



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
29 de enero de 2024  
Español  
Original: inglés

---

### Comité de Expertos en Administración Pública

23<sup>er</sup> período de sesiones

Nueva York, 15 a 19 de abril de 2024

Tema 8 del programa provisional\*

Gestión de las finanzas públicas

### **Acelerar la reforma de la gestión de las finanzas públicas para reforzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y erradicar la pobreza en épocas de crisis múltiples**

#### Nota de la Secretaría

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

---

\* [E/C.16/2024/1](#).



## **Acelerar la reforma de la gestión de las finanzas públicas para reforzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y erradicar la pobreza en épocas de crisis múltiples**

### *Resumen*

Para reforzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y erradicar la pobreza en épocas de crisis múltiples, deben acelerarse las reformas de la gestión de las finanzas públicas. Sobre la base de la labor previa del Comité, en el presente documento los autores exponen en detalle algunos ámbitos de la gestión de las finanzas públicas que deberían seguir mejorándose para respaldar estas aspiraciones.

Se analiza en detalle la contratación pública como instrumento estratégico para reforzar el desarrollo sostenible en épocas de crisis. Los autores recuerdan que las emergencias no pueden servir de razón para eludir los procedimientos establecidos, y subrayan que hay que tomar medidas para aumentar la integridad de la contratación pública, entre otras cosas mediante la mejora de la transparencia y la lucha contra la corrupción. En este contexto, deben reforzarse las funciones de control interno, auditoría y supervisión, así como el acceso a datos de alta calidad.

Los autores reiteran que en épocas de crisis se debe velar por que los procesos presupuestarios sean transparentes, creíbles y participativos. Exponen diferentes formas de lograr una mayor participación de los ciudadanos y otras partes interesadas, como a través de una comunicación pública accesible e inclusiva y de la educación para aumentar los conocimientos en materia presupuestaria. Llaman a reforzar el papel de las entidades fiscalizadoras superiores y los consejos fiscales y a establecer oficinas presupuestarias competentes.

Los autores profundizan en los múltiples beneficios de la digitalización de la gestión de las finanzas públicas, como la mayor eficiencia operacional de las administraciones públicas, la mayor agilidad y capacidad de respuesta de los servicios públicos, y el apoyo a las medidas anticorrupción. Sin embargo, es necesario que existan las políticas adecuadas, infraestructuras públicas digitales subyacentes y estrategias digitales nacionales integradas, además de apoyo para los países en desarrollo y esfuerzos para cerrar la brecha digital. Los países cuyos sistemas digitales de gestión de las finanzas públicas están más asentados son más resilientes y están en mejores condiciones de responder a las crisis.

Por último, los autores piden una mejor orientación de la asistencia oficial al desarrollo para apoyar la consecución acelerada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se debería tratar de encontrar el equilibrio adecuado entre las necesidades de respuesta en casos de emergencia y los compromisos adquiridos para hacer frente a las crisis de larga duración, como el cambio climático, y para alcanzar los objetivos de desarrollo a largo plazo.

Para concluir, los autores describen ejemplos de buenas prácticas y recomiendan estrategias clave para mejorar la gestión de las finanzas públicas en épocas de crisis múltiples.

## I. Contexto

1. El presente documento se basa en la labor previa 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, que se centró en la movilización, la asignación y la gestión eficaces de los recursos presupuestarios para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Entre otras cosas, el Comité ha recomendado que los Objetivos se integren en las estrategias financieras nacionales y subnacionales para conciliar las prioridades en materia de políticas y el gasto público real<sup>1</sup>. Cabe acelerar el logro de los Objetivos integrándolos en los presupuestos nacionales y subnacionales, en particular si se ejecutan esos presupuestos con eficacia<sup>2</sup>.

2. El Comité ha subrayado que el potencial de la contratación pública sostenible está infrautilizado y que, mediante el aprovechamiento del gasto público, los Gobiernos podrían predicar con el ejemplo, estimulando los mercados de productos y servicios sostenibles y contribuyendo a encaminar a la sociedad hacia pautas de consumo y producción más sostenibles, en consonancia con la Agenda 2030<sup>3</sup>.

3. Asimismo, el Comité ha abordado la gestión de las finanzas públicas en situaciones de emergencia y sus implicaciones para la credibilidad presupuestaria. Para afrontar mejor las múltiples crisis, ha recomendado reforzar la previsión y planificación de los ingresos y la gestión de las finanzas públicas, asegurando al mismo tiempo la rendición de cuentas, la transparencia y la participación en los procesos presupuestarios. Se requieren iniciativas para mejorar la credibilidad del presupuesto y reducir las desviaciones presupuestarias excesivas, con el fin de evitar las repercusiones negativas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y velar por no dejar a nadie atrás<sup>4</sup>.

4. En el octavo foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo, celebrado en Nueva York del 17 al 20 de abril de 2023, los Estados Miembros subrayaron la necesidad de adoptar medidas inmediatas para intensificar los esfuerzos encaminados a cumplir la Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba, entre otras cosas mediante la reforma de la arquitectura financiera internacional. Destacaron que para generar recursos nacionales era preciso contar, ante todo, con un crecimiento económico apoyado por un entorno propicio a todos los niveles, y reiteraron que para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible se necesitaba una gestión financiera sólida<sup>5</sup>.

5. Solo el 15 % de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible están bien encaminadas, casi el 50 % de las metas presentan desviaciones moderadas o graves de la trayectoria deseada, y un 30 % más se han estancado o han retrocedido<sup>6</sup>. La limitada disponibilidad de recursos financieros en épocas de crisis representa un obstáculo importante para la implementación de los Objetivos. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ha revelado que el déficit de inversión anual para todos los ámbitos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aumentó de

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, E/C.16/2022/6.

<sup>2</sup> Véase también: Comisión Europea, *How Green Budgeting is Embedded in National Budget Processes*, 2023.

<sup>3</sup> Véase E/2021/44-E/C.16/2021/7.

<sup>4</sup> Véase E/2023/44-E/C.16/2023/9.

<sup>5</sup> Véase E/FFDF/2023/3.

<sup>6</sup> *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: edición especial* (publicación de las Naciones Unidas, 2023), pág. 8.

2,5 billones de dólares en 2015 a más de 4 billones en 2023, y los mayores déficits se concentran en los ámbitos de la energía, el agua y las infraestructuras de transporte<sup>7</sup>.

6. Los países en desarrollo son los más afectados por la incapacidad colectiva de invertir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Muchos países sufren un enorme déficit de financiación y tienen un altísimo nivel de deuda; uno de cada tres países está en alto riesgo de no poder hacer frente al servicio de esa deuda. Además, en algunos países el tamaño del sector público genera un enorme gasto público (por ejemplo, en salarios o vivienda), lo que puede privar de financiamiento a sectores cruciales para el desarrollo sostenible, como la atención de salud y la educación. Mientras que los países desarrollados tendieron a adoptar políticas fiscales y monetarias expansivas durante la pandemia y ya han retomado en gran medida la senda de crecimiento anterior, la mayoría de los países en desarrollo no pudieron hacer lo mismo. Además, la asistencia oficial para el desarrollo está muy por debajo del compromiso del 0,7 % del ingreso nacional bruto y los mercados financieros cobran a los países en desarrollo tasas de interés hasta ocho veces superiores que las que cobran a los países desarrollados.

7. Los Estados Miembros, en la declaración política del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General los días 18 y 19 de septiembre de 2023 en Nueva York, expresaron su profunda preocupación por el notable aumento del déficit de financiación estimado para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y reconocieron la urgencia de proporcionar a los países en desarrollo una financiación para el desarrollo previsible, sostenible y suficiente procedente de todas las fuentes<sup>8</sup>.

8. En los tiempos turbulentos que corren, es necesario redoblar los esfuerzos para reforzar las finanzas y la gestión financiera de los gobiernos centrales y locales en todos los países. Los retos presupuestarios y los riesgos financieros que se enfrentan en el ámbito subnacional van en aumento y hacen peligrar aún más la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las múltiples crisis entrecruzadas han puesto a prueba los recursos financieros públicos, y muchos países se enfrentan a graves niveles de sobreendeudamiento, lo que se traduce en un desequilibrio entre los ingresos públicos y las necesidades de financiamiento de las funciones económicas, sociales y administrativas. En 2022, en torno al 60 % de los países en desarrollo de ingreso bajo se encontraban en situación de alto riesgo o de sobreendeudamiento<sup>9</sup>.

9. Aunque los ingresos públicos normalmente disminuyen durante las crisis, la demanda de gasto público siempre aumenta, ya que el Estado necesita financiar medidas sociales y de estabilización adicionales, lo que exige conciliar los recursos y las necesidades. Los Gobiernos suelen recurrir a presupuestos deficitarios, flexibilización monetaria e inflación, en particular mediante la impresión de dinero, o recortes presupuestarios transversales. Estas medidas pueden tener algunas ventajas inmediatas, pero desde una perspectiva a más largo plazo trasladan la carga de la financiación a las generaciones futuras y limitan el crecimiento económico. La cuestión central sigue siendo cómo evitar que las restricciones fiscales hagan descarrilar la financiación necesaria para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cómo identificar soluciones “saludables” y sostenibles.

10. A nivel institucional, la evaluación de las interrelaciones, las concesiones recíprocas y las posibles sinergias entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible

---

<sup>7</sup> *Informe sobre las inversiones en el mundo 2023* (publicación de las Naciones Unidas, 2023), pág. xv.

<sup>8</sup> Resolución de la Asamblea General 78/1, anexo.

<sup>9</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), “IMF capacity development: 2022 highlights” (2022), pág. 27.

debería incluirse en el proceso de priorización de las políticas de medio y largo plazo, y las capacidades de evaluación del impacto deberían integrarse con las funciones presupuestarias en los mecanismos de coordinación o estructuras piloto de alto nivel para la consecución de los Objetivos.

11. Por lo que respecta a las competencias, las capacidades de previsión y gestión de riesgos —más allá de los riesgos fiscales— pueden ampliar la base empírica que sustenta las medidas fiscales. Podrían, por ejemplo, ayudar a sortear mejor las incertidumbres, aumentar las oportunidades para crear resiliencia sistémica y ayudar a estabilizar la carga fiscal para la preparación ante situaciones de crisis.

12. En cuanto a medidas específicas, hay muchas opciones que permiten promover una gestión “saludable” de las finanzas públicas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) afirma que casi el 60 % de la asignación estimada del gasto en desarrollo de capacidades corresponde a la movilización de ingresos internos y a la mejora de la gestión de las finanzas públicas y de la política de gastos<sup>10</sup>.

13. Puesto que resulta fundamental contar con una presupuestación y una gestión fiscal más eficaces para movilizar recursos nacionales e internacionales destinados al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el presente documento se abordan aspectos de la gestión de las finanzas públicas orientados a reforzar la Agenda 2030 y erradicar la pobreza en épocas de crisis múltiples, se ofrecen ejemplos de buenas prácticas y se concluye con opciones de políticas para su examen por el Comité.

## **II. Aspectos concretos de la gestión de las finanzas públicas para reforzar la Agenda 2030 y erradicar la pobreza en épocas de crisis múltiples**

14. Los aspectos de la gestión de las finanzas públicas presentados a continuación pueden, una vez mejorados, ayudar a acelerar los avances en la consecución de la Agenda 2030 y la erradicación de la pobreza en épocas de crisis múltiples.

### **A. Contratación pública estratégica**

15. La contratación pública es un aspecto esencial del marco institucional para una gobernanza eficaz y parte integrante de un sistema sólido de gestión de las finanzas públicas. Aunque durante mucho tiempo se la ha considerado como un mero proceso para llevar a cabo transacciones, recientemente ha sido reconocida como un instrumento de políticas estratégico a través del cual las entidades de gasto pueden cumplir los objetivos de políticas y avanzar en la implementación de la Agenda 2030.

16. Los Gobiernos asignan financiación a políticas, proyectos y programas a través de sus presupuestos, tanto a nivel nacional como subnacional. Los sistemas y prácticas de contratación pública tienen un efecto directo en la relación calidad-precio de la prestación de servicios públicos, el entorno empresarial, el crecimiento impulsado por el sector privado y las industrias locales, la inclusividad, la integridad y el sistema de control. Por lo tanto, representan un instrumento estratégico para reforzar el desarrollo sostenible y erradicar la pobreza. Sin embargo, como señaló el Comité en su 20º período de sesiones, un prerequisite esencial para avanzar en este

---

<sup>10</sup> Tobias Adrian y otros, “Fragile States need customized support to strengthen institutions”, Blog del FMI, 21 de septiembre de 2023.

ámbito es reforzar la capacidad gubernamental para gestionar la contratación pública sostenible<sup>11</sup>.

17. Se calcula que la contratación pública representa entre el 13 % y el 20 % del producto interno bruto (PIB) de los países<sup>12</sup>. No obstante, es muy probable que se esté subestimando su tamaño real, ya que dichas cifras suelen excluir las adquisiciones en materia de defensa y aquellas a nivel subnacional (que, en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), representan en torno al 64 %)<sup>13</sup>. El peso económico de la contratación pública es más pronunciado en situaciones de emergencia y períodos de recesión económica, cuando existe una mayor necesidad de asistencia social.

18. La contratación pública sostenible puede convertirse en una oportunidad de oro para los países con escasez de recursos presupuestarios, si canalizan su potencial hacia la consecución de objetivos económicos, sociales y ambientales. Puede contribuir de manera apreciable a la consecución de la Agenda 2030 promoviendo el crecimiento ecológico y la protección del medio ambiente, apoyando a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas propiedad de minorías y mujeres y fomentando la innovación, normas de conducta empresarial responsable y objetivos más amplios de política industrial.

19. La adquisición de infraestructuras puede ser un motor clave del crecimiento económico inclusivo y de la reducción de las desigualdades, así como una herramienta de estímulo económico durante las recesiones y en contextos posteriores a una crisis. Sin embargo, cuando los proyectos de adquisición de infraestructuras están mal diseñados y hay deficiencias en los sistemas de reclamación, se pueden producir grandes sobrecostos, costos adicionales por cambios en el alcance, retrasos en la finalización, compromisos presupuestarios excesivos, apropiación indebida de compromisos plurianuales, mala previsión y financiación del mantenimiento, favoritismo e influencias y corrupción, lo que da lugar a escasos dividendos sociales y un aumento de la deuda. Los resultados negativos de las malas prácticas de adquisición podrían resolverse o prevenirse mediante medidas específicas, como mecanismos firmes de revisión de reclamaciones, procesos de licitación transparentes y competitivos, publicación de las adjudicaciones de contratos, incluidos los beneficiarios efectivos, y marcos sólidos de supervisión institucional.

20. En las situaciones de emergencia suele ser necesario tomar decisiones de manera urgente, lo que ofrece a los Gobiernos un argumento convincente para saltarse los principios y procedimientos establecidos en materia de contratación pública. En épocas de crisis es sabido que los Gobiernos hacen uso de adjudicaciones directas, dado que los procesos competitivos pueden llevar demasiado tiempo o corren el riesgo de provocar escasez. Así, la necesidad de conseguir los resultados requeridos de manera rápida puede acabar primando sobre los principios de transparencia, competencia leal y relación calidad-precio. Sin embargo, está demostrado que los contratos resultantes de un proceso competitivo son los que producen el mejor resultado para los gobiernos, y en promedio reducen el costo un 2,5 % por cada participante en la licitación<sup>14</sup>. Es más probable que un proveedor ofrezca un precio más barato si participa en un proceso competitivo que si se le adjudica directamente

<sup>11</sup> E/2021/44 E/C.16/2021/7, párr. 34.

<sup>12</sup> E/C.16/2021/4, párr. 1.

<sup>13</sup> Véase OCDE, Estadísticas de las Cuentas Nacionales.

<sup>14</sup> Véase también Robin G. Milne y Robert E. Wright, "Competition and costs: evidence from competitive tendering in the Scottish National Health Service", *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 51, núm. 1 (febrero de 2004); y Luis Ángeles y Robin G. Milne, "Competitive provision of public services: cost savings over successive rounds of tendering", *Applied Economic Letters*, vol. 23, núm. 9 (2016).

el contrato. Además, al realizar adjudicaciones directas los Gobiernos se están basando en su propia información para determinar cuáles son los mejores proveedores, en lugar de permitir que los interesados en la licitación presenten sus propuestas.

21. No debe utilizarse la urgencia como pretexto para eludir indefinidamente los procedimientos de gobernanza establecidos. Si se produce una crisis, se deben hacer esfuerzos por registrar las transacciones y volver a los procedimientos normales en cuanto remita la situación. Para hacer frente a los problemas de integridad a largo plazo, los Gobiernos pueden considerar la posibilidad de revisar su legislación vigente en materia de adquisiciones de emergencia para garantizar que siga siendo pertinente para el perfil de riesgo del Gobierno, evitando así la necesidad de crear nueva legislación o directrices en plazos muy ajustados, y a fin de estar mejor preparados para gestionar posibles crisis económicas, sociales y ambientales en el futuro.

22. La experiencia de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) mostró que el funcionamiento en “modo crisis” persistía incluso después de que hubiera remitido la emergencia, lo que creaba un entorno propicio para el uso de fondos públicos en beneficio privado, el amiguismo, los sobornos, el fraude y la falsificación. Los gobiernos deben utilizar los recursos asignados para las emergencias y la recuperación de manera transparente y responsable y de una forma que sirva al interés público, y evitar situaciones en que las empresas puedan aprovecharse de la vulnerabilidad en los procesos de contratación.

23. Para mejorar la transparencia, la lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero, y la gestión de las finanzas públicas, el FMI recomienda que los receptores de financiación de emergencia se comprometan a publicar en línea los contratos de adquisición, la información sobre la propiedad efectiva de las empresas que reciben estos contratos, los informes de gastos y las auditorías independientes de los gastos de mitigación de crisis. Tales medidas no llegarían a retrasar indebidamente los desembolsos, cuya necesidad es urgente. El FMI aprovechó los llamamientos de financiación de emergencia realizados por los países durante la pandemia de COVID-19 para urgirlos a que cumplieran sus compromisos en materia de transparencia de la propiedad efectiva mediante la publicación de la documentación firmada de los grandes contratos de adquisición. Los sistemas de transparencia de la propiedad efectiva son clave para detectar casos de contratación no competitiva cuando los Gobiernos priorizan la rapidez antes que las garantías. Alrededor de 60 países que utilizan el mecanismo del FMI se comprometieron a recopilar y publicar información para la transparencia de la propiedad efectiva con el fin de llevar un registro y poder auditar el gasto público.

24. Las crisis pueden socavar la capacidad de las autoridades nacionales de supervisión y ejecución para llevar a cabo su labor, pero las funciones de control interno, auditoría y supervisión son fundamentales a la hora de garantizar que la integridad pública no se vea comprometida durante la contratación de emergencia. Las entidades fiscalizadoras superiores pueden detectar posibles áreas de riesgo para la integridad y, en caso necesario, adaptar sus medidas de control rutinarias y de diligencia debida *ex ante*, o simplificar los requisitos.

25. Al realizar gastos de emergencia, los Gobiernos deben mitigar los riesgos relacionados con contratos ocultos, sobrepuestos y colusión en las adquisiciones y al mismo tiempo aplicar medidas específicas para garantizar la integridad. Ello implica, entre otras cosas, elaborar directrices detalladas sobre estrategias de adquisición en épocas de crisis, utilizar acuerdos marco y someter a auditoría y supervisión todos los procesos de adquisición de emergencia. Las funcionalidades de las plataformas de contratación electrónica pueden ampliarse para mantener registros específicos sobre la adquisición de artículos de emergencia y permitir al público hacer un seguimiento de todas las compras de emergencia. Otras medidas pueden ser el desarrollo de las

capacidades de los empleados públicos de todos los niveles, así como la realización de seguimiento, supervisión y controles aleatorios, auditorías financieras y de resultados someras, encuestas ciudadanas o iniciativas y observatorios de múltiples interesados.

26. En situaciones de emergencia los datos cobran mayor importancia. El acceso a datos abiertos de alta calidad puede ayudar a las organizaciones de la sociedad civil a denunciar casos sospechosos y exigir responsabilidades a los funcionarios públicos. Los sistemas de adquisiciones electrónicas son fundamentales para generar los datos necesarios para el seguimiento y la evaluación *ex post* del gasto de emergencia. Pueden contribuir a una visión considerablemente más clara de cómo se gasta el dinero público, ayudar a luchar contra la corrupción, aumentar la eficiencia y permitir la integración de indicadores de contratación pública en el gasto de emergencia.

27. Los organismos de contratación pública han pasado gradualmente de la digitalización de los procesos de licitación al uso de los datos de contratación para recabar información sobre el riesgo de corrupción mediante la determinación de riesgos y la utilización de sistemas para la detección de posibles indicadores de fraude. Estos avances suelen formar parte de plataformas integrales de datos abiertos diseñadas para llevar a cabo un seguimiento de la ejecución de la inversión pública a lo largo de toda la cadena de valor. Colombia, por ejemplo, ha desarrollado una plataforma de datos abiertos para hacer el seguimiento de sus proyectos de infraestructura pública<sup>15</sup>.

28. Durante la pandemia de COVID-19, la falta de sistemas de contratación electrónica se señaló como una limitación crítica para el 59 % de los países encuestados por el Banco Mundial en 2020<sup>16</sup>. Los países que ya contaban con un sistema de contratación electrónica hubieron de introducir cambios menos drásticos para adaptarse a la pandemia. Chile, por ejemplo, creó un portal en el que se publicaba información sobre adquisiciones en materia de salud, lo que permitió a la sociedad civil hacer un seguimiento del gasto relacionado con la pandemia y detectar decisiones controvertidas en cuanto a las adquisiciones y presionar al Gobierno para que buscara servicios mejores y más asequibles<sup>17</sup>.

29. Las instituciones de la sociedad civil también desempeñan un papel crucial a la hora de exigir responsabilidades a los Gobiernos y otras partes interesadas. La herramienta del Fondo Monetario Internacional (FMI) para el seguimiento contra la corrupción durante la pandemia de COVID-19, por ejemplo, señala la presencia (o ausencia) de medidas anticorrupción y de transparencia en los acuerdos de préstamo del FMI y las clasifica dentro de nueve categorías, incluidas la contratación pública, la propiedad efectiva, la declaración de gastos y las auditorías<sup>18</sup>. Existe información resumida sobre cada fondo para el alivio de la deuda y cada préstamo de emergencia del FMI, y en ella se destacan los compromisos específicos contra la corrupción que incluyen. Desde el inicio de la pandemia de COVID-19, se han observado discrepancias, entre otras en relación con la rapidez, la flexibilidad y las condicionalidades limitadas de las medidas anticorrupción en la financiación de emergencia provista por el FMI.

---

<sup>15</sup> Puede consultarse en <https://www.datos.gov.co>.

<sup>16</sup> Banco Mundial, *Opportunities and Challenges for Public Procurement in the First Months of the COVID-19 Pandemic* (Washington D. C., 2021).

<sup>17</sup> Puede consultarse en <https://www.chilecompra.cl>.

<sup>18</sup> Puede consultarse en <https://www.transparency.org/en/imf-tracker>.

## B. Procesos presupuestarios transparentes, creíbles y participativos

30. En épocas de crisis, la credibilidad y la transparencia presupuestarias no solo son posibles, sino que además deberían aumentar. Sin embargo, la encuesta de presupuesto abierto de 2021 de International Budget Partnership mostró que la puntuación media mundial de la transparencia presupuestaria era de solo 45 sobre 100, lo que indica que en la mayoría de los países la disponibilidad pública de la información presupuestaria era limitada. Solo 35 de los 120 países encuestados tenían niveles suficientes de transparencia presupuestaria. Persisten las disparidades regionales en la puntuación de transparencia, que va desde una media de 27 en Oriente Medio y África Septentrional hasta 76 en Europa Occidental, el Canadá y los Estados Unidos de América<sup>19</sup>.

31. Como observó el Comité en su 22ª sesión, la credibilidad presupuestaria también sigue siendo insatisfactoria, dado que las desviaciones con respecto a los presupuestos previstos siguen siendo generalizadas<sup>20</sup>. En ocasiones, dichas desviaciones pueden justificarse por circunstancias repentinas e inesperadas, como pandemias, crisis financieras y desastres naturales, pero a menudo no tienen justificación, y con demasiada frecuencia resultan de una capacidad administrativa deficiente (ya sea en la planificación o en la ejecución del presupuesto o en ambas) o, lo que es peor, de maniobras políticas en que las instancias normativas gastan los fondos presupuestarios de forma discrecional, persiguiendo sus propios intereses oportunistas.

32. En 2022, International Budget Partnership demostró en una investigación realizada en varios países<sup>21</sup> la importancia de la credibilidad presupuestaria, en particular en los países que trabajan en la implementación de la Agenda 2030. Dado que los datos relativos al indicador 16.6.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>22</sup> publicados solo abarcan gastos presupuestarios agregados, International Budget Partnership examinó dichos gastos a nivel sectorial, y concluyó que, debido a la pandemia de COVID-19, muchos países habían desviado fondos de sectores clave como la educación. En promedio, los gastos en cuestiones de género, agricultura y agua y saneamiento registraban los índices más bajos de ejecución presupuestaria. Otra conclusión fue que los datos procedentes de fuentes públicas a menudo presentaban lagunas, eran incoherentes y no coincidían con los datos publicados en los informes nacionales voluntarios de los países ni en la base de datos del indicador 16.6.1. Se invitó a los Gobiernos a publicar datos más completos y fiables y a utilizar sus informes nacionales voluntarios para comunicar datos sobre el indicador 16.6.1, de forma que se incluyeran las desviaciones presupuestarias desglosadas por sector.

33. El marco del programa Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras puede utilizarse para el seguimiento del indicador 16.6.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Permite evaluar la gestión que hace un país de sus finanzas públicas e informar sobre sus puntos fuertes y débiles. En un estudio sobre 152 países realizado en el marco del programa Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras para el período 2010-2021 se concluyó que alrededor de la mitad de los países mostraban una desviación inferior al 5 % en la ejecución presupuestaria; un tercio de ellos, una desviación de entre el 5 % y el 10 %; y la quinta parte restante, una desviación de más del 10 %. Dos quintas partes de los países de ingreso bajo evaluados presentaban desviaciones superiores al 10 %, mientras que los resultados eran notablemente

<sup>19</sup> Véase International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2021* (Washington D. C., 2021).

<sup>20</sup> Véase E/C.16/2023/6.

<sup>21</sup> Sally Torbert, "Connecting budget credibility and the Sustainable Development Goals: results from 13 country investigations" (International Budget Partnership, 2022).

<sup>22</sup> Gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares).

mejores entre los países de ingreso mediano y alto. La ejecución presupuestaria a nivel subnacional era aún más problemática: más de la mitad de los gobiernos subnacionales evaluados presentaban desviaciones superiores al 15 %. Las desviaciones solo fueron inferiores al 5 % en alrededor de un tercio de los gobiernos subnacionales. Para hacer frente a la pandemia de COVID-19, algunos Gobiernos aumentaron su presupuesto de asistencia social un 100 %. Sin embargo, hubo casos en que el incremento del gasto en algunos ámbitos impidió la ejecución de nuevos proyectos en otras esferas, en particular las relativas a la energía renovable<sup>23</sup>.

34. Para mejorar la situación, es esencial que tomen conciencia de la importancia de la credibilidad presupuestaria y se comprometan más a lograrla todos los agentes implicados: desde los planificadores presupuestarios y macroeconómicos de los tesoros públicos o los ministerios de finanzas, que proponen presupuestos a corto y largo plazo, a los miembros del parlamento (órgano legislativo) que votan dichas propuestas (en particular, los miembros de las comisiones presupuestarias), pasando por los tesoros públicos o los ministerios de finanzas que ejecutan los presupuestos, además de las entidades fiscalizadoras superiores a quien corresponde controlar todo el proceso. En 2023, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría e International Budget Partnership lanzaron un manual para auditores de gran utilidad centrado en el refuerzo de la credibilidad presupuestaria mediante auditorías externas. Entre otras cosas, en él se exploran diferentes formas de auditar la credibilidad presupuestaria, sobre la base de la experiencia de las entidades fiscalizadoras superiores de diferentes regiones<sup>24</sup>.

35. Los Gobiernos tampoco deberían clasificar como emergencias los compromisos de gasto ya previstos, porque ello reduce su supervisión y distorsiona las previsiones presupuestarias. Por ejemplo, entre 2002 y 2011 los Estados Unidos clasificaron sus presupuestos militares y de reconstrucción en el Afganistán y el Iraq como gastos de emergencia. En consecuencia, dichos gastos fueron objeto de una supervisión significativamente menor de los poderes ejecutivo y legislativo, y durante ese período las previsiones del presupuesto nacional resultaron subestimadas cada año<sup>25</sup>.

36. Sería positivo reforzar el papel de los consejos y normas fiscales, en los casos en que los haya. En un reciente documento del FMI se definen los consejos y las normas fiscales y se explican distintos tipos de norma, desviaciones de la norma y formas de medir la solidez de las normas fiscales<sup>26</sup>. Cada vez más países, entre ellos economías emergentes y países en desarrollo, han ido introduciendo normas fiscales, pero los consejos fiscales no se encuentran distribuidos de manera pareja: si bien están muy extendidos en América del Norte y Europa, en América Latina solo hay algunos, y en África y Asia se encuentran muy pocos.

37. Con demasiada frecuencia, los parlamentos encargados de examinar, votar y enmendar los presupuestos y otros documentos conexos no están a la altura de la tarea, ya sea por falta de capacidad o de tiempo, o simplemente por haberse adueñado del parlamento el partido político dominante. Muchos de estos parlamentos ni siquiera disponen de una oficina de presupuesto competente que sea capaz de brindar a sus miembros información independiente, imparcial y relevante. A menudo acaban asumiendo la tarea miembros del Gobierno, lo que puede crear confusión en cuanto a las funciones y responsabilidades del poder legislativo y el poder ejecutivo. En

<sup>23</sup> Srinivas Gurazada y otros, "Government budget credibility and the impact of COVID-19", Banco Mundial, 13 de octubre de 2022.

<sup>24</sup> *Strengthening Budget Credibility through External Audits: A Handbook for Auditors* (2023).

<sup>25</sup> Linda Bilmes, "The 'ghost budget': how America pays for endless war", Just Security, 3 de enero de 2024.

<sup>26</sup> Hamid R. Davoodi y otros, "Fiscal rules and fiscal councils: recent trends and performance during the COVID-19 pandemic", documento de trabajo del FMI, enero de 2022.

ocasiones el Gobierno de mayoría bloquea o no reconoce a la oposición, que podría contribuir a controlar el uso de los fondos públicos.

38. En algunos países grandes hay ejemplos positivos de oficinas de presupuesto. Por ejemplo, el Comité de Finanzas y Gastos de Nueva Zelandia es responsable, entre otras cosas, de los asuntos relacionados con la auditoría de los estados financieros del Gobierno y sus dependencias y con las finanzas, ingresos y gastos del Gobierno. Numerosos países mucho más pequeños también cuentan con excelentes oficinas de presupuesto dotadas de personal competente o comités especializados formados por miembros designados del parlamento. Sin embargo, incluso en países con un buen funcionamiento puede ser difícil hacer un seguimiento adecuado del gasto y los progresos, y a menudo ni siquiera es posible.

39. Otro aspecto crucial es la necesidad de aumentar la participación pública en los procesos presupuestarios, lo que puede lograrse mediante una comunicación pública accesible e inclusiva y en combinación con otros enfoques. Si bien la ya mencionada puntuación media mundial de la transparencia presupuestaria de por sí no da motivos para la complacencia, la puntuación media mundial de la participación pública en los procesos presupuestarios es aún menos satisfactoria (de solo 14 sobre 100, con un rango entre 0, en numerosos países, y 59, en la República de Corea).

40. La encuesta de confianza de la OCDE de 2021 mostró que, en promedio, solo alrededor del 40 % de los encuestados de todos los países confiaba en su Gobierno nacional<sup>27</sup>. A partir de la premisa de que una comunicación pública accesible e integradora puede contribuir a aumentar la confianza pública y garantizar que todos los ciudadanos, independientemente de sus circunstancias, puedan ser escuchados y participar en la vida pública, la OCDE también aportó las siguientes lecciones aprendidas:

- a) El compromiso político y administrativo de alto nivel es crucial para apoyar la implementación sistemática de una comunicación accesible, fomentar el cumplimiento de las normas vigentes y acompañar la transformación digital;
- b) Un primer paso clave para lograr una comunicación pública accesible es definir y comprender al público destinatario;
- c) Es esencial implicar directamente a los ciudadanos en la definición de normas y contenidos más accesibles, independientemente de su edad, sexo y alfabetización digital, entre otros;
- d) Es necesario tener en cuenta la creciente importancia de la comunicación digital, y utilizar las directrices específicas ya disponibles;
- e) Los Gobiernos deben potenciar la profesionalización, afrontando los retos de la certificación, la educación y la capacitación de expertos, y aumentar la diversidad en el empleo público;
- f) Los Gobiernos deben establecer asociaciones con el sector privado, la sociedad civil, el mundo académico y los medios de comunicación;
- g) Los Gobiernos deben evaluar constantemente la accesibilidad de la comunicación pública, más allá de los sitios web y las aplicaciones<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> OCDE, *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions* (París, 2022).

<sup>28</sup> Emilie Cazenave y Alessandro Bellantoni, "Accessible and inclusive public communication: panorama of practices from OECD countries", *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública*, núm. 54 (2022).

41. Aunque rara vez se menciona, la educación para aumentar los conocimientos en materia presupuestaria también es extremadamente importante. Muchos ciudadanos tienen grandes dificultades para gestionar sus propias finanzas y no son capaces de comprender numerosos aspectos de las finanzas públicas. La “ilusión fiscal” hace que ciudadanos que no están lo suficientemente informados exijan gastos innecesarios y protesten por recortes necesarios de los gastos. Cuando los Gobiernos están buscando la reelección suelen tener una capacidad limitada para resistir ese tipo de presiones, y malgastan recursos escasos solo para seguir siendo populares.

### C. Digitalización de la gestión de las finanzas públicas

42. Los avances tecnológicos y la llamada revolución de los datos<sup>29</sup> tienen potencial para impulsar el desarrollo sostenible, ayudar a erradicar la pobreza y crear un futuro mejor para todos. Al mismo tiempo, las iniciativas digitales emprendidas por el sector público pueden transformar las relaciones entre el Estado, el sector privado y los ciudadanos, al hacer que los Gobiernos sean más eficientes, transparentes y ágiles. La digitalización gubernamental puede hacer que cambien los servicios que los ciudadanos esperan del Estado y la rendición de cuentas de los Gobiernos ante sus ciudadanos.

43. La digitalización de los servicios gubernamentales y la aceleración de la innovación digital en la gestión de las finanzas públicas supone una oportunidad para transformar el sector público. La mayoría de las funciones esenciales de la gestión de las finanzas públicas, si no todas, pueden verse beneficiadas por la automatización y la digitalización, y cada vez más se hacen digitales por defecto o se modifican desde un diseño digital. Consecuentemente, las instituciones de gestión de las finanzas públicas fueron de las primeras en adoptar las innovaciones digitales mediante, por ejemplo, la implantación de sistemas integrados de información sobre gestión financiera en la década de 1990.

44. La digitalización de la gestión de las finanzas públicas tiene múltiples beneficios (dividendos digitales)<sup>30</sup>, entre los que figuran los siguientes:

a) Una mayor eficiencia operacional de las administraciones públicas, por ejemplo mediante la digitalización de la administración de los ingresos y la contratación pública y la automatización de los procesos administrativos;

b) Un mejor diseño de las políticas públicas y del gasto social con fines concretos, por ejemplo mediante la digitalización de los registros de beneficiarios y de los sistemas de pago gubernamentales y el intercambio de datos entre administraciones;

c) Unos servicios públicos más ágiles, personalizados y reactivos, centrados en las necesidades y experiencias de los usuarios a lo largo de su trayectoria vital (por ejemplo, declaraciones fiscales precumplimentadas para su presentación en línea, sistemas integrados de gestión de la identidad, registros de la propiedad y de tierras e historiales médicos centralizados).

45. La pandemia de COVID-19 ha acelerado la digitalización de los Gobiernos de todo el mundo, incluida la de la gestión de las finanzas públicas. Aquellos países con sistemas digitales más afianzados para la gestión de las finanzas públicas, en

---

<sup>29</sup> Véase Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible, “A world that counts: mobilising the data revolution for sustainable development” (2014).

<sup>30</sup> Véase también Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2016: Dividendos digitales* (Washington D. C., 2016).

particular para el pago de las prestaciones sociales, han dado muestras de una mayor resiliencia y agilidad a la hora de hacer frente a las repercusiones sociales de la pandemia y ampliar las transferencias sociales de emergencia, así como de una mayor capacidad para prevenir el fraude en el gasto de emergencia.

46. Durante la pandemia, muchos países recurrieron a la digitalización para ampliar la asistencia social. En 2022, el Banco Mundial señaló que los países que pudieron utilizar bases de datos digitales y el intercambio de datos fiables para identificar a sus beneficiarios llegaron, en promedio, al 51 % de su población, mientras que los países que tuvieron que recurrir a recopilar nueva información de los beneficiarios y que tampoco contaban con bases de datos existentes para contrastar los datos solo llegaron, en promedio, al 16 % de su población. Los países que ya disponían de registros sociales, bases de datos gubernamentales integradas y servicios más sólidos de información de gestión financiera pudieron ampliar sus redes de protección social con mayor rapidez y cubrir a más personas, brindando asistencia social mediante transferencias móviles de Gobierno a particular<sup>31</sup>.

47. La digitalización gubernamental es también una potente herramienta para mejorar la eficiencia del gasto y evitar el uso indebido de los recursos públicos<sup>32</sup>. Cada vez se utilizan más las tecnologías digitales y el análisis de datos para la detección, disrupción y disuasión de la corrupción. Sin embargo, a la hora de implantar análisis de integridad de manera eficaz también existen diversos desafíos relacionados con la disponibilidad, calidad e integridad de los datos. Según Open Data Charter, existen 30 conjuntos de datos fundamentales para la lucha contra la corrupción; sin embargo, en el mejor de los casos, son dispares e incompletos. Open Contracting Partnership también ha elaborado un estándar de datos para las contrataciones abiertas.

48. La digitalización de los registros de la propiedad y de tierras, por ejemplo, puede reportar importantes beneficios, ya que en los países en desarrollo el conflicto sobre la propiedad de la tierra puede dar lugar a una serie de riesgos relacionados con la corrupción y suele ser fuente de conflictos. Cabe citar la experiencia de Rwanda, donde para hacer frente a los problemas de corrupción en la administración de la tierra el Gobierno introdujo en 2008 reformas basadas en medios digitales, centradas primero en la cartografía y la titulación de la tierra y, posteriormente, en la gestión de un catastro digital.

49. Las autoridades tributarias también están utilizando tecnologías digitales para facilitar y hacer más transparente el proceso de pago de impuestos, aumentar la tasa de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y prevenir el fraude fiscal, como en el caso de Mauritania y el Senegal. Se ha demostrado que los sistemas de declaración electrónica pueden reducir los costos de cumplimiento y mejorar la recaudación de impuestos, así como reducir el fraude y las posibilidades de que los funcionarios públicos soliciten sobornos, al limitar las interacciones cara a cara entre los contribuyentes y los funcionarios de la administración tributaria. Al hacer que el proceso de tributación sea menos complejo y oneroso se pueden generar importantes beneficios fiscales y de gobernanza, especialmente en las economías informales. En Kenya, por ejemplo, la introducción de una plataforma digital y la aplicación de un programa de integridad han permitido a las autoridades tributarias aumentar su eficiencia y transparencia. Los organismos aduaneros también están llevando a cabo una digitalización gradual para facilitar el comercio transfronterizo. La digitalización

<sup>31</sup> Banco Mundial, "The role of digital in the COVID-19 social assistance response" (Washington D. C., 2022).

<sup>32</sup> Carlos Santiso, "Trust with integrity: harnessing the integrity dividends of digital government for reducing corruption in developing countries", documento de trabajo del DAES núm. 176 (Nueva York, 2022).

de la contratación pública es otra área clave que puede tener importantes beneficios relacionados con la eficiencia del gasto y la prevención de la corrupción (véase también la sección A, sobre contratación pública estratégica).

50. Los organismos de supervisión, las entidades fiscalizadoras y las oficinas de lucha contra la corrupción también han empezado a hacer un uso cada vez más frecuente de soluciones digitales de lucha contra la corrupción, como el análisis de la integridad basado en la inteligencia artificial. Ahora bien, este tipo de soluciones requiere el uso de salvaguardias para mitigar los riesgos conexos. En 2017, por ejemplo, la oficina de auditoría interna del Brasil desarrolló la herramienta de aprendizaje automático Alice, que analiza automáticamente los contratos de licitación para detectar patrones sospechosos e irregularidades<sup>33</sup>. Otro ejemplo es el algoritmo de inteligencia artificial de la entidad auditora de México, capaz de detectar automáticamente irregularidades en la contratación a nivel subfederal. Sin embargo, la tecnología no puede sustituir por sí sola un régimen jurídico claro, ni la labor proactiva de los auditores independientes, quienes deben actuar sobre la base de conocimientos adquiridos y exigir responsabilidades<sup>34</sup>.

51. Para aprovechar plenamente los beneficios mencionados, deben reforzarse los fundamentos analógicos de la digitalización gubernamental creando las políticas adecuadas, la infraestructura pública digital subyacente (en términos de gobernanza de datos, pagos estatales e identidad digital) y estrategias digitales nacionales integradas que permitan lograr la adopción digital a todos los niveles del Gobierno, sin dejar de tener en cuenta la fase de madurez en que se encuentra la digitalización. Para mantener la confianza pública y promover dicha adopción, también deben existir salvaguardias eficaces que garanticen la seguridad y la privacidad de los datos y combatan los cada vez mayores riesgos cibernéticos. Los recientes ciberataques en Costa Rica, por ejemplo, ponen de manifiesto los riesgos que entraña la digitalización, en particular en ámbitos sensibles como la administración tributaria, las operaciones de tesorería y las finanzas públicas<sup>35</sup>.

52. Para aprovechar todo el potencial de la digitalización de la gestión de las finanzas públicas, es importante llevarla a cabo de manera adecuada. No obstante, los países en desarrollo se encuentran considerablemente rezagados. Muchos Gobiernos aún no pueden aprovechar plenamente el potencial de las tecnologías digitales para prestar servicios públicos y mejorar el funcionamiento interno. Solo la mitad de los países en desarrollo permiten a los contribuyentes registrarse en línea y, a pesar del progreso en la implantación de sistemas informáticos de cuenta única de tesorería, lo habitual es que haya grandes brechas en la cobertura y en el grado de adopción. Los avances en el uso de tecnología gubernamental también son desiguales dentro de los países en desarrollo, y las brechas digitales más pronunciadas tienen que ver con el género y la edad.

53. Ampliar el acceso asequible a Internet es una forma de cerrar la brecha digital entre los países y dentro de ellos, incluso a nivel subnacional, y garantizar que nadie se quede atrás<sup>36</sup>. Sin embargo, para ello habrá que invertir de manera cuantiosa en

<sup>33</sup> Véase Camilo Cetina “Tres preguntas sobre el uso de los datos para luchar contra la corrupción”, *Policy Brief* núm. 9 (Bogotá, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2020); y Camilo Cetina y Carlos Santiso, DIGIntegridad: La transformación digital de la lucha contra la corrupción (Bogotá, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2022).

<sup>34</sup> Véase Carlos Santiso, “Govtech against corruption: what are the integrity dividends of government digitalization?”, *Data & Policy*, vol. 4 (2022).

<sup>35</sup> Pratim Milton Datta y Thomas Acton, “Ransomware and Costa Rica’s national emergency: a defense framework and teaching case”, *Journal of Information Technology Teaching Cases* (diciembre de 2022).

<sup>36</sup> Véase también *Encuesta de las Naciones Unidas sobre gobierno electrónico 2022* (publicación de las Naciones Unidas, 2022).

infraestructura digital y conectividad del último tramo. La conectividad universal a Internet sigue siendo un objetivo difícil de alcanzar, ya que muchos Gobiernos desperdician las oportunidades de liberar la fuerza transformadora de la digitalización. En 2022, se calcula que 2.700 millones de personas en todo el mundo seguirán sin estar conectadas a Internet<sup>37</sup>. Según el FMI, se necesitarán 418.000 millones de dólares en inversiones (públicas y privadas) para conectar a esos hogares<sup>38</sup>. Por el lado de la demanda, se puede facilitar la adopción digital aliviando las preocupaciones sobre la asequibilidad de Internet (por ejemplo, mediante descuentos en las tarifas de los servicios) y apoyando la alfabetización digital.

#### **D. Alineamiento de la asistencia oficial para el desarrollo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

54. Más allá de la tarea que enfrentan los países para financiar el logro de la Agenda 2030 en un contexto de presión fiscal, se espera que sigan aumentando las necesidades de financiación exterior de los países en desarrollo, ya sea en forma de asistencia bilateral y multilateral para el desarrollo o de apoyo de organizaciones multilaterales y filantrópicas e inversiones del sector privado.

55. Al mismo tiempo, la demanda de asistencia oficial para el desarrollo supera con creces la oferta, por lo que resulta necesario garantizar que la asistencia prestada obtenga el máximo impacto. La cuestión sigue siendo cuál es la mejor forma en que la asistencia oficial para el desarrollo, como mecanismo tradicional de apoyo financiero de larga data, puede apoyar a los países en desarrollo en su trayectoria hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la erradicación de la pobreza. Para evaluar dicho potencial es necesario analizar su volumen, estructura y finalidad.

56. Los países menos adelantados resultan especialmente penalizados, al presentar unos recursos cada vez más mermados y un servicio de la deuda cada vez mayor mientras que la asistencia oficial para el desarrollo cada vez supone un porcentaje más bajo del ingreso nacional bruto. Sin embargo, el hecho de que el volumen de la asistencia oficial para el desarrollo esté casi estancado no es el único motivo de preocupación. El apoyo presupuestario bilateral y multilateral se ha mantenido básicamente en niveles absolutos similares, con excepción del ofrecido durante la pandemia de COVID-19.

57. Por desgracia, la asistencia oficial para el desarrollo tampoco suele estar bien alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dado el retraso de muchos países donantes al establecer sus propias prioridades de política pública para la aplicación coherente de los Objetivos, la asistencia bilateral aún no es guiada por la cooperación con los países asociados en el ámbito de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el período 2020-2021, la mayor parte del crecimiento del gasto en asistencia oficial para el desarrollo se atribuyó al cambio climático, los costos relacionados con refugiados, la seguridad alimentaria y la lucha contra las enfermedades infecciosas, lo que refleja la respuesta a la pandemia de COVID-19. En adelante, los proveedores deberían tratar de encontrar el equilibrio adecuado entre las necesidades de respuesta en casos de emergencia y los compromisos adquiridos para hacer frente a las crisis de larga duración, como el cambio climático, y para alcanzar los objetivos de desarrollo a largo plazo<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> UIT, "Measuring digital development: facts and figures 2022" (Ginebra, 2022).

<sup>38</sup> Edward Oughton y otros, "Estimating digital infrastructure investment needs to achieve universal broadband", documento de trabajo del FMI núm. 23/27 (2023).

<sup>39</sup> OCDE, *Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System* (París, 2023), pág. 116.

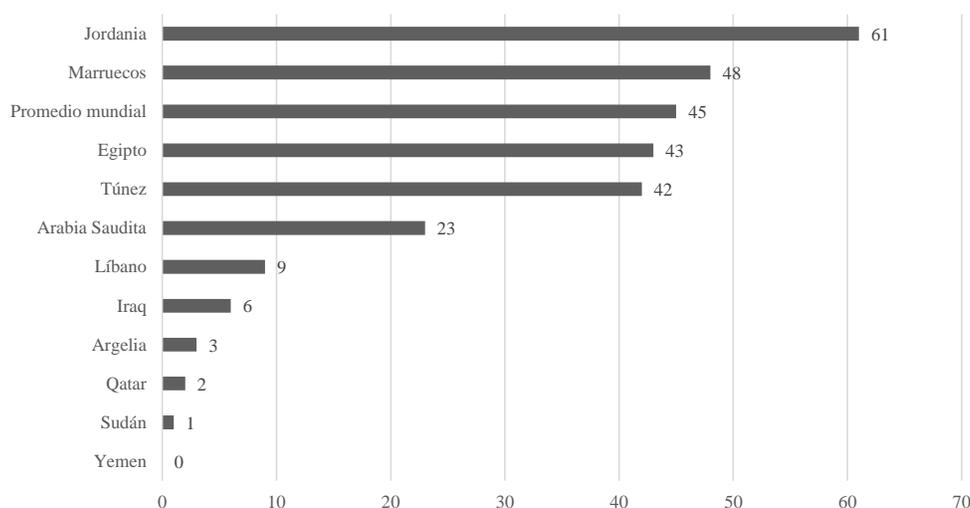
### III. Ejemplos de buenas prácticas de gestión de las finanzas públicas en situaciones de emergencia

#### A. El Líbano y su tablero del presupuesto ciudadano: datos para mejorar la transparencia fiscal

58. El presente estudio de caso demuestra que, en contextos frágiles en que hay crisis frecuentes y recurrentes, cobra una importancia fundamental la forma en que se recauda y desembolsa el dinero público. El Líbano, situado en la intersección de grandes pugnas geopolíticas, viene experimentando crisis económicas y financieras que se han visto exacerbadas por las guerras en el Iraq y la República Árabe Siria y la consiguiente crisis de refugiados, así como por el doble impacto económico de la pandemia de COVID-19 y la explosión masiva en el puerto de Beirut en 2020, lo que ha puesto en graves apuros a las finanzas públicas. Los coeficientes de deuda pública, que ya eran notoriamente insostenibles, crecieron aún más.

59. En tiempos de crisis es importante que haya transparencia fiscal, ya que los Gobiernos enfrentan mayores necesidades de financiación y se encuentran más expuestos a los riesgos fiscales (en particular, a los pasivos contingentes). Si bien puede resultar necesario contar con planes fiscales más flexibles, estos pueden elevar los costes de financiación y socavar la sostenibilidad fiscal si son poco restrictivos e irrealistas. Según International Budget Partnership, el Líbano, cuyo presupuesto se centra en gastos que presentan escasos vínculos con objetivos de políticas, se encuentra entre el 10 % de los países menos transparentes del mundo (véase la figura I).

Figura I  
Puntuaciones de transparencia presupuestaria (países seleccionados)

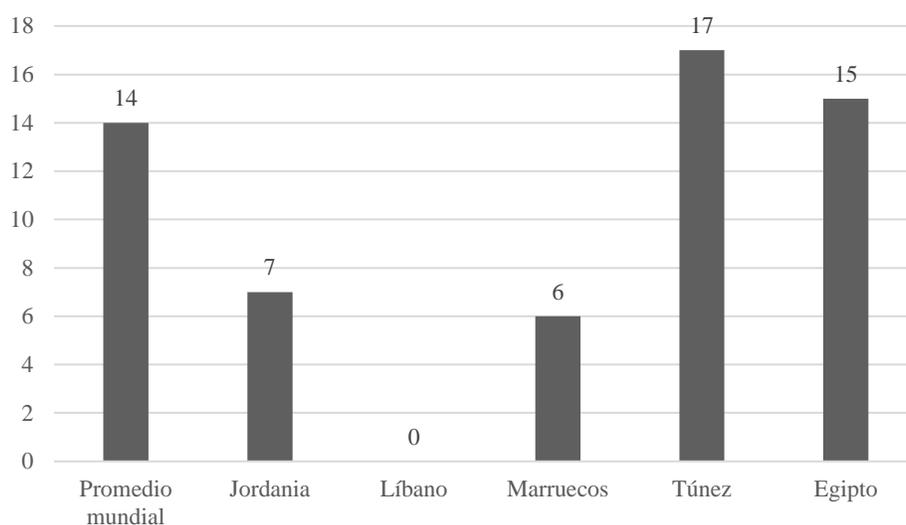


Fuente: International Budget Partnership, *Encuesta de presupuesto abierto 2021* (Washington D. C., 2021).

Nota: Una puntuación de entre 61 y 100 indica un nivel suficiente de transparencia presupuestaria.

Además, el anticuado régimen jurídico del Líbano ofrece poco margen para una planificación y un seguimiento eficaces de la consecución real de los objetivos de políticas, y oportunidades limitadas para la participación pública (véase la figura II).

**Figura II**  
**Participación pública en los procesos presupuestarios (países seleccionados)**



*Fuente:* International Budget Partnership, *Encuesta de presupuesto abierto 2021* (Washington D. C., 2021).

*Nota:* Una puntuación de 61 o superior indica que existen oportunidades adecuadas para la participación pública en el proceso presupuestario.

60. En el Líbano, una gran parte del gasto del gobierno central corresponde al presupuesto aprobado, pero se estima que el gasto extrapresupuestario alcanza el 15,5 % del PIB, ya que parte de los ingresos y gastos gestionados por varias corporaciones y fondos públicos quedan excluidos del presupuesto<sup>40</sup>. Los datos sobre el gasto público no se encuentran disponibles de forma sistemática u oportuna, ni en formatos accesibles que permitan realizar búsquedas. Esto impide que el público pueda comprender y evaluar la repercusión de las decisiones en materia de sostenibilidad fiscal, lo que hace muy difícil predecir razonablemente el estado de las finanzas, al tiempo que expone al país a crecientes riesgos fiscales.

61. Con el fin de apoyar una mejor gestión fiscal, un equipo multidisciplinario de expertos del Instituto de Finanzas Basil Fuleihan de Beirut unió sus fuerzas para recopilar y publicar datos presupuestarios a través de un tablero de fácil manejo para promover la transparencia presupuestaria y aumentar la concienciación y el compromiso en materia presupuestaria. En el tablero se muestran datos de ingresos y gastos públicos extraídos de leyes presupuestarias y otros documentos, incluidos informes de gastos no auditados publicados por el Ministerio de Finanzas. Los datos se recopilan en un depósito de datos y se transforman en información comprensible y fácil de leer y gráficos atractivos que los usuarios pueden manejar y analizar.

62. El tablero permite hacer un seguimiento del gasto público efectivo, así como visualizar un panorama histórico, actualizaciones en tiempo real y tendencias comparativas. Los usuarios pueden explorar los datos a través de una serie de preguntas que arrojan luz sobre los principales objetivos y programas del Gobierno. El tablero también contiene una sección de información general que ayuda a los usuarios a comprender ciertas cifras, indicadores y tendencias e incluye una función para hacer observaciones y solicitar información adicional. Se trata de una extensión del trabajo iniciado por el Instituto de Finanzas Basil Fuleihan en 2019 con el primer

<sup>40</sup> Financially Wise, *Off-Budget Spending: A Risky Business for Lebanon* (2022).

“presupuesto ciudadano”, una versión simplificada de la ley presupuestaria y las propuestas presupuestarias cuyo objetivo es facilitar el acceso y la comprensión de la información fiscal por parte de los ciudadanos, de acuerdo con su derecho constitucional.

63. El Líbano lleva desde 2019 lidiando con una grave crisis económica y financiera, desencadenada por decenios de fracasos de las políticas económicas, financieras y fiscales, así como por los conflictos recurrentes. La crisis se vio agravada por las repercusiones de la guerra en la República Árabe Siria, la presencia de más de 1,2 millones de refugiados, la pandemia de COVID-19 y la explosión del 4 de agosto de 2020 en el puerto de Beirut. Al intensificarse la crisis libanesa creció sustancialmente la demanda de comprensión de la información fiscal y acceso a esta. En menos de un año, el tablero se convirtió en un singular punto de acceso a los datos presupuestarios utilizados por los responsables de formular políticas y otras partes interesadas.

64. El Instituto de Finanzas Basil Fuleihan recibió numerosas solicitudes para que llevara a cabo exámenes de gastos y realizara sesiones de capacitación práctica y concienciación dirigidas a parlamentarios, organizaciones de la sociedad civil, grupos de jóvenes, grupos de reflexión y asociados para el desarrollo, entre otros, y compartió su enfoque en talleres organizados por el Centro de Asistencia Técnica de Oriente Medio e International Budget Partnership, así como de manera bilateral con los ministerios de finanzas del Iraq y del Sudán.

65. Las emergencias y las crisis ejercen una presión añadida sobre los saldos y la sostenibilidad fiscales y pueden hacer que crezca la deuda, lo que plantea cuestiones relacionadas con la justicia intergeneracional, así como con la solvencia de un gobierno y su capacidad para mantener el rumbo fiscal vigente, incluidos los tipos impositivos y las obligaciones de protección social. El uso de datos a fin de aumentar la transparencia presupuestaria es clave para mejorar las decisiones relacionadas con los ingresos y los gastos y para limitar aquellas decisiones que se prevé repercutirán de forma negativa en la sostenibilidad a largo plazo. Se trata de un recurso sumamente eficaz para garantizar la plena participación de los ciudadanos en el debate público, de forma que su voz se plasme en presupuestos y políticas públicas más inclusivos, que atiendan a las necesidades reales de las comunidades, sin dejar a nadie atrás.

66. Para ampliar dicha labor se requieren coaliciones, asociaciones y el apoyo de la comunidad internacional. Puede lograrse invirtiendo en infraestructura tecnológica, y atrayendo, capacitando y desarrollando talento en materia de ciencia de datos, al tiempo que se alienta y empodera a las administraciones públicas para que faciliten el acceso abierto a sus datos. Para desarrollar el lado de la demanda, los programas de educación para aumentar los conocimientos en materia presupuestaria son esenciales para contar con una ciudadanía informada que pueda contribuir de manera positiva a la conversación.

## **B. Filipinas: redimensionamiento de la administración pública en un mundo pospandemia afectado por múltiples crisis**

67. Los esfuerzos de Filipinas por reconstruir para mejorar tras la pandemia de COVID-19 y por enfrentar las múltiples crisis actuales conllevan la necesidad de una reforma del sector público, incluido un adecuado redimensionamiento de la administración pública en el que tenga lugar una reorganización estructural y un cambio de mentalidad. Estos esfuerzos deben llevarse a cabo mediante el

planteamiento de los interrogantes “¿qué?”, “¿cómo?” y “¿para quién?”, así como el establecimiento de prioridades claras<sup>41</sup>.

68. El programa de reformas del Gobierno refleja el objetivo de redimensionar la administración, centrando la atención en las funciones transferidas tras la decisión por la que el Tribunal Supremo ampliaba considerablemente la proporción de los ingresos públicos que se destinaba a las administraciones locales. Además, en el Plan de Desarrollo de Filipinas para 2023-2028 se hace hincapié en que el redimensionamiento debe llevarse a cabo en un entorno propicio para el desarrollo económico y el logro de la condición de país de ingreso mediano alto.

69. El siguiente estudio de caso sobre Filipinas pone de relieve los principales elementos habilitadores y los posibles factores decisivos para un redimensionamiento más eficaz y sostenido que permita al sector público adaptarse y mejorar la prestación de servicios públicos.

### **1. Elementos habilitadores de un redimensionamiento contemporáneo del sector público**

70. Según se deduce de las condiciones clave que se dan en Filipinas, el redimensionamiento de la administración para mejorar la prestación de servicios públicos tendrá más posibilidades de éxito si los responsables de formular políticas consiguen fortalecer y aprovechar la digitalización, el impulso actual para una mayor descentralización, y establecer una cultura de aprendizaje, además de sólidos sistemas de seguimiento y evaluación y una toma de decisiones basada en datos.

#### *Descentralización y transferencia de funciones*

71. En 2021, tras la decisión del Tribunal Supremo conocida como decisión Mandanas-García, se ordenó la plena transferencia de las funciones relativas a los servicios básicos, en virtud del decreto núm. 138, de los organismos gubernamentales nacionales a las entidades de gobierno local, lo que empoderó a dichas entidades al proporcionarles financiación adicional para iniciativas y programas de desarrollo local. Además, el Gobierno tomó varias medidas para reforzar las capacidades de los gobiernos locales menos desarrollados. Tal decisión puede considerarse también un impulso para que el Gobierno nacional facilite su propio redimensionamiento, dado el mayor peso que se prevé que adquieran los gobiernos locales como proveedores de primera línea de servicios públicos.

#### *Digitalización*

72. El Gobierno de Filipinas ha puesto en marcha varias iniciativas y aplicaciones digitales (por ejemplo, la aplicación de gobierno electrónico e-Government Philippines). Estas se complementan con legislación clave que institucionaliza la transición al gobierno electrónico (por ejemplo, el proyecto de ley núm. 7327 de la Cámara de Representantes). En junio de 2023, se adoptó el Sistema Integrado de Información sobre Gestión Financiera para que sirviera de repositorio y sistema único para todas las transacciones relacionadas con la fiscalidad, lo que promueve la transparencia fiscal, la rendición de cuentas y la gestión basada en datos, así como la rápida divulgación de la información necesaria para las transacciones gubernamentales.

73. Muchas de las grandes ciudades del país han empezado a utilizar tecnologías digitales, aplicaciones móviles y códigos QR para diversos servicios públicos. Algunas administraciones locales también han adoptado determinadas soluciones de

<sup>41</sup> Véase también William Eggers, “Rightsizing Government: lessons from America’s public sector innovators”, How-to Guide núm. 11 (Reason Foundation, 1993).

tecnología de la información y las comunicaciones. Las organizaciones de la sociedad civil también han aprendido a trabajar con la administración pública mediante iniciativas para la transparencia basadas en la reorganización y el análisis de datos gubernamentales sobre los presupuestos y los servicios públicos prestados durante la pandemia de COVID-19.

74. Es urgente subsanar la brecha digital de Filipinas, donde solo el 63 % de los adultos tiene acceso a Internet<sup>42</sup>. El aumento de la competencia y la apertura a las inversiones gracias a reformas normativas y jurídicas podrían contribuir a mejorar dicho acceso, en particular en el caso de las comunidades marginadas.

#### *Cultura de evaluación, aprendizaje y mejora*

75. Las iniciativas de reforma del sector público deben integrarse en una cultura general de aprendizaje, acompañada de sistemas sólidos de seguimiento y evaluación y de una elaboración de políticas basada en datos e información empírica. Esto se condice con los esfuerzos de las Naciones Unidas por apoyar a los países con el cambio de mentalidad en el seno de las instituciones públicas para una mejor implementación de la Agenda 2030<sup>43</sup>.

76. Con las herramientas y la información adecuadas, los responsables de formular políticas pueden tomar mejores decisiones. Un buen ejemplo de ello es el tablero para las ciudades habitables en Filipinas “Liveable Cities Philippines”, que viene proporcionando datos en tiempo real a alcaldes y líderes municipales desde 2021.

77. Pese a que en 2007 el Gobierno adoptó un enfoque basado en los resultados para su gestión de las finanzas públicas, sería preciso que invirtiera más en seguimiento y evaluación y estableciera programas de evaluación claros y planes de ejecución apropiada para los organismos gubernamentales. Esto podría generar la base empírica necesaria para orientar la formulación de políticas y, en particular, los esfuerzos de redimensionamiento.

78. Además, los procesos transparentes y participativos resultantes, al implicar a todas las partes interesadas, pueden ayudar a superar la falta de continuidad y de linealidad observada en los anteriores esfuerzos de redimensionamiento llevados a cabo en el país.

## **2. Marco político para el redimensionamiento efectivo y sostenido de la administración pública**

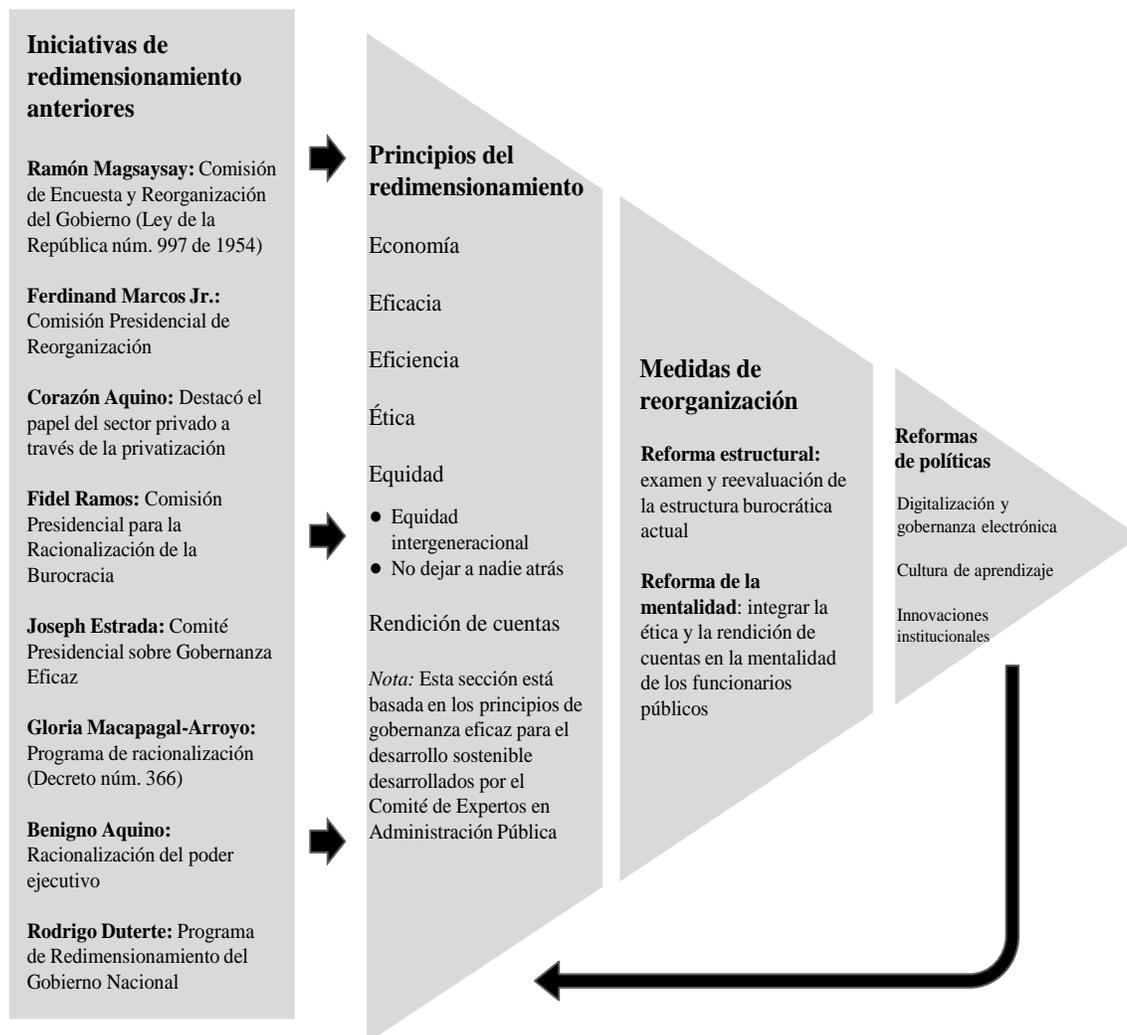
79. Hasta ahora, el redimensionamiento del sector público de Filipinas se ha llevado a cabo en distintas oleadas, siguiendo un proceso no lineal y a menudo discontinuo, y ha producido resultados desiguales. Si bien se ha creado un órgano de coordinación general, encabezado por el Presidente, para llevar a cabo exámenes exhaustivos, coordinar las acciones, asignar el presupuesto anual y hacer un seguimiento de las medidas de reforma para apoyar la aplicación, el marco normativo recogido en la figura III ilustra cómo podría ampliarse y mantenerse el redimensionamiento de la administración pública.

---

<sup>42</sup> Tech for Good Institute, “National-level priorities to grow the digital economy: spotlight on the Philippines”, 2023.

<sup>43</sup> Véase Red de las Naciones Unidas sobre Administración Pública, conjunto de materiales didácticos “Changing mindsets in public institutions to implement the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Disponible en <https://unpan.un.org/capacity-development/curriculum-on-governance-for-the-SDGs/1>.

Figura III  
Marco normativo del redimensionamiento



*Fuente:* Elaborado por Ronald Mendoza, miembro del Comité, y otros.

80. La reorganización estructural y los cambios de mentalidad deben guiarse por la experiencia adquirida y contar con el apoyo de instituciones y asociaciones académicas, de capacitación y de desarrollo. Por ejemplo, los esfuerzos de creación de capacidad emprendidos por el centro de colaboración público-privada Public-Private Partnership Center pueden fomentar las capacidades de los gobiernos locales.

81. En conclusión, para afianzar el proceso de redimensionamiento de la administración pública en Filipinas hace falta un entorno institucional propicio cuyos componentes de reforma se apoyen entre sí durante un largo período de tiempo. Hasta ahora, la ausencia de tal entorno y las vicisitudes de la política y de las condiciones económicas internas y externas no han proporcionado un terreno fértil para un redimensionamiento sostenido de la administración pública. No obstante, el Gobierno está avanzando con las reformas en todos los ámbitos clave, lo que podría considerarse una contribución más holística a un redimensionamiento potencialmente más efectivo y sostenido a lo largo del tiempo.

## IV. Recomendaciones

82. En épocas de crisis, el endeudamiento debe ser sostenible y basarse en reservas constituidas en épocas mejores, momento en que se espera que los Gobiernos responsables ahorren. Esto es algo que, sin embargo, la mayoría de los Gobiernos no logran hacer. El refuerzo de la orientación del presupuesto hacia el mediano plazo y la detección y gestión más sistemática de los riesgos fiscales, entre otros mediante la acumulación de reservas fiscales adecuadas, son componentes críticos de una gestión sostenible de las finanzas públicas.

83. Debería emplearse la presupuestación por programas como herramienta para conectar las prioridades económicas y sociales con los presupuestos y permitir la evaluación de la relación calidad-precio de los programas de gasto vigentes o previstos. El etiquetado relativo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible puede aportar ventajas decisivas en todas las fases del proceso presupuestario, desde la determinación de las necesidades de recursos para los Objetivos hasta el escrutinio de los resultados obtenidos.

84. Cada vez más, los países deberían emplear marcos nacionales de financiación integrados para financiar sus prioridades nacionales de desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los marcos nacionales de financiación integrados pueden asegurar la plena alineación con la Agenda 2030 de las propuestas de tributación en el contexto de la digitalización de la economía, una nueva generación de políticas industriales sostenibles, la gestión de la deuda y las políticas de deuda sostenible.

85. En los recortes presupuestarios transversales estándar destinados a equilibrar las finanzas públicas se debería dar prioridad a las ganancias en eficiencia. Las instituciones de rendición de cuentas, los consejos fiscales, las organizaciones de vigilancia y los grupos de reflexión deberían detectar y promover las posibilidades de un gasto público más eficaz y eficiente. Los programas de gasto público vigentes deberían evaluarse sistemáticamente en términos de costos y resultados, y los nuevos gastos propuestos no deberían aprobarse sin una evaluación exhaustiva.

86. Si bien existen numerosos estudios, sugerencias, instrucciones y recomendaciones para mejorar las tesorerías y los ministerios de finanzas, es importante destacar el papel de las instituciones de auditoría del Estado y aumentar su implicación para reforzar la gestión de las finanzas públicas y la credibilidad presupuestaria. Es igualmente importante implicar en la supervisión fiscal, el control de las normas fiscales y la evaluación de la credibilidad presupuestaria y la calidad de las políticas públicas a los consejos fiscales, como organismos independientes y no partidarios que evalúan las políticas, los planes y el cumplimiento de las normas en materia fiscal.

87. Para garantizar la integridad en la contratación pública, deberían elaborarse directrices detalladas sobre estrategias de contratación en épocas de crisis y utilizarse acuerdos marco, así como someter todos los procesos de adquisiciones de emergencia a auditoría y supervisión. Las funcionalidades de las plataformas de contratación electrónica deberían ampliarse para mantener registros específicos sobre la adquisición de artículos de emergencia y permitir al público hacer un seguimiento de todas las compras de emergencia.

88. Para aprovechar plenamente los beneficios de la digitalización gubernamental, deberían aplicarse las políticas adecuadas y la infraestructura pública digital subyacente, junto con estrategias digitales nacionales integradas que permitan lograr la adopción digital a todos los niveles del Gobierno, sin dejar

de tener en cuenta la fase de madurez en que se encuentra la digitalización. También debería ampliarse el acceso asequible a Internet, de manera que pueda cerrarse la brecha digital y que nadie se quede atrás.

89. Debería emplearse un enfoque estratégico integrado para la creación de instituciones fiscales que pudiera invertir la tendencia de disminución de la confianza de los ciudadanos y del sector privado hacia las instituciones públicas por medio de una mayor eficiencia y eficacia de la gestión fiscal, una percepción creciente de que el dinero público se gasta de manera adecuada, una mejor provisión de bienes y servicios públicos, un riesgo menor de corrupción, un mejor cumplimiento de las obligaciones tributarias y un sector informal menguante.

90. Los Gobiernos deberían seguir mejorando su fiabilidad y preparación ante futuras crisis, diseñando políticas y servicios públicos con y para las personas y mejorando su transparencia y su comunicación con los ciudadanos en torno a sus promesas y resultados. Esto ayudará a conectar e interactuar mejor con los ciudadanos en el diseño de políticas, la prestación de servicios públicos y la reforma; a proteger y mejorar la capacidad de las personas para ejercer una voz política efectiva; a asegurar la integridad de los funcionarios elegidos y de alto nivel; a medir y mejorar continuamente la prestación de servicios públicos; y a garantizar la inclusión de los grupos vulnerables y marginados. Los Gobiernos también deberían mejorar la educación para aumentar los conocimientos en materia presupuestaria, de modo que los ciudadanos puedan comprender todos los aspectos de las finanzas públicas y mejorar su propia gestión financiera.