

Promoción de auditorías externas independientes sobre la credibilidad de los presupuestos gubernamentales

Colaboración entre IBP y UNDESA/DPIDG en la producción de un manual sobre cómo las EFS pueden examinar la credibilidad presupuestaria

**Nota conceptual
Diciembre de 2020**

Dados sus mandatos y funciones esenciales auditando las finanzas públicas, las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) se encuentran en una posición única para evaluar las desviaciones presupuestarias, así como las justificaciones ofrecidas para explicar dichas desviaciones y las consecuencias de las mismas. Sin embargo, en la actualidad, pocas EFS analizan de forma sistemática desviaciones presupuestarias o evalúan tendencias en materia de credibilidad presupuestaria. En esta nota conceptual, la *International Budget Partnership* (IBP) y la División de Instituciones Públicas y Gobierno Digital (DPIDG) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas describen una iniciativa conjunta para desarrollar un manual que sirva como recursos para que las EFS realicen análisis de credibilidad de los presupuestos públicos a través de auditorías externas.

¿Por qué es importante la credibilidad presupuestaria?

Los presupuestos se consideran "creíbles" cuando los gobiernos recaudan y gastan fondos de acuerdo con sus presupuestos aprobados. La capacidad que tiene un gobierno para satisfacer sus objetivos de ingresos y gasto durante un año fiscal determina la credibilidad del presupuesto aprobado por la legislatura. Es importante que los presupuestos sean creíbles por varias razones:

- El presupuesto nacional es una hoja de ruta para la prestación eficaz de servicios públicos y para avanzar en el desarrollo sostenible. Desviarse del rumbo puede afectar tanto la prestación de servicios esenciales como el logro de los objetivos nacionales de desarrollo sostenible a largo plazo.
- Una falta persistente de credibilidad presupuestaria puede reflejar prácticas deficientes de gestión de las finanzas públicas, lo que a su vez puede poner en peligro la integridad de los fondos públicos y aumentar los riesgos de uso indebido y prácticas de corrupción.
- El fracaso reiterado de los gobiernos para recaudar y gastar fondos públicos de acuerdo con los presupuestos aprobados contribuye a la percepción de que no se puede confiar en los gobiernos.

La importancia de la credibilidad presupuestaria para contar con instituciones eficaces, efectivas, transparentes y que rindan cuentas se pone de manifiesto mediante la inclusión de un indicador específico (indicador 16.6.1) en la lista de indicadores globales acordados por los Estados

Miembros de las Naciones Unidas para monitorear el progreso en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel global.

¿Cómo puede el trabajo de las EFS constituir una base para el análisis de la credibilidad presupuestaria?

La literatura especializada sobre gestión de finanzas públicas apenas aborda la cuestión de cómo las EFS han contribuido a la comprensión y evaluación de la credibilidad presupuestaria. Una fuente de información reciente sobre este tema es un documento breve (que aún se encuentra en versión borrador) desarrollado por DPIDG. El documento utiliza ejemplos de auditorías realizadas por 20 EFS de todo el mundo para evaluar cómo las EFS han o no abordado las cuestiones sobre credibilidad presupuestaria en sus trabajos de auditoría. El documento muestra que la información y los informes elaborados por las EFS pueden informar y contribuir a los análisis de credibilidad presupuestaria (ver Anexo 2).

Justificación y objetivos de la elaboración de un manual para las EFS

Durante los últimos dos años, IBP y DPIDG han analizado este tema con funcionarios de EFS de varios países, incluso en el marco de diversos eventos sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible llevados a cabo en las Naciones Unidas en 2019, así como en varias reuniones organizadas por IBP. Estos análisis han sido bien recibidos por los funcionarios de las EFS que participaron. Los funcionarios de las EFS han reconocido que la credibilidad presupuestaria es un tema importante que amerita una mayor atención por parte de la comunidad de EFS. Los análisis también sugieren que sería valioso compartir de manera más amplia las prácticas de auditoría que llevan a cabo algunas EFS que ya están evaluando la credibilidad presupuestaria.

La elaboración de un manual sobre cómo las EFS pueden contribuir a los análisis de credibilidad presupuestaria a través de su labor de auditoría buscaría apoyar directamente este objetivo y, en última instancia, ayudaría a fortalecer la capacidad de las EFS en distintos contextos nacionales para realizar y sustentar análisis de credibilidad presupuestaria con base en los trabajos de auditoría ya existentes.

El manual (ver Anexo 3) serviría para:

- Exponer a las EFS cómo su labor puede contribuir al análisis de la credibilidad presupuestaria.
- Ilustrar cómo auditorías ya realizadas por las EFS en todo el mundo proporcionan insumos valiosos para analizar la credibilidad presupuestaria.
- Resumir e ilustrar los pasos clave que las EFS pueden considerar para evaluar y fortalecer la credibilidad presupuestaria.
- Compartir las prácticas de las EFS en esta materia.

Planes para la elaboración del manual

IBP y DPIDG aunarán esfuerzos para elaborar este manual, en colaboración con potenciales usuarios de EFS y organizaciones de EFS pertinentes. La elaboración del manual forma parte de una iniciativa de tres años de IBP denominada *Strengthening Budget Credibility for Service Delivery* (Fortalecimiento de la credibilidad presupuestaria para la prestación de servicios), lanzada en 2020. El proyecto se basa en el trabajo realizado previamente sobre credibilidad presupuestaria y la colaboración con las EFS en relación con este tema (ver Anexo 4).

Se espera que la elaboración del manual se lleve a cabo durante los años 2021 a 2023. IBP y DPIDG contemplan realizar las siguientes actividades (las fechas son solamente indicativas):

- Comentarios y retroalimentación sobre la iniciativa por parte de expertos de EFS, inclusive a través de la difusión de esta nota conceptual (diciembre de 2020 a primavera de 2021).
- Reunión de expertos con EFS interesadas para definir el alcance y los contenidos previstos del manual (mayo de 2021).
- Trabajo con las EFS interesadas para elaborar estudios de caso para el manual (segunda mitad de 2021).
- Validación del contenido del manual con EFS y otros expertos (marzo de 2022).
- Finalización y lanzamiento del manual (diciembre de 2022 a marzo de 2023).

Anexo 1: ¿Qué sabemos sobre la credibilidad presupuestaria?

A través de la fase piloto de su proyecto sobre credibilidad presupuestaria, IBP ha identificado y examinado varias tendencias relativas a la falta de credibilidad de los presupuestos gubernamentales:

Los presupuestos nacionales están plagados de infraejecución: La investigación de IBP en 35 países muestra que, en promedio, los gobiernos realizan un uso insuficiente de sus presupuestos nacionales anuales en un 10 % (superior a la desviación estándar de 5 % que establecen las normas internacionales). Este nivel equivale al promedio total de los presupuestos de salud de varios países. Los niveles de infraejecución son aún mayores en países de bajos ingresos, donde el promedio es aproximadamente de un 14 %.

La infraejecución presupuestaria es más común en sectores sociales clave y programas de prestación de servicios: La investigación de IBP revela que la infraejecución en sectores específicos (tales como salud, educación, agua y saneamiento, y agricultura) es, a menudo, considerablemente superior a los niveles agregados de infraejecución. Por ejemplo, un estudio de IBP reveló que, en 22 países, cerca del 30 % del presupuesto destinado a la compra de vacunas no se utilizó a lo largo de un período de varios años, incluso cuando dichos gobiernos informaron de una escasez de vacunas.

La falta de credibilidad se ve impulsada por factores tanto técnicos como políticos, y a menudo se asocia a la financiación de donantes: La investigación de IBP ha identificado una variedad de factores técnicos que contribuyen a la falta de credibilidad presupuestaria, entre los que se incluyen estimaciones de ingresos erróneas, sistemas de contratación deficientes y políticas inadecuadas para controlar la distribución de fondos. Sin embargo, los factores políticos también contribuyen a los problemas de credibilidad presupuestaria. Además, la investigación de IBP indica que la financiación externa de donantes se vincula a cerca del 40 % de la infraejecución identificada.

Los gobiernos rara vez explican los motivos de sus desviaciones presupuestarias: Durante la fase piloto del proyecto de credibilidad presupuestaria, IBP probó con éxito un estándar de justificación presupuestaria en diversos países. La investigación de IBP demuestra que muchos países no explican sus desviaciones presupuestarias u ofrecen explicaciones que carecen de detalles fundamentales. Las reiteradas desviaciones presupuestarias en ausencia de justificaciones adecuadas y fiables socavan la confianza en la capacidad que tiene un gobierno para elaborar planes realistas y cumplir sus compromisos.

Anexo 2: Algunos datos del documento borrador de la DPIDG sobre EFS y credibilidad presupuestaria

A continuación se resumen algunas de las principales conclusiones del análisis realizado por DPIDG:

- Las EFS producen una variedad de informes de auditoría que ayudan a aclarar la dimensión y las causas de las desviaciones presupuestarias en distintos países. Sin embargo, las EFS no suelen denominar dichas desviaciones como cuestiones de credibilidad presupuestaria. Así, si bien la escasa o nula documentación sobre gastos, gastos injustificados, gastos con fines no autorizados en los presupuestos, incumplimiento de leyes y reglamentaciones fiscales, y controles internos deficientes son todos problemas que comúnmente se asocian a la falta de credibilidad presupuestaria, las EFS no suelen identificarlos bajo dicha denominación específica o vincularlos a desviaciones generalizadas en los ingresos o gastos. Sin embargo, informes de auditoría publicados por las EFS de Ghana y Uganda, donde se analizan las deficiencias de los modelos de previsión de ingresos y gastos, y se explica cómo estas tendencias impulsan las desviaciones entre los presupuestos planificados e implementados, son ejemplos únicos y relevantes de informes de auditoría que llaman la atención de manera explícita sobre el problema global de la falta de credibilidad presupuestaria.
- Muchos informes de las EFS simplemente identifican los rebasamientos o la infraejecución presupuestaria, sin proporcionar una evaluación adicional de las justificaciones ofrecidas para explicar las desviaciones presupuestarias, o sin analizar las tendencias más amplias ante la reiteración de dichas desviaciones. Por ejemplo, la EFS de Colombia elabora un informe mensual en donde se analiza el desfase entre el presupuesto aprobado y los gastos mensuales incurridos por el gobierno, pero solo proporciona información financiera sin analizar las causas de dichos desfases. Dicho esto, algunas EFS, como las de México y Uganda, han comenzado a publicar informes de auditoría que ayudan a evaluar la credibilidad presupuestaria en programas gubernamentales específicos. La EFS brasileña ha analizado las enmiendas parlamentarias a los proyectos de presupuesto enviados al Parlamento, que también tienen un impacto en la credibilidad presupuestaria. Estos informes indican el camino sobre los tipos de análisis más generales de tendencias en materia de desviaciones presupuestarias que pueden llevar a cabo las EFS.
- Varios informes de auditoría abordan de manera explícita cómo la poca transparencia y las dificultades en la presentación de informes sobre presupuestos y gastos (por ejemplo, problemas de calidad y falta de desglose de la información) impiden realizar evaluaciones adecuadas de las finanzas gubernamentales. Actualmente, algunas EFS también revisan la adecuación de la información sobre resultados, así como las relaciones entre la información sobre resultados y los datos financieros que elaboran los gobiernos. La provisión de datos de buena calidad sobre resultados es fundamental para evaluar el impacto de las desviaciones presupuestarias en el logro de los objetivos de desarrollo.

Anexo 3: Posible contenido del manual

La siguiente estructura es a fines indicativos. La estructura y el contenido del manual se definirán tras realizar consultas con diversas EFS.

El Capítulo 1 comenzará por definir "credibilidad presupuestaria", explicar su importancia para el desarrollo nacional y la promoción por parte de las EFS del interés público, además de describir las varias causas de la falta de credibilidad presupuestaria que las EFS ya han analizado.

El Capítulo 2 presentará el marco metodológico del manual, indicando cómo los distintos tipos de auditorías y revisiones que realizan las EFS pueden contribuir a analizar varios aspectos de la credibilidad presupuestaria, e ilustrando cómo las conclusiones de distintos tipos de auditorías podrían combinarse para elaborar análisis más exhaustivos de credibilidad presupuestaria.

El Capítulo 3 presentará de cinco a seis estudios de caso prácticos en los que se examinarán las evaluaciones de credibilidad presupuestaria que realizan las EFS y que otras entidades pueden replicar. Estos se podrán organizar alrededor de varios temas, tales como los siguientes:

- Evaluación del alcance de las desviaciones presupuestarias por sectores programáticos y códigos presupuestarios, y motivos de dichas desviaciones.
- Análisis de las justificaciones de las desviaciones presupuestarias y de la adecuación de dichas explicaciones.
- Investigación del impacto de las desviaciones presupuestarias en la prestación de servicios esenciales.
- Evaluación de la transparencia y la información sobre datos financieros y de resultados por parte de los gobiernos.
- Comunicación estratégica de hallazgos de auditoría y seguimiento a las recomendaciones para la adopción de medidas correctivas.

Anexo 4: Acerca de la IBP y la DPIDG

La **International Budget Partnership (IBP)** trabaja en colaboración con varios actores (incluyendo la sociedad civil, actores estatales, instituciones internacionales y el sector privado) para crear un mundo donde los ciudadanos informados puedan participar en procesos abiertos e inclusivos de presupuestación a fin de formular políticas y prácticas que promuevan la igualdad y la justicia de manera sostenible.

IBP trabaja desde hace varios años para apoyar los esfuerzos de mejorar la credibilidad de los presupuestos nacionales. En 2020, IBP lanzó una iniciativa a tres años llamada *Strengthening Budget Credibility for Service Delivery* (Fortalecimiento de la credibilidad presupuestaria para la prestación de servicios). El objetivo de este proyecto es aumentar la comprensión sobre las causas y consecuencias de las desviaciones en los presupuestos nacionales para la prestación de servicios públicos. La iniciativa también contribuye a concientizar sobre los efectos de la falta de credibilidad presupuestaria y promueve reformas para abordar las causas fundamentales de las desviaciones presupuestarias. El proyecto se basa en una fase piloto (2018-2019) que IBP, con la participación de DPIDG, emprendió a fin de comprender la extensión y las causas de la falta de credibilidad presupuestaria en los países. El Anexo 1 ofrece un resumen de los aprendizajes adquiridos a partir de la fase piloto sobre credibilidad presupuestaria.

Dentro del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, la **División de Instituciones Públicas y Gobierno Digital (DPIDG)** analiza y apoya iniciativas orientadas a lograr que las instituciones sean inclusivas, efectivas y responsables, y cuenten con las herramientas necesarias para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tal y como se refleja en el ODS 16. Al centrarse en la creación de gobernanza e instituciones sólidas para apoyar la Agenda de 2030, la División asiste a los organismos intergubernamentales de la ONU en la reflexión sobre la función de las instituciones como parte fundamental de su examen de los ODS y también apoya al Comité de Expertos en Administración Pública (CEPA).

La División apoya los esfuerzos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) para auditar la implementación de los ODS. La larga colaboración de DPIDG con la INTOSAI ha incluido la organización de simposios bianuales, publicaciones conjuntas, talleres y eventos de alto nivel. Desde 2016, DPIDG apoya los esfuerzos de la INTOSAI para contribuir al seguimiento y examen de los ODS, inclusive mediante la contribución a un programa global de desarrollo de capacidades para auditar los ODS de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI).