



Consejo Económico y Social

Distr. general
14 de febrero de 2018
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

17º período de sesiones

Nueva York, 23 a 27 de abril de 2018

Tema 3 b) del programa provisional*

Preparación de las instituciones y las políticas para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: desarrollo de las capacidades y obtención, asignación y gestión eficaz de los recursos presupuestarios para la implementación de la Agenda 2030

Desarrollo de las capacidades y obtención, asignación y gestión eficaz de los recursos presupuestarios para la implementación de la Agenda 2030

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento elaborado por el Sr. Juraj Nemec, miembro del Comité, en consulta con la Sra. Bridget Katsriku y la Sra. Lamia Moubayed Bissat, también miembros del Comité, a fin de que lo examine y adopte, en su caso, las medidas oportunas.

* E/C.16/2018/1.



Desarrollo de las capacidades y obtención, asignación y gestión eficaz de los recursos presupuestarios para la implementación de la Agenda 2030

Resumen

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible subraya la importancia que tiene la financiación pública, tanto a nivel nacional como internacional, para proporcionar servicios y bienes esenciales. La importancia de la financiación y sus modalidades de ejecución para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ya se puso de relieve en la Agenda de Acción de Addis Abeba, y se ha visto posteriormente reafirmada en los debates mantenidos en el seno de las Naciones Unidas, en particular en el Consejo Económico y Social. Con este documento, el autor promueve una reflexión sobre el papel que tienen los Gobiernos y las instituciones a la hora de movilizar, asignar y gestionar eficazmente los recursos presupuestarios y desarrollar la capacidad en el proceso, con miras a proporcionar los medios adecuados en apoyo de la consecución de los Objetivos.

Con el fin de presentar un marco coherente, el autor resume la trayectoria histórica reciente, las tendencias y los desafíos a que se enfrentan las finanzas públicas. Además de información básica, el documento expone las enseñanzas extraídas de anteriores experiencias nacionales y de los debates teóricos conexos, haciendo énfasis en la estructura y la eficiencia de las finanzas públicas.

El autor examina los sistemas impositivos y las políticas y reformas fiscales, reconociendo que los ingresos tributarios son la principal fuente de financiación del sector público. Recuerda el deber que tienen los Gobiernos de crear condiciones favorables en apoyo a las empresas, así como el desafío explícito que plantea la escasa capacidad fiscal de los países de bajos ingresos. Hace hincapié en la necesidad vital de reforzar la eficiencia y la eficacia de los Gobiernos en la asignación de los recursos y expone algunos problemas, como la injerencia política en este ámbito. Examina la gestión de los recursos a nivel micro y macroeconómico y trata también las dificultades existentes para prevenir la corrupción en la contratación pública, la presentación de informes financieros y la contabilidad pública. Describe las posibles aportaciones de las alianzas y la participación, la gobernanza electrónica y unos estrictos sistemas de control y auditoría.

El presente documento destaca algunas recomendaciones normativas para hacer frente a los desafíos mencionados, con el objetivo de brindar apoyo para la consecución de los Objetivos. El mensaje que subyace en todas las recomendaciones es la urgente necesidad de que los Gobiernos adopten medidas para mejorar los sistemas impositivos, incorporar las tecnologías modernas donde sea necesario, promover el uso de herramientas y fuentes de datos analíticos, facilitar los cambios a través de la legislación, promover la ayuda internacional a los países de bajos ingresos con escasa capacidad fiscal, realizar evaluaciones eficaces del impacto normativo, elaborar marcos presupuestarios a mediano plazo, entablar alianzas efectivas con entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, adoptar firmes medidas de lucha contra la corrupción y garantizar mecanismos de rendición de cuentas bien estructurados que incluyan sistemas de control interno y externo y sistemas de auditoría en el sector público.

I. Introducción

1. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible define 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como los principios rectores, las disposiciones y las metas para su consecución. La Agenda 2030 subraya la importancia que tendrá la financiación pública, tanto a nivel nacional como internacional, para proporcionar servicios y bienes públicos esenciales. El Objetivo 17 tiene cinco metas específicas relativas a las finanzas; en concreto, la meta 3 insiste en la necesidad de movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para hacer realidad las aspiraciones de la Agenda 2030. Las administraciones y las instituciones públicas desempeñan un papel esencial no solo para movilizar, sino también para asignar y gestionar eficazmente los bienes y recursos públicos.

2. La Agenda de Acción de Addis Abeba, que es parte integral de la Agenda 2030, ayudó a contextualizar los medios para alcanzar esos Objetivos y metas con políticas y medidas concretas, reafirmando el firme compromiso político de los países de hacer frente al problema de la financiación y de crear un entorno propicio a todos los niveles para el desarrollo sostenible, en un espíritu de alianza y solidaridad mundiales. En el segundo foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo, que se celebró en Nueva York en mayo de 2017, se asumieron nuevos compromisos en materia de políticas y se formularon recomendaciones para velar por la facilitación oportuna e integral de los medios para alcanzar los Objetivos.

3. Los Gobiernos se han comprometido a adoptar diversas medidas para reforzar la movilización, la asignación y la gestión de los recursos nacionales y han reconocido que es necesario actuar en muchos frentes. Entre otras medidas, es preciso promover políticas económicas, sociales y ambientales acertadas; aumentar la transparencia y la participación en el proceso de presupuestación; garantizar la imparcialidad, la eficiencia y la eficacia de los sistemas impositivos; luchar contra la corrupción y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del sector empresarial y la administración pública; fortalecer los mecanismos de supervisión nacional; apoyar a los bancos nacionales y regionales de desarrollo; y reforzar la capacidad técnica, financiera y tecnológica de los municipios y otras autoridades locales.

4. El presente documento aspira a promover una reflexión sobre el papel que tienen los Gobiernos y las instituciones a la hora de movilizar, asignar y gestionar eficazmente los recursos presupuestarios y desarrollar la capacidad en el proceso, con miras a proporcionar los medios adecuados en apoyo de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

II. Tendencias del gasto público

5. Después de la Segunda Guerra Mundial, varios países desarrollados comenzaron a incrementar el gasto público. Esta tendencia de crecimiento del gasto público continuó hasta principios de los años ochenta. Por ejemplo, en Suecia, que suele considerarse un Estado de bienestar social y democrático, el gasto público creció de aproximadamente un 20% del producto interno bruto (PIB) en 1950, a más del 60% del PIB en 1980. En los Estados Unidos de América, un Estado democrático y liberal, la situación de partida era similar, pero con un pico máximo de aproximadamente el 35% del PIB¹.

6. Siguiendo esta tendencia cabría deducir que el gasto público continuaría aumentando hasta llegar a una franja de entre el 60% y el 80% del PIB. Sin embargo, no es probable que esta tendencia perdure y pueden avecinarse cambios importantes

¹ Stephen J. Bailey, *Strategic Public Finance* (Londres, McMillan, 2003).

en las finanzas públicas. El aumento constante del gasto público, entre otros problemas relacionados con el funcionamiento del Estado, llevó en los años ochenta a la expansión de una ideología sobre la “nueva gestión pública” en países como Australia, los Estados Unidos, Nueva Zelandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte².

7. Los porcentajes de gasto público en relación con el PIB se mantuvieron estables a partir de los años ochenta. Esta tendencia continuó hasta la crisis financiera y económica de 2008-2009. La economía mundial, y en particular las economías avanzadas, sufrieron una profunda recesión económica en 2009. La evolución de los costos asociados a la financiación pública ha sido denominada “fiscalización” de la crisis financiera.

8. En respuesta a la crisis se adoptaron diversas medidas, como aumentar los recursos del Fondo Monetario Internacional y mejorar la coordinación normativa en materia de política monetaria entre los bancos centrales, y en materia de política fiscal, en mayor o menor grado, entre los Gobiernos nacionales. Los bancos centrales, como el Banco Central Europeo, redujeron de forma continuada los tipos de interés hasta niveles históricamente bajos, pero acompañaron esta medida con una expansión cuantitativa, que básicamente incrementó el suministro de fondos. Con ese fin, los bancos centrales compraron activos como bonos del Estado y bonos empresariales con dinero que ellos mismos habían creado. Después, las instituciones financieras, a través de la venta de activos, ganaron dinero que había creado el banco central, con el consiguiente aumento del suministro general de fondos. En la práctica, esto se tradujo en un estímulo fiscal. El objetivo era impulsar la economía con estímulos fiscales mediante la concesión de préstamos y la expansión cuantitativa. Estas medidas no se consideraron, sin embargo, clásicos estímulos fiscales keynesianos, ya que gran parte del suministro de fondos se creó para ayudar a las empresas fallidas y al sector financiero y no para estimular la inversión.

9. Se emprendieron considerables intervenciones gubernamentales para hacer frente a consecuencias de la crisis económica, como la disminución de los ingresos públicos durante la crisis, y a los factores que a largo plazo provocan la insostenibilidad de los sistemas de financiación pública, como las reformas pendientes de las pensiones y el aumento del gasto en asistencia sanitaria, que generan enormes desequilibrios fiscales. Grecia fue el primer país donde las circunstancias se tornaron críticas, pudiendo ello atribuirse a la situación de sus finanzas públicas antes de la crisis. Algunos otros países experimentaron problemas similares.

10. La mayoría de los Gobiernos reaccionaron en la primera fase, mientras todavía estaban en recesión, aumentando los impuestos y reduciendo el gasto. Sin embargo, el modelo de política fiscal anticíclica consiste en reducir el gasto e incrementar los impuestos durante los períodos de bonanza y en aumentar el gasto y reducir los impuestos durante las recesiones económicas.

11. En lo que respecta al gasto, la mayoría de las medidas adoptaron la forma de recortes de sumas fijas (transversales) de gastos, que dieron resultados a corto plazo, mientras que las medidas de mejora de la eficiencia, que podrían producir resultados a largo plazo, se pasaron por alto en la mayoría de los casos.

² Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2011). Puede consultarse en <https://doi.org/10.1177/0020852312437323>.

III. Asignación y gestión del gasto público

12. El alcance y la estructura del gasto público y sus efectos sobre el crecimiento económico y el desarrollo socioeconómico han sido siempre objeto de análisis teórico por parte de las ciencias económicas, y siguen estando de actualidad. Los resultados de dichos estudios indican en general que la cuestión no está tanto en la cuantía del gasto como en su estructura y eficiencia.

13. Una idea sobre la financiación pública es la necesidad de reducir el tamaño del sector público. El argumento se basa en el simple análisis de los datos y cifras relativos al PIB y en el porcentaje del gasto público en relación con el PIB. Aunque una interpretación técnica de ese análisis podría concluir que los países más productivos deberían tener un sector público reducido, esta simplificación no puede aceptarse como norma general.

14. En cuanto a la estructura del gasto público, los estudios dedicados a la eficiencia del gasto público en determinados sectores públicos, en particular los sectores de la educación y la salud, apuntan a la importancia de dicho gasto en relación con el desarrollo socioeconómico, pero solo hasta cierto punto. Los resultados demuestran que la relación entre el gasto público y el desarrollo socioeconómico no es lineal. A partir de determinado umbral, los aumentos adicionales del gasto público solamente contribuyen a un ligero incremento del desarrollo socioeconómico. Por ejemplo, en la esfera de la educación, el uso de fondos públicos para financiar el 40% de cada grupo universitario puede alentar el crecimiento nacional en general, pero financiar el 70% podría sobrecargar la administración y ser contraproducente, dependiendo del contexto. Los estudios demuestran también que, según la Clasificación de las Funciones del Gobierno, no hay un nivel único, uniforme u óptimo de gasto público³. En un extremo, demasiado poco gasto público limita la realización general del desarrollo sostenible y la protección de los derechos humanos fundamentales; en el otro extremo, un gasto público excesivo podría resultar, sencillamente, ineficaz.

15. Actualmente la economía mundial ya no está en desaceleración, pero ello no implica que las medidas eficaces para movilizar, asignar y gestionar mejor los recursos públicos hayan dejado de ser pertinentes. Para afrontar los desafíos mundiales del sector público, como el envejecimiento y el aumento del gasto en asistencia sanitaria, así como para redoblar la resiliencia y asegurar la sostenibilidad, es preciso responder con decisión.

16. También debe tenerse muy en cuenta la necesidad de reformar los sistemas de pensiones, o de implantarlos donde resulte pertinente. En los países en desarrollo, el interés está en garantizar un bienestar aceptable a las personas en edad de jubilación, mientras que, en los países desarrollados, la regla general es que los sistemas de pensiones deben respetar el requisito económico básico de ser viables a largo plazo.

17. La reforma de los sistemas de salud podría centrarse en garantizar la cobertura sanitaria universal a todas las personas, tal como establecen Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este objetivo general puede lograrse con financiación suficiente, y suele ser posible únicamente mediante una combinación de recursos públicos y privados basada en los principios de la solidaridad, la igualdad en materia de salud y el bien común. En los países donde la salud pública es financiada principalmente con recursos privados suele haber problemas.

³ La División de Estadística proporciona información adicional en <https://unstats.un.org/unsd/iiss/Classification-of-the-Functions-of-Government-COFOG.ashx>.

18. La tendencia predominante en las finanzas públicas es diferente en los países en desarrollo y en los países desarrollados. Por tanto, es aconsejable afrontar cada contexto por separado. En los países en desarrollo, uno de los principales problemas es la falta de recursos públicos nacionales para atender las funciones básicas del Estado y prestar los servicios públicos fundamentales.

El problema de la escasa capacidad fiscal de los países de bajos ingresos

19. Los países de bajos ingresos, especialmente los países menos adelantados, suelen caracterizarse por su insuficiente capacidad de generación de impuestos. Hay varios factores que provocan esta situación. El factor clave es el bajo nivel de desempeño económico, medido por el PIB per cápita. Los datos del Banco Mundial correspondientes a 2016 indican que hay muchos países de bajos ingresos con un PIB per cápita inferior a 500 dólares, como Burundi, Liberia, Malawi, el Níger, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo⁴. La evasión de impuestos y la ineficacia de los sistemas impositivos también pueden ser importantes factores coadyuvantes.

20. Otro desafío que afrontan los Gobiernos de los países en desarrollo es el de desempeñar funciones reguladoras, de asignación y de redistribución de los recursos. Por ejemplo, para un país con menos de 5.000 dólares per cápita no resulta viable ni sostenible tener un gasto en salud pública superior a los 3.000 dólares per cápita al año. Es evidente que la base financiera de algunos países en desarrollo no es suficiente para proporcionar los bienes públicos más elementales ni para prestar servicios básicos de seguridad social.

21. Para lograr el buen funcionamiento de las finanzas públicas en los países en desarrollo es esencial que la financiación mundial para el desarrollo sea eficaz. La Agenda de Acción de Addis Abeba hace hincapié en que “los países menos adelantados, en cuanto grupo más vulnerable de países, necesitan un apoyo mundial reforzado a fin de superar las dificultades estructurales a que se enfrentan para lograr los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Los países menos adelantados son los más vulnerables. A pesar de los esfuerzos mundiales de financiación, algunos países en desarrollo siguen enfrentándose a grandes desafíos.

22. Mejorar la eficacia y la eficiencia de la asistencia para el desarrollo sigue siendo un reto importante, puesto que persisten problemas inherentes como la duplicación de proyectos y los elevados costos de gestión de los proyectos. En el mundo en desarrollo, el objetivo de brindar protección social y servicios públicos esenciales para todos no puede lograrse con políticas de financiación pública que no sean sostenibles, habida cuenta de la limitación de los recursos internos y la financiación mundial para el desarrollo. Las soluciones a largo plazo requieren la aplicación de medidas nacionales y locales eficaces en las finanzas públicas.

23. Los países tendrán que seguir dando prioridad a servicios básicos como la educación, la salud y la creación de empleo, prestando especial atención a los jóvenes, las mujeres y los segmentos vulnerables de la población. Los procesos de creación de empleo podrían ser esenciales para los ingresos tributarios en el futuro.

⁴ Banco Mundial, *PIB per cápita (US\$ a precios actuales)*, disponible en <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

IV. Cuestiones relativas a la movilización de los recursos

A. Los ingresos tributarios como principal fuente de financiación para el sector público

24. El Comité examinó por primera vez la movilización de recursos en relación con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en su primer período de sesiones, celebrado en 2002, y deliberó sobre gasto público y tributación en su tercer período de sesiones, celebrado en 2004. Algunas de las recomendaciones surgidas de anteriores debates del Comité afectan a los ámbitos de la política fiscal y la reforma tributaria, como las relativas a determinar el nivel óptimo y la estructura de los impuestos, asegurar la eficiencia de la recaudación de impuestos y su administración, prevenir la evasión y la elusión de impuestos y reducir al mínimo los costos directos e indirectos de la tributación.

25. Estos ámbitos siguen siendo pertinentes en la actualidad. Los países necesitan sistemas impositivos eficientes y justos para recaudar ingresos suficientes que impulsen el progreso económico y social. Sin embargo, no existe un enfoque único al respecto. En diferentes países, la estructura fiscal y los tipos impositivos difieren en función del contexto nacional. Deben tenerse en cuenta las condiciones y las necesidades locales, respetando al mismo tiempo la función redistributiva de los impuestos.

26. Contar con una administración tributaria eficiente y eficaz es un requisito básico para que un sistema impositivo desarrolle todo su potencial de generar renta pública. El sistema de administración tributaria debe permitir alcanzar el más alto grado posible de cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes y administrar las leyes tributarias de forma eficiente, eficaz y equitativa, y con la máxima integridad.

27. Para evaluar el desempeño de un sistema impositivo pueden utilizarse tres conjuntos de indicadores: a) la brecha de cumplimiento, es decir, la diferencia entre los ingresos reales y los potenciales; b) los costos administrativos (directos) de la tributación; y c) los costos (indirectos) del cumplimiento tributario.

28. Algunas organizaciones internacionales calculan sistemáticamente la brecha de cumplimiento. Por ejemplo, el último informe de la Unión Europea sobre la brecha del impuesto sobre el valor añadido⁵ señala que los Estados miembros de la Unión Europea (exceptuando a Chipre) perdieron un total estimado del 13% de los ingresos previstos en concepto de impuesto sobre el valor añadido en 2015, según los datos disponibles sobre los impuestos al consumo (como el impuesto sobre el valor añadido).

29. Las causas de la brecha de cumplimiento pueden variar entre los países. El problema principal que afecta a los ingresos tributarios es la infradeclaración de ingresos. En cuanto a los impuestos al consumo, suelen existir lagunas normativas como consecuencia de las múltiples tasas y exenciones que se aplican en los distintos sistemas impositivos.

⁵ Comisión Europea, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report* (Varsovia, Center for Social and Economic Research, 2017).

30. Según datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁶, la relación entre los costos administrativos de la tributación y la recaudación de ingresos netos en los países de la OCDE varía desde el 0,29%, como se constató en Suiza en 2013, hasta más del 3%, como se constató en Bulgaria en 2005. Los cálculos de los costos administrativos de la tributación deben utilizarse únicamente con fines de referencia, debido a los problemas metodológicos y a la volatilidad de los ingresos tributarios.

31. Los costos del cumplimiento tributario solo pueden calcularse de forma aproximada, porque todos esos cálculos se basan en hipótesis y simplificaciones. Los estudios actuales indican que el costo que supone para los contribuyentes cumplir sus obligaciones tributarias puede ser mucho mayor que el importe de los impuestos que pagan efectivamente⁷.

32. Tras este análisis, se concluye que es necesario adoptar medidas nacionales e internacionales para mejorar los sistemas impositivos y la recaudación de impuestos. Intensificar la cooperación internacional en cuestiones de tributación para prevenir las corrientes financieras ilícitas y el blanqueo de dinero es una de las actuales prioridades. Por ejemplo, las iniciativas relacionadas con los sistemas de intercambio de información fiscal podrían reducir la elusión de impuestos y aumentar considerablemente la recaudación en muchos países.

33. El Foro de Administración Fiscal de la OCDE evaluó detalladamente la situación actual y las posibles medidas a adoptar. Entre otras cosas, recomendó el uso eficaz de los datos, tanto a nivel nacional como internacional, e hizo hincapié en la gestión de la deuda tributaria y en las formas de reducir al mínimo la usurpación de la identidad mediante un sistema eficaz de identificación y registro. Recomendó además trabajar unidos en pro del intercambio de información sobre los pagos efectuados por los intermediarios en línea en la economía colaborativa; la transformación digital de las autoridades tributarias mediante la utilización de tecnologías modernas, herramientas analíticas y mejores fuentes de datos; y la importancia de la colaboración para disfrutar de los beneficios que suponen el cumplimiento normativo, la prestación de los servicios y la reducción de la carga para los contribuyentes.

B. Creación de las condiciones necesarias para estimular el crecimiento del sector privado

34. La inversión y la innovación del sector privado están entre los principales motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo. Se alienta a los Gobiernos a crear un entorno propicio en apoyo de empresas competitivas e inclusivas. Uno de los elementos de referencia más utilizados con este fin es el índice de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial. El Banco Mundial también ofrece conjuntos de datos internacionales para otros dos indicadores vinculados a esta esfera, a saber, la calidad regulatoria y el estado de derecho.

⁶ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* (París, OECD Publishing, 2017).

⁷ Véase, por ejemplo, Juraj Nemeč, Pavol Čižmárik y Vladimír Šagát, "An estimation of the compliance costs of Slovak taxation", *Economics and Management*, vol. 20, núm. 2 (junio de 2017).

35. Una condición previa para el buen desempeño del sector privado es la observancia del estado de derecho. La práctica de retrotraer disposiciones y leyes y la tendencia dominante de formular leyes personalizadas destinadas a transformar sectores económicos o sociales enteros en un breve plazo en algunos países puede provocar problemas en el ámbito de las políticas a mediano y largo plazo.

36. También existe el problema permanente del exceso de regulación, conocido también como burocracia. Reducir la burocracia excesiva en el sector público es una cuestión fundamental. Puede dar resultados como la consecución de una regulación eficaz y la disminución de los costos de su cumplimiento. Las herramientas de gobernanza electrónica pueden resultar útiles a este fin.

37. El estado de derecho tiene múltiples dimensiones. Una dimensión es la rendición de cuentas, que implica que todos los agentes, tanto del sector público como del privado, son responsables ante la ley. Además, el principio de equidad establece que las leyes deben estar bien difundidas y ser claras, estables y justas, lo que significa que deben aplicarse de manera equitativa y deben poder proteger los derechos fundamentales, en particular la seguridad de las personas y sus bienes y determinados derechos humanos fundamentales.

38. Un gobierno abierto defiende la accesibilidad, la imparcialidad y la eficiencia en los procesos por los que se promulgan, se administran y se aplican las leyes. Una solución de controversias accesible e imparcial se basa en el hecho de que la justicia se va a impartir de forma oportuna e inclusiva por representantes competentes, de ética conducta e independientes que son accesibles, están dotados de recursos suficientes y representan plenamente a las comunidades a las que sirven.

V. Cuestiones relativas a la asignación de los recursos

A. Reforzar la eficiencia y la eficacia de los Gobiernos en la asignación de los recursos

39. Garantizar la eficiencia en la asignación de los recursos es un deber fundamental del Gobierno. Los fondos públicos deben destinarse a resultados útiles que estén vinculados con la función del Estado en la sociedad. Sin embargo, la formulación de políticas con base empírica, la programación sistemática y las evaluaciones de las políticas no suelen ir acompañadas de acuerdos institucionales, por lo que no son práctica común en muchos países.

40. En algunos países, la mayoría de las decisiones sobre la asignación de los recursos se basa en argumentos políticos y no en la formulación de políticas con base empírica. Ejemplos típicos son la falta de continuidad de las políticas gubernamentales después de un cambio de gobierno y la aplicación de políticas e intervenciones ineficaces e innecesarias para ganar popularidad, sin tener necesariamente en cuenta el contexto más amplio ni el interés público.

41. Se espera de los Gobiernos que recaben e intercambien datos e información públicos y que adopten enfoques consultivos en la formulación o en la reforma de las políticas. La mayor disponibilidad de datos, unida a la realización de nuevas investigaciones y el mayor interés del público en los resultados y los efectos de las políticas, ha incrementado la capacidad de los encargados de formular políticas para determinar si las inversiones públicas logran los resultados deseados.

42. En muchos casos, existen propuestas o programas públicos que no necesariamente aumentan el bienestar económico y social general. Algunos países siguen ofreciendo acceso ilimitado a un sistema universitario público gratuito. Este podría ser un ejemplo de política pública ineficaz, ya que los expertos podrían sugerir que la financiación de la educación universitaria debería basarse en una combinación de recursos públicos y privados.

43. Aunque dichos programas pueden ser populares y podrían aportar beneficios a un gran número de ciudadanos, no parecen ser de urgente necesidad habida cuenta de los limitados recursos públicos. De forma ideal, los beneficios sociales de los programas públicos deben ser mayores que sus costos totales directos, indirectos, monetarios y no monetarios. Para velar por que así sea, deberían revisarse las condiciones de todos los programas públicos, y debería realizarse una evaluación previa de todas las propuestas de gasto público.

44. En algunos casos, las actuales leyes y las proposiciones de ley pueden aumentar la carga financiera tanto para el Estado como para el sector privado. Este problema se debe en parte a la ausencia de evaluaciones del impacto normativo o a la falta de aplicación oficial de dichas evaluaciones en muchos países. La promulgación de las sucesivas leyes y enmiendas no debe depender de los cambios que se produzcan en las actitudes o los intereses de los ministros gubernamentales, sino en los resultados de evaluaciones eficaces del impacto normativo.

B. Alianzas y participación

45. Las alianzas, la participación y la confianza son los principios fundamentales de la gobernanza moderna, que se basa en las interacciones colectivas y la cooperación entre los agentes de los sectores público y privado en la solución de los problemas sociales⁸. Hoy se utilizan con frecuencia términos como alianzas de entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, alianzas público-privadas, alianzas entre múltiples interesados, cooperación, coproducción y creación conjunta, todos ellos indicativos de que los Estados necesitan asociados.

46. Las alianzas y la participación no deben concentrarse únicamente en la prestación de servicios o en la democracia, sino que deben formar parte de los procesos de presupuestación a nivel macroeconómico y microeconómico. Por ejemplo, la presupuestación participativa, floreciente en el plano local, ya ha logrado éxitos evidentes en algunos países. La mayor participación de todos los asociados e interesados en los procesos de presupuestación y gasto público a todos los niveles constituye un desafío importante y necesario para todos los Gobiernos.

47. El problema específico de las alianzas público-privadas es que esos proyectos son multidimensionales y, por tanto, su éxito o su fracaso debe evaluarse de forma sistemática. Los principales factores del éxito de esas alianzas son la existencia de un marco jurídico y regulatorio eficaz, la disposición del sector público para hacer realidad las alianzas, la realización de estudios de viabilidad efectivos, la adecuada distribución de los riesgos y mecanismos eficaces de seguimiento y evaluación.

⁸ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2017).

VI. Cuestiones relativas a la gestión de los recursos

A. El logro de la estabilidad fiscal

48. Muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, siguen teniendo finanzas públicas insostenibles. La sostenibilidad es fundamental en la gestión de las finanzas públicas, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. El endeudamiento público es posible, pero debería utilizarse principalmente con fines de inversión y no para financiar los gastos corrientes. La sostenibilidad de las finanzas públicas, o sostenibilidad fiscal, es la capacidad de un Gobierno para mantener a largo plazo sus políticas de gasto público y tributación y otras conexas sin poner en peligro su solvencia o dejar de atender el pago de sus obligaciones o gastos previstos.

49. Se espera que los Gobiernos publiquen un marco presupuestario a mediano plazo, basado en previsiones creíbles y que abarque un período mínimo (por ejemplo, tres años), dentro del cual deben operar todas las organizaciones públicas. Después deben elaborarse presupuestos anuales que estén en consonancia con este marco presupuestario a mediano plazo.

B. Reforzar la eficiencia técnica de los Gobiernos

50. En la actualidad, las medidas gubernamentales no siempre se aplican de la forma más económica o eficiente. Los estudios actuales indican que se desperdician grandes sumas de recursos por diferentes razones contextuales. Algunos de los ejemplos citados con mayor frecuencia son el fraude en las adquisiciones y la corrupción activa o pasiva en la contratación pública, pero hay muchos otros ejemplos, como la excesiva prescripción de medicamentos o las medidas normativas innecesarias en la asistencia sanitaria, o el personal superfluo y la existencia en la administración pública de instituciones que desempeñan las mismas funciones.

51. La eficiencia técnica de las medidas gubernamentales puede mejorarse mediante el establecimiento de instrumentos. Por ejemplo, los Gobiernos podrían plantearse la posibilidad de adoptar las siguientes medidas:

- Mejorar los regímenes de contratación pública, ya que los estudios indican que esta fuente puede aumentar el PIB de 1 a 2 puntos porcentuales, en forma de ahorro.
- Aplicar los modernos sistemas de contabilidad basada en valores devengados, ofrecer datos imparciales sobre la verdadera situación económica de los organismos públicos y facilitar la gestión del centro de costos a fin de comparar los costos efectivos con los productos, los efectos directos y los resultados.
- Mejorar la gestión de la microfinanciación mediante una mayor eficacia de la presupuestación por actividades programáticas y la medición del desempeño.
- Entablar alianzas con entidades públicas, privadas y de la sociedad civil que resulten eficaces.
- Desarrollar herramientas de gobernanza electrónica y de gobierno electrónico.
- Aplicar métodos de control y auditoría del sector público que sean modernos y eficaces y se basen en los resultados.

C. La contratación pública y la corrupción

52. La existencia de deficiencias en la contratación pública es, en gran medida, inevitable en las sociedades modernas. El principal problema es el alcance y la envergadura de la corrupción en la contratación pública.

53. La razón principal de la existencia de corrupción en la contratación pública es la naturaleza y la magnitud del proceso. Los gastos de contratación pública en las economías modernas representan aproximadamente entre el 10% y el 20% del PIB. Los datos indican que las economías en transición gastan bastante más en contratación pública que los países desarrollados⁹.

54. Los gastos de contratación pública derivan principalmente de la compra de bienes y servicios y de la construcción. Por lo general, los proveedores del sector privado prefieren como clientes a los organismos públicos y no a las entidades privadas porque los consideran un mercado más seguro; esto significa que la probabilidad de que el Estado pague su deuda es mayor que en el caso de una entidad privada. La contratación pública no solo es menos arriesgada, sino que también es repetible y previsible, lo cual es ventajoso para los proveedores.

55. En algunas economías en desarrollo, los funcionarios públicos no están suficientemente remunerados y tratan de obtener ingresos alternativos para mantener su nivel de vida. De esta forma, los intereses privados pueden pesar más que el principio de servicio público y las necesidades de los ciudadanos, especialmente en los regímenes de contratación pública que están menos desarrollados y no son suficientemente transparentes. La falta de incentivos justos y eficaces para motivar a los funcionarios públicos a servir al interés público puede llevar a conclusiones similares. En estas condiciones, es prácticamente imposible lograr la eficiencia técnica, ni en la asignación de los recursos ni en el gasto público.

56. Normalmente existe un “descuento por volumen”, que suele ascender al 10% del precio de venta o incluso más. Aunque en las operaciones del sector privado este descuento beneficia al comprador, en las operaciones de contratación pública el descuento beneficia legítimamente al Estado. Sin embargo, muy frecuentemente, este descuento no vuelve a las arcas públicas. Los Estados podrían auditar este tipo de conductas registrando todos los precios oficiales y comparando sus operaciones de compra. Lamentablemente, este tipo de corrupción sigue siendo frecuente y normalmente no se denuncia, porque una simple prueba de integridad no puede detectar la corrupción.

57. Otra de las causas de la corrupción en la contratación pública es el hecho de que los funcionarios de adquisiciones y los representantes de los proveedores no tienen incentivos para denunciar la corrupción. Es poco probable que cualquiera de las partes denuncie un comportamiento que infringe directa o indirectamente la ley y que redunde en beneficio de ambos. Cuando se trata de sofisticados sistemas de corrupción en la contratación pública en los que no se infringe explícitamente la ley, solo los proveedores insatisfechos pueden tener algún interés en denunciar el problema. Incluso en este caso, es probable que los proveedores se muestren reacios a hacerlo por temor a que su nombre se incluya en la “lista negra” extraoficial y a perder, por tanto, la oportunidad de ganar licitaciones posteriores. En estas circunstancias, es prácticamente imposible detectar la corrupción en la contratación pública.

⁹ Jan Pavel, *Veřejné zakázky a efektivnost* (Contratación pública y eficiencia) (Praga, Ekopress, 2013).

58. Además de las muchas causas objetivas y no totalmente descartables de la existencia de corrupción en la contratación pública, también existen explicaciones subjetivas de la corrupción. Las más importantes son las siguientes:

- Un marco jurídico disfuncional o lagunas en la legislación a nivel de los gobiernos nacionales y locales.
- La falta de directrices y formularios normalizados para denunciar la corrupción.
- La falta de experiencia de los agentes que intervienen en los procesos de contratación pública.
- Métodos y herramientas de gestión de las finanzas públicas obsoletos, o la infrautilización de métodos y enfoques para la gestión de proyectos en la contratación pública.
- La falta de interés de los ciudadanos en los problemas de la contratación pública.
- Un mercado poco desarrollado.
- Métodos de auditoría financiera pública obsoletos y, especialmente, el predominio de métodos de constatación de la integridad y la falta de procesos en los que se audite el uso óptimo de los recursos.
- La burocratización del régimen de contratación pública, que puede generar preferencia por las ofertas de precio más bajo, servicios y contratos de obra incluidos.
- La falta de apoyo político para eliminar la corrupción de la contratación pública.

59. La conclusión más evidente de todo esto es que, mejorando el régimen de contratación pública, se puede ahorrar entre el 10% y el 20% en este proceso.

60. Desde un punto de vista técnico, para algunos bienes claramente determinados las adquisiciones electrónicas y las subastas electrónicas inversas parecen dar resultados muy positivos.

61. Una recomendación concreta para mejorar los regímenes de contratación pública en los países en desarrollo es reconocer que la contratación pública está más relacionada con la gestión que con la administración. La contratación pública debe gestionarse de forma más eficaz en base a los resultados, por ejemplo, mediante el establecimiento de precios de referencia y no procesos de referencia.

D. Contabilidad pública y presentación de información financiera

62. En los últimos años, la mayoría de los Gobiernos de la Unión Europea han asumido la contabilidad en valores devengados. Sin embargo, en la práctica sigue habiendo una mezcla de estilos y prácticas contables en los distintos Estados, lo que a su vez dificulta la aplicación de políticas fiscales coordinadas y transparentes. El hecho de que existan diferentes regulaciones y prácticas dificulta además la aplicación de políticas fiscales acertadas.

63. Para todos los Gobiernos resulta esencial que la presentación de información sobre las finanzas públicas sea de calidad y promueva la transparencia y la rendición de cuentas. El camino hacia la calidad de la información sobre las finanzas públicas requiere que los Gobiernos se comprometan a aplicar normas para la presentación de la información que sean eficaces y reflejen de manera exhaustiva su rendimiento financiero.

64. Según el informe de 2017 de la Federación Internacional de Contadores, solo el 9% de los países de la Federación han adoptado las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), basadas en valores devengados, como norma principal de contabilidad aplicable a todas las entidades del sector público¹⁰.

E. Gestión de las finanzas públicas

65. La gestión de las finanzas públicas no es solo una cuestión macroeconómica, sino también microeconómica: los Gobiernos y las instituciones públicas son responsables de la gestión de sus finanzas. La modernización de la gestión de la microfinanciación puede basarse en instrumentos como los presupuestos por programas y la presupuestación por actividades, la contabilidad de costos completos y la contabilidad del centro de costos, la financiación basada en el desempeño y la gestión de riesgos.

66. La presupuestación por actividades se emplea desde hace más de 50 años y varias organizaciones internacionales siguen promoviéndola a día de hoy. En teoría, si se aplica adecuadamente, la presupuestación por actividades que vincula los fondos asignados a resultados susceptibles de medición tiene un enorme potencial. Puede mejorar los procesos de planificación relacionados con la contratación pública, ayudar a combatir la corrupción con una mayor transparencia, servir como puente entre los organismos públicos y los ciudadanos, contribuir a una mayor eficiencia de la gestión y ofrecer un mejor control para reorganizar los programas de gasto.

67. Sin embargo, la presupuestación por actividades no siempre tiene éxito en la primera fase de su aplicación. Por ejemplo, el primer intento de implementar un sistema de planificación, programación y presupuestación en los Estados Unidos estuvo a punto de fracasar, y se rescindió el proyecto. Muchos países desarrollados han aprendido de sus propios fracasos a la hora de aplicar eficazmente los planes de la presupuestación por actividades¹¹. Al mismo tiempo, los estudios indican que, hoy en día, la aplicación de la presupuestación por actividades en los países en desarrollo no da los resultados previstos¹².

68. Aunque el uso de la presupuestación por actividades puede recomendarse a todos los Gobiernos, la prioridad debe ser su aplicación adecuada, de modo que los costos no sean superiores a los posibles beneficios.

69. La financiación basada en el desempeño, a saber, la asignación de recursos públicos a entidades públicas y privadas en función de unos indicadores del desempeño, se utiliza actualmente en algunos países para que la asignación de los recursos públicos sea más previsible y transparente.

70. Sin embargo, los planes de financiación basada en el desempeño, actuales y previstos, siempre generan importantes efectos generalizados. Estos planes suelen redundar en un aumento de los productos como, por ejemplo, en más publicaciones, más pacientes o más tratamientos, pero con los riesgos conexos. Por ello, se recomienda a los Gobiernos que utilicen este mecanismo únicamente en determinadas esferas y tras un minucioso examen.

¹⁰ Federación Internacional de Contadores, *International Standards: 2017 Global Status Report* (2017).

¹¹ Pieter Bleyen, "Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model", *Public Management Review*, vol. 9, núm. 7 (2017).

¹² Juraj Nemeč y Nataliia Grynchuk, "Performance budgeting: capacity-building of NAPA for open local governance" (Red de Institutos y Escuelas de Administración Pública de Europa Central y Oriental, 2017).

71. La contabilidad de costos completos ofrece transparencia y motivación en la gestión de los recursos internos de las organizaciones. Ayuda a los Gobiernos a comprender la estructura de los costos y el comportamiento de los factores que influyen en ellos y, por ello, debería aplicarse en todas las grandes organizaciones del sector público.

72. La gestión de riesgos en una organización del sector público ayuda a identificar los futuros hechos o incidentes que suponen una amenaza para el éxito, así como a clasificar el nivel de riesgo en términos de probabilidad y alcance de los efectos. Al igual que en el caso anterior, su uso debería considerarse práctica habitual en el sector público de todos los países.

F. La tecnología de la información y las comunicaciones y la gobernanza electrónica en la gestión financiera

73. Los instrumentos de gobierno electrónico y la tecnología de la información y las comunicaciones han permitido innovaciones como la digitalización de los procesos internos y la prestación de los servicios, facilitando la interoperabilidad y el principio de “solo una vez” (es decir, la información se proporciona a las administraciones públicas solo una vez, independientemente de su fuente, a fin de eliminar cargas innecesarias para las instituciones públicas y los usuarios), posibilitando el contacto del Estado con los ciudadanos y las empresas y, por tanto, promoviendo la democracia y, en general, mejorando la innovación en el sector público, la administración pública y la prestación de los servicios públicos. La evaluación de la utilización de las tecnologías modernas y la digitalización para mejorar la prestación de los servicios y la democracia puede basarse en la labor realizada por el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales de la Comisión Europea, en el que pueden consultarse informes de referencia sobre el gobierno electrónico y un cuadro de indicadores de innovación de la Unión Europea. Otros datos comparativos interesantes son las evaluaciones de digitalización de las Naciones Unidas, el *Estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico* y los datos sobre el desempeño en las principales esferas, como la salud y la educación, proporcionados por la OCDE.

74. Las innovaciones que permite la tecnología de la información y las comunicaciones pueden desempeñar un papel fundamental para incrementar la eficiencia técnica de las medidas gubernamentales, dada su capacidad de proporcionar información, garantizar la transparencia y reducir los costos de transacción.

G. Control y auditoría de las finanzas públicas

75. Los mecanismos de rendición de cuentas, si están bien diseñados y se aplican adecuadamente, no solo permiten cumplir las funciones pretendidas de auditoría y control, sino que también generan un flujo de comunicación que promueve el aprendizaje institucional. En consecuencia, pueden contribuir a mejorar el desempeño de la administración pública y ayudarán además en los procesos de renovación institucional.

76. Todos los Gobiernos deben incorporar en su legislación sistemas de control y auditoría internos, así como de control y auditoría externos, en el sector público. Estos sistemas internos deben ser objeto de un examen exhaustivo.

77. El marco jurídico y constitucional debe establecer y proteger la independencia, el mandato y la organización de las entidades fiscalizadoras superiores, que deben respetarse en la práctica.

78. A fin de velar por que los controles y las auditorías influyan positivamente en el funcionamiento del sector público, debe adoptarse un enfoque equilibrado para asegurar el cumplimiento normativo y el buen desempeño. Para hacer frente a las deficiencias señaladas en las auditorías e identificar recursos adicionales, es preciso que en todo momento se lleve a cabo una labor eficaz de supervisión.

VII. Conclusiones y recomendaciones

79. Aunque la economía mundial está en expansión, la movilización, la asignación y la gestión de los recursos presupuestarios sigue siendo una cuestión fundamental en el ámbito de la administración pública. Unas finanzas públicas saneadas son un requisito fundamental para lograr el desarrollo sostenible.

80. Las prioridades relacionadas con la movilización, la asignación y la gestión de los recursos presupuestarios difieren en función de los distintos entornos y situaciones de los países. Algunos Estados deben recuperarse del enorme déficit y endeudamiento de sus finanzas públicas. Otros Estados deben seguir fortaleciendo sus sistemas de financiación pública con políticas públicas más eficaces. Incluso los países más desarrollados deben estudiar detenidamente las diversas opciones de que disponen para utilizar los fondos públicos de manera más responsable y eficaz.

81. La movilización de los recursos presupuestarios está directamente relacionada con un buen sistema impositivo y con la creación de condiciones favorables para estimular el crecimiento económico. En el caso de los países de bajos ingresos, esta dimensión debe ser examinada de forma conjunta con la eficacia y la eficiencia de la asistencia mundial para el desarrollo.

82. Los Gobiernos deberían centrarse en mejorar y optimizar el nivel y la estructura de sus sistemas impositivos nacionales, asegurar la eficiencia de la recaudación de impuestos y su administración, prevenir la evasión y la elusión de impuestos y reducir al mínimo los costos directos e indirectos de la tributación.

83. Se alienta a los Gobiernos a crear un entorno propicio en apoyo de las actividades empresariales justas, especialmente a través de una administración eficaz y de la protección de la propiedad intelectual y los derechos conexos, así como mediante el fortalecimiento del estado de derecho.

84. La asignación de los recursos presupuestarios depende directamente de la existencia de regulaciones y programas públicos eficientes. Se alienta a los Gobiernos a desarrollar sistemas de evaluación del impacto normativo y de evaluación de los programas que garanticen un buen destino a los fondos públicos y que hagan que la normativa pública sea lo más eficaz posible, es decir, que logren que sus beneficios sociales sean mayores que sus costos.

85. En la gestión de los recursos presupuestarios hay aspectos macroeconómicos y microeconómicos. A nivel macroeconómico, se alienta a todos los Gobiernos a garantizar la sostenibilidad de sus finanzas públicas, esto es, su capacidad para mantener a largo plazo sus políticas de gasto público y tributación y otras conexas sin poner en peligro su solvencia o dejar de atender el pago de las obligaciones o los gastos asumidos. A nivel microeconómico, se exhorta a todos los Gobiernos a centrarse en la eficiencia técnica del gasto público. Las medidas más importantes están vinculadas, por lo general, a la mejora de los regímenes de contratación pública y de la contabilidad y auditoría del sector público, a la mejora de la gestión de la microfinanciación; al desarrollo del gobierno electrónico y los servicios electrónicos, y a la prestación de especial atención al establecimiento de alianzas que resulten eficaces.