



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
1 de febrero 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 10 del programa provisional\*

**Construcción institucional en zonas frágiles  
y afectadas por conflictos**

### **Buena gestión de las finanzas públicas en entornos frágiles y afectados por conflictos para erradicar la pobreza en todas sus formas**

#### **Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por Lamia Moubayed Bissat, miembro del Comité, en colaboración con los miembros del Comité Paul Jackson y Katarina Ott.

---

\* E/C.16/2024/1.



## **Buena gestión de las finanzas públicas en entornos frágiles y afectados por conflictos para erradicar la pobreza en todas sus formas**

### *Resumen*

Erradicar la pobreza en todas sus formas es crucial para el desarrollo sostenible y para cumplir la promesa de no dejar a nadie atrás. Sin embargo, ha sido difícil acelerar los avances hacia la erradicación de la pobreza y las iniciativas en ese sentido siguen viéndose obstaculizadas por las múltiples crisis actuales. Los conflictos tienen un impacto devastador en los esfuerzos por erradicar la pobreza, y sus secuelas, como los desplazamientos, la radicalización y las intervenciones extranjeras, así como la recurrencia de los conflictos, pueden hacer retroceder años o decenios los progresos realizados.

En el presente documento, los autores examinan la relación de refuerzo mutuo entre pobreza y conflicto, que tiene su origen en la mala gobernanza, la debilidad de las instituciones y la deficiente gestión de las finanzas públicas y a menudo se ve reforzada por ellas, lo que aumenta las desigualdades y la marginación, atrapa a las personas en la pobreza y, en ocasiones, incluso conduce a nuevos conflictos y a más pobreza.

Los autores sostienen que las medidas orientadas a reducir la pobreza en contextos frágiles y afectados por conflictos deben afrontar en primer lugar las deficiencias de la gestión de las finanzas públicas. Con demasiada frecuencia, la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia pasan a un segundo plano, y la utilización del gasto público para reducir la pobreza puede dar lugar a un gasto deficitario, un elevado endeudamiento, devaluaciones monetarias y trampas de dependencia de la ayuda. Esto puede constituir una amenaza para la estabilidad a largo plazo y tener el efecto de anular cualquier beneficio a corto plazo para los pobres y vulnerables, lo que en ocasiones llega a provocar nuevos conflictos.

Los autores explican que incluso las medidas bienintencionadas de gestión de las finanzas públicas encaminadas a reducir la pobreza pueden entrañar riesgos, ilustrados por algunos ejemplos seleccionados, como una presupuestación en favor de los pobres ineficiente e inflacionista, los riesgos de “comprar” la paz y el aumento de la dependencia de la ayuda.

Para concluir, los autores recomiendan estrategias clave destinadas a reducir la pobreza en contextos frágiles y afectados por conflictos mediante una gestión más sólida de las finanzas públicas.

## I. Antecedentes

1. El presente documento se basa en el trabajo anterior del Comité de Expertos en Administración Pública sobre la creación de instituciones sólidas en entornos frágiles y afectados por conflictos para reforzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En él se abarcan las perspectivas de erradicación de la pobreza a través de la construcción institucional, con especial atención a la buena gestión de las finanzas públicas como instrumento para reducir la pobreza. En el documento se utiliza la clasificación del Banco Mundial de entornos frágiles y afectados por conflictos, a saber: a) países con altos niveles de fragilidad institucional y social, determinados a partir de indicadores que miden la calidad de las políticas y las instituciones, y las manifestaciones de fragilidad; y b) países afectados por conflictos violentos, determinados en función de un umbral de muertes relacionadas con conflictos en relación con la población.

2. La erradicación de la pobreza en todas sus formas, incluida la pobreza extrema, es un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 está dirigido a poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo y abarca varias medidas para reducir la pobreza, como los sistemas de protección social, el fomento de la resiliencia y marcos políticos más sólidos basados en estrategias de desarrollo favorables a las personas en situación de pobreza y con perspectiva de género, para no dejar a nadie atrás. El fin de su meta 1.4 es garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación, de aquí a 2030. Esto es especialmente importante ya que, según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al menos 1.300 millones de personas vivían en situación de pobreza multidimensional en 2022, la mitad de ellas niños.

3. Salvaguardar y acelerar los avances hacia el fin de la pobreza ha sido una batalla constante. Las consecuencias de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), múltiples crisis mundiales y las guerras y conflictos en curso en todo el mundo han agravado aún más la situación y han repercutido negativamente en los esfuerzos por alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1. Como consecuencia de la pandemia, entre 110 millones y 150 millones de personas más pueden haberse visto abocadas a la pobreza extrema, lo que se suma a los 689 millones de personas en todo el mundo que sobrevivían con menos de 1,90 dólares al día en 2018. En el *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023* se indica que, a no ser que se invierta la tendencia actual, la lentitud e irregularidad de los progresos de la reducción de la pobreza pueden dejar a cientos de millones de personas en la pobreza extrema para 2030, ya que 575 millones de personas siguen viviendo en la pobreza extrema y solo un tercio de los países han reducido a la mitad sus niveles nacionales de pobreza.

4. Los conflictos tienen un impacto devastador en el desarrollo inclusivo y la reducción de la pobreza, y sus secuelas, como los desplazamientos, la radicalización y las intervenciones extranjeras, así como la recurrencia de los conflictos, pueden hacer retroceder años o decenios los progresos realizados. Los países en desarrollo se ven particularmente afectados. En una reunión conjunta del Consejo Económico y Social y la Comisión de Consolidación de la Paz celebrada el 29 de junio de 2023, se reiteró el carácter fundamental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para vincular la paz y el desarrollo sobre el terreno, en un contexto de creciente incertidumbre mundial. Los Estados Miembros destacaron la importancia de afrontar las causas profundas de los conflictos y reforzar los esfuerzos de prevención con miras al cumplimiento de la Agenda 2030.

5. Los Estados Miembros, en la declaración política aprobada en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General en septiembre de 2023, reconocieron que en muchas partes del mundo, los conflictos armados y la inestabilidad se habían mantenido o intensificado, lo que causaba un sufrimiento humano incalculable y socavaba la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, reconocieron que sus esfuerzos por prevenir y resolver conflictos y fomentar sociedades pacíficas, justas e inclusivas habían sido a menudo fragmentarios e insuficientes y se habían visto obstaculizados en el actual contexto mundial. El número de personas que viven en un radio de 60 km de al menos 25 muertes relacionadas con un conflicto, por ejemplo, casi se ha duplicado desde 2007<sup>1</sup>. Por lo tanto, habrá que acelerar urgentemente las actividades del Tercer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2018-2027) con miras a alcanzar un mundo sin pobreza.

6. La pobreza y los conflictos mantienen una relación que se refuerza mutuamente, causada e impulsada por la mala gobernanza, la debilidad de las instituciones y la deficiente gestión de las finanzas públicas, incluida la asignación ineficiente, sin rendición de cuentas y opaca de los recursos públicos. Una gestión de las finanzas públicas y unas prácticas de gobernanza distorsionadas socavan la paz al aumentar las desigualdades y la marginación, que son precursoras de los conflictos y una vía para caer aún más en la pobreza. Por lo tanto, las medidas orientadas a reducir la pobreza en contextos frágiles y afectados por conflictos deben afrontar en primer lugar las deficiencias de la gestión de las finanzas públicas.

7. Desde su 17º período de sesiones, el Comité ha hecho hincapié en la importancia de vincular las vías para salir de los conflictos con una buena administración pública. Sin embargo, es muy difícil para las administraciones públicas funcionar en situaciones de conflicto complejas en las que la soberanía puede ser disputada y puede haber escasez de recursos humanos y financieros. No obstante, las administraciones públicas desempeñan un papel fundamental a la hora de equilibrar las necesidades de seguridad a corto plazo con las estrategias de desarrollo a más largo plazo que afectan a las causas subyacentes de los conflictos y al bienestar de las poblaciones locales. Para desempeñar este papel, se requiere una buena gestión financiera, tanto en términos de generación de recursos como de gestión justa y sin prácticas corruptas de dichos recursos.

## II. Pobreza y conflicto: una relación que se refuerza mutuamente

8. La relación de refuerzo mutuo entre pobreza y conflicto no es sencilla. A menudo se habla de los conflictos como factor de la pobreza y variable independiente que la agrava, debido a los costos a largo plazo que conllevan. Este enfoque permite evaluar el impacto de la guerra y los conflictos en las economías nacionales y regionales, pero no aborda los vínculos de refuerzo mutuo con la pobreza<sup>2</sup>.

9. Los conflictos atrapan a las personas en un ciclo de desesperación y desplazamiento que a menudo da lugar a un aumento de los índices de pobreza y al retroceso de los avances logrados en la reducción de la pobreza. Existe un amplio corpus de conocimientos sobre la relación entre pobreza y conflicto, y se ha

<sup>1</sup> Banco Mundial, *Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight Against Poverty* (Washington D. C., 2020).

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *The Fallout of War: The Regional Consequences of the Conflict in Syria* (Washington D. C., 2020).

establecido que la pobreza es un factor que contribuye al inicio del conflicto civil<sup>3</sup>. Sin embargo, se trata de un aspecto matizable, ya que parece que dicho vínculo causal es especialmente visible cuando se combina con otros factores, como la exclusión y la discriminación. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que elaboró una herramienta de análisis de conflictos y desarrollo para orientar sobre la realización de análisis de conflictos y la aplicación de las conclusiones a diversos fines en entornos afectados por conflictos, también subraya que la pobreza como consecuencia de la exclusión o la marginación es especialmente propicia para los conflictos<sup>4</sup>.

10. El caso de Gaza ilustra estos puntos. Antes de la guerra entre Israel y Hamás, el 61 % de la población de Gaza vivía en la pobreza, la inseguridad alimentaria aguda o moderada afectaba al 62,9 % de los hogares, el consumo diario de agua era inferior a los 100 litros diarios recomendados por la Organización Mundial de la Salud y el desempleo afectaba al 46 % de la población<sup>5</sup>. Merece la pena analizar más a fondo estas condiciones, que, cuando se combinan con la marginación y los agravios históricos<sup>6</sup>, pueden desempeñar un papel importante en el impulso de la radicalización y la participación extranjera, lo que conduce al conflicto.

11. Diversos informes confirman que los factores agravantes, como la exclusión socioeconómica y geográfica, pueden contribuir en última instancia a los conflictos<sup>7</sup>. Las conclusiones del Banco Mundial también indican que, si bien la pobreza por sí sola es insuficiente como variable independiente para explicar los conflictos, la ruptura de la movilidad social debida a la exclusión y la discriminación actúa como un catalizador que puede dar lugar a estallidos de violencia<sup>8</sup>.

12. Por lo tanto, la pobreza puede interactuar con los conflictos como causa y como consecuencia. Los desplazamientos, la intervención e implicación extranjeras y la reaparición de conflictos suelen producirse cuando los factores internos han llevado a alcanzar el punto de inflexión en la vía hacia el conflicto y el efecto de la pobreza se agrava por catalizadores como las desigualdades generalizadas, la exclusión y la discriminación. El número de conflictos violentos en el mundo se ha triplicado desde 2001 y casi la mitad se repiten, mientras que casi un 20 % de ellos se repiten más de tres veces<sup>9</sup>. Esto supone una carga para los Gobiernos y las comunidades directamente implicados, pero también para la comunidad internacional en general, ya que alrededor de 8 de cada 10 dólares de los Estados Unidos de la financiación humanitaria se destinan a zonas afectadas por conflictos<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Alex Braithwaite, Niheer Dasandi y David Hudson, “Does poverty cause conflict? Isolating the origins of the conflict trap”, *Conflict Management and Peace Science*, vol. 33, núm. 1 (febrero de 2016).

<sup>4</sup> Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Conducting a Conflict and Development Analysis* (2016).

<sup>5</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), “Gaza war: expected socioeconomic impacts on the State of Palestine – preliminary estimations until 5 November 2023” (2023).

<sup>6</sup> Por ejemplo, no se permitía trabajar en Israel a más del 1 % de la población de Gaza. Véase Reuters, “Israel sends back thousands of cross-border Palestinian workers back to Gaza”, 3 de noviembre de 2023.

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, PNUD, *Leaving No One Behind: Towards Inclusive Citizenship in Arab Countries* (Nueva York, 2019).

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *Eruptions of Popular Anger: The Economics of the Arab Spring and Its Aftermath* (Washington D. C., 2017).

<sup>9</sup> Banco Mundial y Naciones Unidas, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington D. C., 2018).

<sup>10</sup> Grupo de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria, “Too important to fail: addressing the humanitarian financing gap”, enero de 2016.

13. Los conflictos representan una fuente nociva y persistente de subdesarrollo para un gran número de personas. Los Gobiernos pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de romper este ciclo de conflicto y pobreza, incluso en situaciones en que la mala gobernanza haya sido una causa subyacente clave del propio conflicto. En su 17º período de sesiones, el Comité expresó la opinión de que la aplicación de los principios de la gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible era fundamental para el restablecimiento de la buena gobernanza en las zonas afectadas por conflictos. La buena gestión financiera es una de las estrategias vinculadas a estos principios que se utiliza comúnmente, al tiempo que constituye una esfera clave tanto para la prestación de servicios como para el establecimiento de la legitimidad del Estado en pro de la paz y el desarrollo.

### **III. La gobernanza financiera ineficaz como una causa sistémica de pobreza y conflicto**

14. Para los pobres y otros grupos vulnerables, como las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, las minorías, los inmigrantes, los refugiados y los desplazados, la forma en que los Gobiernos gestionan sus asuntos financieros tiene profundas repercusiones. La incapacidad de financiar y gestionar eficazmente servicios básicos, como la sanidad y la educación, o de velar por la seguridad de forma imparcial, por ejemplo, es a menudo una cuestión de vida o muerte. Del mismo modo, la incapacidad de los Gobiernos de recaudar impuestos para financiar inversiones públicas estratégicas puede obstaculizar el crecimiento económico e impedir que las personas salgan de la pobreza. En última instancia, esto puede contribuir a atrapar a países y personas en la dependencia de la ayuda, lo que no favorece la estabilización a largo plazo.

15. Aunque son difíciles de conseguir en entornos frágiles y afectados por conflictos, la credibilidad y la previsibilidad presupuestarias resultan fundamentales para mitigar los sesgos en las políticas, que pueden erosionar la inclusividad, convertir la pobreza en un arma y conducir a la oposición violenta. Las desviaciones presupuestarias pueden tener consecuencias catastróficas para los más vulnerables y poner en peligro el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El seguimiento de la forma en que se asignan las finanzas públicas es un componente esencial para salvaguardar la inclusividad horizontal y evitar la erosión de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Los anuncios de políticas, respaldados por normas y marcos fiscales, pueden reducir el espacio que queda para las “cajas negras” del gasto presupuestario<sup>11</sup>.

16. Dadas las dificultades que entraña la aplicación de esos enfoques en entornos frágiles y afectados por conflictos, es importante subrayar que lo que a menudo se requiere no es algo complicado, sino más bien reconstruir los elementos constitutivos básicos de la gestión de las finanzas y realizar el seguimiento de esas finanzas, por ejemplo mediante una sencilla contabilidad. Se tiende a hacer hincapié en sistemas especialmente complicados, cuya gestión requiere personas altamente calificadas, olvidando que se necesitan soluciones prácticas y que a menudo faltan incluso los niveles básicos de formación o comprensión presupuestaria.

17. El establecimiento de una contabilidad sólida es esencial para la transición de un presupuesto basado en objetos de gasto o partidas a un presupuesto basado más bien en objetivos, en el que puedan integrarse las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1. Esto es esencial en entornos frágiles y afectados por conflictos, donde

---

<sup>11</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), “Trust what you hear: policy communication, expectations, and fiscal credibility”, documento de trabajo, febrero de 2022.

la confianza en los Gobiernos se ve a menudo socavada por la opacidad de los procesos de asignación de recursos. La confianza se erosiona aún más cuando se tolera la corrupción (es decir, el abuso del cargo público en beneficio propio), sobre todo cuando se percibe que esa corrupción beneficia a un grupo social o étnico en detrimento de otro. En 2017, el Fondo Monetario Internacional informó de que 1 de cada 4 personas en los países en desarrollo había declarado haber pagado un soborno. Además, un escaso control externo hace posible la corrupción y que prosperen las redes informales, lo que puede obstaculizar el desarrollo del sector privado y la creación de empleo. Esto puede dar lugar a que se reanude la tendencia existente de financiar la reducción de la pobreza estrictamente a través del gasto público, lo que a largo plazo provoca un aumento de la fragilidad de los países en lugar de su reducción.

18. Para disponer de una contabilidad y una información sólidas tanto con respecto a los ingresos como con respecto a los gastos se requieren instituciones fiscales que funcionen, incluidos funcionarios bien formados, y la capacidad de aprovechar conjuntos de datos tanto relativos a los gastos como a los ingresos. Estos dos pilares, los datos y el capital humano, precisan una mayor atención en los entornos frágiles y afectados por conflictos o propensos a ellos, ya que la creación de instituciones fiscales es un proceso largo y que requiere una gran intensidad de capital humano y financiero.

19. El restablecimiento de las funciones gubernamentales básicas y el establecimiento de una gestión más sólida de las finanzas públicas en entornos frágiles y afectados por conflictos desempeñan un papel fundamental para evitar que las tensiones socioeconómicas alcancen un punto de inflexión, atajar la pobreza multidimensional y evitar que más personas caigan en la pobreza. Diferentes datos, incluso en relación con Oriente Medio y el Norte de África, confirman esta evaluación<sup>12</sup>. Unos resultados fiscales más coherentes pueden mejorar la legitimidad del Estado<sup>13</sup> y posibilitar mayores incrementos de la productividad total en el sector privado. Además, se ha demostrado que unas prácticas de gestión de las finanzas públicas más coherentes reducen el riesgo de reanudación de los conflictos<sup>14</sup>. Por otra parte, una mala gestión financiera, sobre todo cuando redunde en beneficio de un subgrupo específico o existen sesgos o corrupción, puede agravar las causas subyacentes de los conflictos y socavar la legitimidad del Estado.

20. El marco del Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras permite que los países evalúen la medida en que su actuación en esferas clave de la gestión de las finanzas públicas puede fomentar la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, en particular de su meta 1.4. Evalúa la gestión de las finanzas públicas de un país e informa sobre sus puntos fuertes y débiles. Cuatro de sus indicadores se solapan con los principios de gobernanza eficaz, elaborados por el Comité y refrendados por el Comité Económico y Social en 2018, a saber: “la estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas” y “la previsibilidad y el control de la ejecución presupuestaria” se solapan con el principio de eficiencia, “el examen y la auditoría externos” se solapan con el principio de rendición de cuentas, y “la contabilidad y los informes” se solapan con el principio de transparencia.

21. Reconocer las dificultades y los retos que plantea la aplicación de una buena gestión de las finanzas públicas y establecer o restablecer sus elementos constitutivos básicos en contextos frágiles y afectados por conflictos es un primer paso crucial para determinar la estrategia adecuada, así como el apoyo necesario.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *Eruptions of Popular Anger: The Economics of the Arab Spring and Its Aftermath*.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *PEFA, Public Financial Management, and Good Governance* (Washington D. C., 2019).

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, International Budget Partnership, “Making and keeping promises: why budget credibility matters”, julio de 2018.

## IV. Riesgos de las medidas de gestión de las finanzas públicas para reducir la pobreza

22. Incluso las medidas bienintencionadas de gestión de las finanzas públicas destinadas a reducir o erradicar la pobreza pueden conllevar riesgos, como se explica a continuación en los ejemplos que se indican a continuación.

### Presupuestación en favor de los pobres: ¿inflacionista e ineficaz?

23. Los presupuestos públicos desempeñan un papel fundamental en la reanudación de los servicios públicos que satisfacen las necesidades básicas. La presupuestación pública puede ser fundamental para la reducción de la pobreza si se realiza a través de un marco a medio plazo basado en previsiones y orientado a objetivos<sup>15</sup>. Además, la presupuestación basada en políticas, cuando se lleva a cabo mediante un enfoque participativo, permite determinar las necesidades al nivel más básico. Esto es esencial para evitar las tendencias excluyentes que pueden convertir la pobreza en un arma<sup>16</sup>.

24. La presupuestación basada en políticas requiere integrar seis conceptos clave: disciplina fiscal, margen fiscal, perspectiva presupuestaria a medio plazo, separación de las políticas existentes y las nuevas, evaluación sistémica para impulsar la mejora continua y estimaciones progresivas para mejorar la presupuestación. Todos estos conceptos conllevan la integración de metas de ejecución<sup>17</sup>, con miras a hacer posible la integración de metas específicas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1<sup>18</sup>.

25. La presupuestación en favor de los pobres constituye la principal forma de presupuestación basada en políticas utilizada para lograr la reducción de la pobreza a través del gasto público y su uso está aumentando en todo el mundo. Esta tendencia se originó a finales de la década de 1990, cuando la comunidad internacional hizo de la erradicación de la pobreza su principal objetivo y el gasto público se consideró un medio fundamental para canalizar las finanzas hacia los servicios para los pobres.

26. Esta tendencia también recibió el apoyo de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados, que estableció un vínculo entre el alivio de la deuda y la capacidad de orientar las finanzas públicas hacia la reducción de la pobreza. Esto es importante, ya que las Naciones Unidas han reconocido la relación entre el estancamiento de los avances en esferas fundamentales para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la disminución de las transferencias financieras públicas. En un reciente estudio de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental se confirma la necesidad de reorientar las finanzas públicas en toda la región de Oriente Medio y Norte de África hacia sectores que tienen que hacer frente a gastos imprevisibles<sup>19</sup>.

27. Si bien los datos sobre el impacto de la presupuestación en favor de los pobres siguen siendo escasos y objeto de debate, diversos resultados han demostrado que el gasto público puede actuar como factor impulsor de la consecución de avances en esferas clave, como la educación primaria y la sanidad, en las que el gasto tiende a ser progresivo<sup>20</sup>. Aunque muchos estudios han encontrado una relación causal entre el gasto público y la reducción de la pobreza, un análisis de metarregresión más

<sup>15</sup> Véase también Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “CEPA strategy guidance note on strategic planning and foresight”, febrero de 2021.

<sup>16</sup> Véase también Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “CEPA strategy guidance note on participatory budgeting”, enero de 2022.

<sup>17</sup> Institute for State Effectiveness, “Performance and policy-based budgeting: how to spot the fakes”, enero de 2019.

<sup>18</sup> PNUD, “Budgeting for the SDGs: origins and practices” (Nueva York, 2022).

<sup>19</sup> CESPAAO, *Rethinking Fiscal Policy in the Arab Region* (Beirut, 2018).

<sup>20</sup> Overseas Development Institute, “Following the money: examining the evidence on pro-poor budgeting”, nota de antecedentes, junio de 2012.

reciente no ha encontrado pruebas claras de que el gasto público hubiera dado lugar a una reducción de la pobreza económica. Esto es coherente con la opinión de que la política fiscal tiende a desempeñar un papel redistributivo menor de lo que se creía. En el estudio se señala que la importancia de la relación puede estar exagerada por el sesgo de publicación y a no tener suficientemente en cuenta las estimaciones en las que el aumento del gasto es correlativo al aumento de la pobreza. De hecho, casi la mitad de las 169 estimaciones de 19 estudios econométricos de diversos países muestran que no existe ninguna relación significativa. También se descubrió que el gasto en sectores que se consideraban favorables a los pobres a menudo podía acabar beneficiando a los quintiles más ricos de la población. En Indonesia, por ejemplo, el 80 % de los beneficios de la gasolina subvencionada son absorbidos por la mitad de la población del país con rentas más altas<sup>21</sup>. No obstante, los datos no son claros en todos los casos, lo que apunta a la necesidad de un diálogo abierto sobre el significado de la presupuestación en favor de los pobres, en lugar de considerar que una política es favorable a los pobres cuando el resultado no está claro.

28. La presupuestación en favor de los pobres y el impulso de la reducción de la pobreza a través del gasto en contextos frágiles y afectados por conflictos también pueden tener ramificaciones, como el aumento del endeudamiento, a largo plazo. Esto se debe al hecho de que pueden producirse desequilibrios cuando aumentan los gastos, mientras que las políticas fiscales redistributivas en lo relativo a los ingresos (por ejemplo, el impuesto progresivo sobre la renta) son ineficaces o se quedan atrás en contextos de escasez de efectivo y bajos ingresos.

29. Además, las investigaciones han señalado que unas tasas de crecimiento económico insuficientes, la falta de infraestructuras y un sector privado deteriorado pueden hacer que el gasto y los esfuerzos en favor de los pobres sean redundantes. Un ejemplo sería el gasto financiero para lograr mayores tasas de finalización de la educación secundaria y superior sin la existencia de un mercado laboral capaz de absorber esa mano de obra más cualificada<sup>22</sup>. Esto puede llevar incluso a la aparición de un “síndrome de desarrollo infeliz”, que a su vez puede alimentar los conflictos.

### **“Comprar la paz” a costa de la rendición de cuentas**

30. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señala que la reanudación de los servicios públicos y de las funciones administrativas públicas básicas son objetivos inmediatos tras un conflicto. En este sentido, la contratación en el sector público es un componente fundamental de la estabilización posterior al conflicto. Los datos sugieren que la contratación de funcionarios debe complementarse con estructuras de recompensa e incentivos, especialización laboral, regímenes basados en el mérito, descentralización fiscal y política y puesta en marcha de reformas salariales y retributivas<sup>23</sup>.

31. Sin embargo, en entornos frágiles y afectados por conflictos, la contratación en el sector público se disfraza a menudo de mecanismo de ascenso social y mitigación de la pobreza. Esto es especialmente cierto en algunos Estados árabes, donde se ha establecido un contrato social sobre la noción de “no hay impuestos sin representación” y, a cambio de beneficios, se garantiza la conformidad política<sup>24</sup>. En

<sup>21</sup> Edward Anderson *et al.*, “Does government spending affect income poverty? A meta-regression analysis”, *World Development*, vol. 103, edición C (2018).

<sup>22</sup> CESPAAO, *Rethinking Fiscal Policy in the Arab Region*.

<sup>23</sup> Véase también PNUD, *Restore or Reform: UN Support to Core Government Functions in the Aftermath of Conflict* (Nueva York, 2015).

<sup>24</sup> Véase Rolf Schwarz, “The political economy of state-formation in the Arab Middle East: rentier states, economic reform, and democratization”, *Review of International Political Economy*, vol. 15, núm. 4 (2008).

Túnez, por ejemplo, las prestaciones sociales y la tabla salarial del sector público superan a las del sector privado, lo que hace que el empleo en la función pública sea el más atractivo en un país marcado por la fragilidad y el desempleo generalizado<sup>25</sup>.

32. Estas prácticas no pueden considerarse sustitutas del consenso fiscal, por un lado, y del desarrollo de un sector privado y un mercado laboral eficientes, por otro. Sin embargo, el reclutamiento y la formación del sector público, tanto en el servicio civil como en el militar, no deberían constituir una forma de “comprar la paz”, ya que ello conlleva importantes riesgos políticos y macroeconómicos a largo plazo<sup>26</sup>. Uno de los riesgos es el aumento de los comportamientos rentistas (por ejemplo, grupos de presión y sobornos) y la captura del Estado, que pueden erosionar varios pilares de la reducción de la pobreza, como la inclusión y la rendición de cuentas<sup>27</sup>. En última instancia, la corrupción eleva los costos de los contratos públicos y puede contribuir a un endeudamiento excesivo, que a su vez da lugar a una deuda elevada y un alto nivel de inflación. La inflación acaba por anular cualquier beneficio a corto plazo que el empleo en el sector público pueda tener en la reducción de la pobreza, al erosionar el poder adquisitivo de los pobres. Además, cuando esas políticas no van acompañadas de la creación adecuada de flujos de ingresos, los beneficios a corto plazo pueden quedar anulados por las tensiones políticas y macroeconómicas a largo plazo. Por otro lado, sigue siendo verdad que la forma más segura de evitar que la gente se una a los grupos armados es darles un empleo.

33. Cuando se combinan, la presupuestación en favor de los pobres y la expansión de la contratación en el sector público pueden agravar las tensiones macroeconómicas a largo plazo al aumentar la carga de la deuda, el riesgo de insolvencia y el riesgo de devaluación de la moneda. Cuando esas tendencias no se eliminan progresivamente tras el establecimiento de acuerdos pacíficos para permitir el crecimiento del sector privado, acaban manteniéndose mediante políticas monetarias expansionistas que en la práctica disimulan las fragilidades a expensas del ahorro y el poder adquisitivo de la población. Esta fue, por ejemplo, una característica esencial de la crisis financiera libanesa de 2019, que acabó de hecho con más de 30 años de esfuerzos de reducción de la pobreza y situó al 80 % de los libaneses por debajo del umbral de la pobreza<sup>28</sup>.

### **Riesgo de dependencia de la ayuda**

34. La práctica mundial de apoyar el desarrollo y la gobernanza en entornos frágiles y afectados por conflictos ha demostrado que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) es esencial para compensar las tasas de crecimiento bajas o incluso negativas y las pérdidas de ingresos que se producen como consecuencia de la guerra y los conflictos. En consecuencia, la AOD puede actuar como catalizador de la reducción de la pobreza al cimentar las funciones gubernamentales básicas y hacer posible la aplicación de reformas que propicien una gestión más sólida de las finanzas públicas, una función a la que debe darse la debida importancia al desembolsar la AOD.

---

<sup>25</sup> FMI, “Why is Tunisia’s unemployment so high? Evidence from policy factors”, octubre de 2023.

<sup>26</sup> Véase también Banco Mundial, “Public sector size and performance management: a case study of post-revolution Tunisia”, Policy Research Working Paper, núm. 7159, enero de 2015.

<sup>27</sup> FMI, “Governance for inclusive growth”, documento de trabajo 2021/098, febrero de 2021.

<sup>28</sup> Unión Europea, Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, “Lebanon: €60 million in humanitarian aid for the most vulnerable”, 30 de marzo de 2023.

35. El despliegue de la AOD en contextos frágiles y posteriores a un conflicto debe dirigirse a estructuras nacionales que sirvan de apoyo a la reducción de la pobreza a largo plazo y hagan que los Gobiernos respondan mejor a las necesidades de su electorado. La planificación de las intervenciones debe privilegiar los enfoques participativos y la coordinación entre los diversos agentes<sup>29</sup>. Las intervenciones mal planificadas pueden suprimir la innovación local y fomentar comportamientos rentistas.

36. Además, los datos muestran que las remesas desempeñan un papel importante en la mitigación de la pobreza en entornos frágiles y afectados por conflictos. Los fondos recibidos de familiares en el extranjero, por ejemplo, redujeron la pobreza en casi un 11 % en Uganda y, entre 1995 y 2004, en al menos un 5 % en Nepal, en un momento de inestabilidad y fragilidad política. En Somalia, las remesas representan más del 70 % del producto interno bruto. Líbano es el mayor receptor de remesas per cápita de la región de Oriente Medio y Norte de África.

37. Sin embargo, las remesas tienen un costo. Los países receptores pueden enfrentarse a una apreciación de sus tipos de cambio reales, lo que puede restar competitividad internacional a sus economías frágiles y en situación de posconflicto. Un alto nivel de remesas también puede reducir los incentivos laborales y crear dependencias que dificulten el desarrollo de un sector privado nacional<sup>30</sup>.

38. En lo que respecta a la reducción de la pobreza en contextos frágiles y afectados por conflictos, algunos de los primeros datos muestran que la dependencia de la ayuda humanitaria es menor de lo que se había supuesto, pero socava la iniciativa. Estudios recientes han cuestionado aún más la noción de la existencia de la dependencia de la ayuda como factor que altera el comportamiento.<sup>31</sup> Por consiguiente, dado que dejar de proporcionar dicha ayuda puede perjudicar a las personas que la necesitan desesperadamente, la ayuda humanitaria no debería denegarse sin pruebas de que se han satisfecho las necesidades que la habían motivado en primer lugar<sup>32</sup>.

39. También es esencial evitar etiquetar todas las formas de ayuda exterior como propensas a tener únicamente repercusiones negativas. Si bien la AOD, por ejemplo, conlleva riesgos, también puede orientarse a reforzar los enfoques evaluativos y condicionarse para vincular la presupuestación en favor de los pobres o el empleo en el sector público a objetivos relacionados con el crecimiento económico y basados en resultados mensurables.

## V. Recomendaciones

**40. La buena gobernanza está claramente vinculada a la salida de un conflicto y es especialmente importante en contextos de posconflicto en los que la gestión de los recursos puede resultar difícil. La gestión financiera se sitúa en el núcleo de la capacidad de los Gobiernos de emprender intervenciones significativas y eficaces, y los enfoques financieros descritos en los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible pueden contribuir a una gestión más sólida de las finanzas públicas para reducir la pobreza en entornos frágiles y afectados por conflictos. De este modo, los Estados podrán dotarse de legitimidad**

<sup>29</sup> Banco Mundial, *(Re)Building Core Government Functions in Fragile and Conflict-Affected Settings* (Washington D. C., 2017).

<sup>30</sup> FMI, “Remittances: funds for the folks back home”, 2023.

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, Peter Little, “Food aid dependency in northeastern Ethiopia: myth or reality”, *World Development*, vol. 38, núm. 5 (2008).

<sup>32</sup> Overseas Development Institute, *Dependency and Humanitarian Relief: A Critical Analysis* (Londres, 2005).

**manteniendo una perspectiva a largo plazo y reconociendo y gestionando los factores de tensión a largo plazo, de modo que puedan garantizarse y ampliarse los beneficios a corto y medio plazo.**

**41. Reconocer los vínculos entre los principios de gobernanza eficaz, el marco de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 (en particular la meta 1.4) constituye un paso esencial para salvar la brecha entre la teoría y la práctica. Hace posible elaborar estrategias de reducción de la pobreza que tengan en cuenta las consecuencias de la mala gobernanza y de los déficits de gestión de las finanzas públicas en la consecución del Objetivo 1. Es importante señalar que, aunque el contexto puede variar considerablemente, en particular en los entornos posteriores a un conflicto la importancia de los principios de gobernanza eficaz sigue siendo la misma.**

**42. La gobernanza financiera ineficaz es una causa sistémica de pobreza y conflicto. En contextos frágiles y afectados por conflictos, unas prácticas más sólidas de gestión de las finanzas públicas y la mejora de las capacidades, incluida una mayor credibilidad presupuestaria, aunque difíciles de aplicar, son esenciales para evitar que las tensiones socioeconómicas alcancen un punto de inflexión, atajar la pobreza multidimensional y evitar que más personas caigan en la pobreza.**

**43. Las iniciativas de gasto para la reducción de la pobreza, en particular la presupuestación en favor de los pobres, deben ser objeto de una evaluación coherente. Es esencial reconocer el papel que las inversiones que fomentan el crecimiento económico, como las inversiones en el desarrollo de las infraestructuras, la agricultura y el sector privado, pueden desempeñar en la reducción de la pobreza y en la compensación de los aumentos del gasto que conllevan factores de tensión a largo plazo, como la inflación y la financiación de la deuda.**

**44. Reconocer que la presupuestación en favor de los pobres es una herramienta que conlleva riesgos macroeconómicos, en particular en relación con la asignación de recursos públicos a largo plazo y el impacto en materia de eficiencia de dichas asignaciones en el desarrollo del sector privado, no significa que deba reducirse la financiación de esferas clave como la educación y la sanidad. Por el contrario, vincular las metas a corto plazo con estrategias que propicien el crecimiento económico puede reportar un mayor rendimiento de la inversión. Un ejemplo sería vincular la financiación de la educación con las necesidades del mercado laboral.**

**45. A menudo, la presupuestación en favor de los pobres y las iniciativas de consolidación de la paz y la resiliencia van acompañadas de la ampliación de la fuerza de trabajo del sector público como estrategia de “solución rápida” para reducir la pobreza. Sin embargo, esto conlleva riesgos políticos y económicos a gran escala y a largo plazo. Para mitigar esos riesgos, es esencial vincular el empleo en el sector público a objetivos e indicadores del desempeño y a los 11 principios de gobernanza y estrategias conexas sobre contratación en el sector público.**

**46. Los donantes y los bancos multilaterales de desarrollo deberían optar por una AOD condicionada para garantizar que la contratación se base en el mérito y el desempeño, con el fin de reducir la posibilidad de captura del Estado y erosión de la inclusividad, que es un catalizador de la politización de la pobreza. La transparencia en la información sobre la política monetaria y sus resultados también es una condición esencial.**

47. No cabe duda de que las remesas seguirán desempeñando un papel en los contextos frágiles y afectados por conflictos, y la reducción de la dependencia a largo plazo de las remesas empieza por reconocer la importancia de adoptar una agenda de gestión de las finanzas públicas que favorezca el crecimiento económico y la creación de empleo y de capacidades, en lugar de una agenda dedicada únicamente a la reducción de la pobreza a través del gasto.

48. Cabe señalar que reducir la asistencia humanitaria dirigida a los más pobres y vulnerables no puede considerarse una estrategia para evitar la dependencia, dado el impacto negativo directo sobre sus medios de subsistencia y su bienestar. En cambio, un enfoque participativo, esencial para mejorar la inclusividad, sigue siendo fundamental para evaluar las necesidades reales de los grupos de población vulnerables. Mientras las estrategias de crecimiento económico no impulsen la creación de empleo en el sector privado y las necesidades no se satisfagan mediante la generación de nuevos flujos de medios subsistencia e ingresos, resulta menos arriesgado proseguir con la ayuda humanitaria que restringirla con el argumento de que puede acentuar la dependencia de la ayuda. Reducir progresivamente el gasto público destinado al empleo en el sector público y reorientar al mismo tiempo la financiación hacia el desarrollo de infraestructuras, el aprendizaje permanente para facilitar la adquisición de competencias adaptadas al mercado y el establecimiento de estrategias de salida voluntaria evitaría ahondar en tales dependencias.

49. Por último, reconocer las dificultades y los retos que plantea la aplicación de una buena gestión de las finanzas públicas en entornos frágiles y afectados por conflictos es un primer paso crucial para decidir la estrategia adecuada y el apoyo que necesitan los países con miras a reforzar la Agenda 2030 y reducir la pobreza para todos.

---