Naciones Unidas E/C.16/2020/6

Consejo Económico y Social

Distr. general
8 de enero de 2020
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública
19º período de sesiones
30 de marzo a 3 de abril de 2020
Tema 9 del programa provisional*
Cuestiones emergentes en la gestión de las finanzas públicas y la presupuestación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Presupuestación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por Katarina Ott y Juraj Nemec, miembros del Comité, en colaboración con Linda Bilmes, Cristina Duarte, Lamia Moubayed Bissat y Geert Bouckaert. Los autores desean agradecer a Claire Schouten de International Budget Partnership y a Lorena Rivero del Paso de Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal por sus valiosos comentarios y sugerencias.

* E/C.16/2020/1.

Resumen

Los presupuestos gubernamentales influyen significativamente en la vida y el bienestar de las personas, a la vez que ofrecen oportunidades para dar respuesta a las necesidades más apremiantes de la sociedad, por lo cual los presupuestos transparentes, inclusivos y creíbles se convierten en objetivos clave de las políticas. Además, el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible depende de la capacidad de los Gobiernos para ejecutar los presupuestos de la manera prevista y en consonancia con los objetivos y las necesidades para el desarrollo nacional. Dicho esto, la opacidad en la elaboración de presupuestos y las composiciones presupuestarias desequilibradas, con gastos inferiores a los previstos en sectores que pueden ser fundamentales para el desarrollo sostenible y gastos superiores a los previstos en otros, siguen asolando los sistemas de gestión de las finanzas públicas. Estos problemas se ven agravados por las limitaciones a las que se enfrentan los ciudadanos al participar en la presupuestación, así como por otros desafíos, como las limitaciones en la capacidad de las instituciones de supervisión para examinar los presupuestos.

Una mejor presupuestación en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible supone presentar de manera explícita y mensurable las metas de los Objetivos en las asignaciones y los informes presupuestarios, así como en otros elementos del ciclo presupuestario. Implica informar a los legisladores, a las entidades fiscalizadoras y al público sobre las políticas y la ejecución del presupuesto relacionadas con los Objetivos y requiere que se involucren a lo largo del ciclo presupuestario de manera responsable. Por lo tanto, es necesario un diálogo inclusivo sobre cómo mejorar la transparencia presupuestaria y aumentar la credibilidad del presupuesto, reuniendo a los Gobiernos, la sociedad civil y todos los demás interlocutores pertinentes.

Un presupuesto orientado a los Objetivos es aquel que se organiza de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sus metas y sus indicadores. La presupuestación para los Objetivos tiene muchas ventajas, por ejemplo ofrece una mayor coherencia presupuestaria y una mejor rendición de cuentas y comparabilidad de los presupuestos nacionales. Cuando se hacen bien, el examen y el seguimiento de las contribuciones presupuestarias a cada Objetivo también pueden mejorar la evaluación de la ejecución del presupuesto. Por lo general, los Gobiernos vinculan sus propósitos nacionales a los Objetivos y los adaptan al contexto nacional antes de adoptar indicadores clave del desempeño para supervisar el desarrollo nacional. La presupuestación para los Objetivos también puede utilizarse para justificar propuestas presupuestarias y negociar mayores asignaciones a programas prioritarios, en particular durante la fase de preparación del presupuesto.

La presupuestación para los Objetivos como práctica apenas está empezando. Varios países han anunciado en exámenes nacionales voluntarios la intención de reflejar los Objetivos en los procesos presupuestarios, pero pocos han especificado por qué sería pertinente hacerlo o cómo podría ponerse en práctica.

La experiencia ha demostrado que los Objetivos pueden vincularse más fácilmente a los presupuestos por programas si ya hay un plan o una estrategia que establezcan las prioridades nacionales. La participación activa de los ministerios de finanzas también es importante. Es fundamental que todos los interesados, como la sociedad civil, los parlamentos y las entidades fiscalizadoras superiores, se sientan dueños de los procesos presupuestarios, ya que esos agentes exigen a los Gobiernos que rindan cuentas en relación con los compromisos contraídos en virtud de la Agenda 2030. Entre los factores más importantes que facilitan el éxito de la presupuestación para los Objetivos están los debates sobre la forma en que los Gobiernos pueden dar seguimiento a los bienes y recursos públicos asignados al logro de los Objetivos. A este respecto, un sistema de clasificación presupuestaria para los Objetivos y los métodos de presupuestación basada en el desempeño también pueden ser útiles.

I. Los desafíos actuales y la gran necesidad de presupuestar para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

1. El éxito en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible —desde "el fin de la pobreza" y "hambre cero" (Objetivos 1 y 2) hasta "paz, justicia e instituciones sólidas" y "alianzas" (Objetivos 16 y 17)— requiere recursos considerables, que, en su mayoría, deben proceder de los presupuestos gubernamentales o pasar por ellos. Los ingresos deben recaudarse y los gastos correspondientes deben realizarse y, en aras de la consecución eficiente de los Objetivos, todas esas actividades presupuestarias y los numerosos pasos intermedios que entrañan están relacionados con la calidad de las instituciones y las capacidades gubernamentales. Estas actividades y pasos deben ser transparentes, responsables y participativos.

2. Según se indica en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el desarrollo sostenible requiere asociaciones inclusivas entre los Gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Las asociaciones inclusivas solo podrían desarrollarse si todos esos asociados tuvieran acceso a la información y, en este caso concreto, a la información presupuestaria. Sin embargo, según la International Budget Partnership, más de tres cuartas partes de los países (de 115 encuestados) no facilitaron suficiente información sobre la forma en que los Gobiernos recaudan y gastan los fondos públicos[1].

3. Más concretamente, los Gobiernos no son suficientemente transparentes en lo que respecta a los efectos que tienen los presupuestos en la pobreza y la desigualdad, lo que limita la comprensión de los progresos realizados en la consecución de los Objetivos[2]. En muchos países, la concentración de la riqueza en manos de unos pocos y la consiguiente erosión de la cohesión social puede conducir a la polarización política y a un menor crecimiento económico. Estos problemas pueden verse agravados por las escasas oportunidades de participación pública en la presupuestación y por la ineficacia de las instituciones de supervisión. Por lo tanto, también es necesario un diálogo más amplio y mejor fundamentado sobre cómo mejorar la transparencia presupuestaria que reúna a los Gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y otros agentes pertinentes. Los Gobiernos dispuestos a mantener ese diálogo abierto e inclusivo con fines presupuestarios están en mejores condiciones de justificar las opciones de política, comunicar los efectos previstos y mostrar la forma en que las medidas se ajustan tanto a los propósitos de política interna como a los compromisos internacionales, por ejemplo, los Objetivos.

4. En la presupuestación, la infrautilización de los gastos es otro problema endémico. En un estudio que incluyó una muestra de 35 países con diferentes niveles de ingresos, se comprobó que en el período comprendido entre 2009 y 2017 el gasto medio había sido inferior al previsto en un 9,2 %. En los países de ingreso bajo, el gasto inferior al previsto fue aún más pronunciado, con un promedio del 14 %[3]. En otro estudio de la alianza Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras sobre los gastos primarios del gobierno en proporción del presupuesto aprobado (indicador 16.6.1) también se señaló que la infrautilización de los gastos era un problema global para alcanzar los Objetivos. En el estudio se constató que 108 países con diferentes

[1] International Budget Partnership, *Encuesta de presupuesto abierto 2017*. Disponible en www.internationalbudget.org/open-budget-survey.

[2] *Ibid.*, "How transparent are Governments when it comes to their budget's impact on poverty and inequality?" Budget Brief, febrero de 2019. Disponible en www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/government-transparency-of-budgets-impact-on-poverty-inequality-ibp-2019.pdf.

[3] *Ibid.*, "Budget credibility across countries: how deviations are affecting spending on social priorities", septiembre de 2019. Disponible en www.internationalbudget.org/publications/budget-credibility-across-countries.

niveles de ingresos habían gastado un 2 % menos de lo presupuestado durante el período comprendido entre 2004 y 2017, y que los países de ingreso bajo habían gastado un promedio del 5 % menos de lo presupuestado[4].

5. La capacidad de los Gobiernos para cumplir con precisión y coherencia sus metas de gastos e ingresos (credibilidad presupuestaria) es otro desafío. Cabe esperar algunas desviaciones del presupuesto previsto, y a menudo son necesarias, aunque los Gobiernos deberían basar sus planes en estimaciones realistas de ingresos y gastos. Las instituciones de supervisión, como los órganos legislativos y las entidades fiscalizadoras superiores, deberían vigilar más de cerca las desviaciones y la sociedad civil debería exigir credibilidad presupuestaria. La presupuestación para los Objetivos podría ser útil para este fin y ha sido propuesta por la International Budget Partnership como indicador de la credibilidad presupuestaria[5]. El indicador 16.6.1, sobre los gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares), es útil en ese sentido y el programa Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras proporciona información y datos para ello.

6. Al mismo tiempo, si se presta atención a la credibilidad presupuestaria en su conjunto, es posible que se pasen por alto importantes cambios a nivel sectorial que pueden repercutir en la capacidad de los Gobiernos para abordar una serie de Objetivos. Con demasiada frecuencia, en promedio, los presupuestos de asuntos económicos, que incluyen la agricultura, la minería y la industria manufacturera, tienden a ser infrautilizados, mientras que los gastos excesivos son habituales en el orden público y la defensa. La diferencia entre la credibilidad presupuestaria general y la credibilidad según la composición de los gastos se ilustra en el caso de Papua Nueva Guinea. En una evaluación realizada en 2015, el país recibió una calificación de A en el programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras en la medida en que el resultado de sus gastos presupuestarios agregados reflejaba la cantidad aprobada originalmente en el presupuesto gubernamental, y una calificación de D en su credibilidad según la composición de los gastos debido en gran parte a un gasto inferior al previsto, considerable y constante, en educación y salud. En 2011, el Departamento Nacional de Salud gastó un 16 % menos de lo previsto, el Consejo Nacional del Sida, un 44 % y el Departamento de Educación, un 18 %, mientras que el Ministerio de Policía gastó casi un 30 % más de lo previsto[6].

7. El progreso hacia el logro de los Objetivos puede verse limitado si los presupuestos no se ejecutan como está previsto. Hay que seguir tratando de asegurar que los presupuestos por programas sean propicios para el logro de los Objetivos y se utilicen plenamente para alcanzar los fines previstos. La presupuestación para los Objetivos puede facilitar los medios necesarios para que los presupuestos de los programas apoyen su aplicación. En el contexto de la implementación de la Agenda 2030, los Objetivos deberían traducirse en estrategias y planes nacionales de desarrollo sostenible que incluyan prioridades, políticas, indicadores de progreso y estimaciones de financiación que se hayan definido claramente. Una de las ventajas fundamentales de vincular los Objetivos con los instrumentos de planificación y presupuestación es que proporcionan un mapa del desarrollo sostenible que puede facilitar la integración de las medidas en todos los sectores, niveles gubernamentales e interlocutores, promoviendo así la coherencia de las políticas.

[4] Véase https://blogs.worldbank.org/opendata/credible-government-budgets-are-needed-achieve-sustainable-development-goals.

[5] International Budget Partnership, “Budget credibility across countries: how deviations are affecting spending on social priorities”.

[6] Véase https://pefa.org/node/496.

II. ¿Qué es la presupuestación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

8. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible hace referencia al papel de los presupuestos nacionales en la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el párrafo 45 de la Agenda se hace hincapié explícitamente en la responsabilidad de los órganos legislativos nacionales en la aprobación de los presupuestos nacionales y se subraya implícitamente la importancia de los presupuestos gubernamentales y su función en la aplicación de los Objetivos, aludiendo a la importancia de colaborar con los gobiernos a todos los niveles, así como con las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias.

9. Una mejor presupuestación en el contexto de la Agenda 2030 supone la integración explícita de las metas de los Objetivos en las asignaciones, la ejecución, el seguimiento y los informes en relación con los presupuestos, así como en las diferentes fases y elementos del ciclo presupuestario. Supone informar a los legisladores, las entidades fiscalizadoras y el público sobre las políticas presupuestarias de los Gobiernos relacionadas con los Objetivos e involucrarlos en el ciclo presupuestario. Un presupuesto orientado a los Objetivos es aquel que se organiza de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sus metas y sus indicadores. Los Objetivos proporcionan una estructura completa y mensurable para que los sistemas de gobernanza evalúen y valoren las políticas públicas relacionadas con los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales.

10. En un estudio reciente[7], se esbozaron los tres beneficios específicos siguientes, que los países pueden aprovechar para integrar los Objetivos en sus procesos presupuestarios nacionales:

a) *Mejora de la coherencia presupuestaria*. En primer lugar, un presupuesto coherente ayuda a evitar conflictos entre las diferentes asignaciones de recursos en consonancia con los Objetivos. Por ejemplo, las propuestas presupuestarias para el transporte y la agricultura deben ir de la mano de los objetivos relacionados con el clima. En segundo lugar, un presupuesto coherente debe estar en consonancia con los compromisos internacionales contraídos por los Gobiernos, como la Agenda 2030. Aunque ese compromiso rara vez es vinculante, alienta a los Gobiernos sucesivos a tener presentes esos objetivos de mediano plazo y a incorporarlos en sus medidas políticas y sus presupuestos. Un presupuesto alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible refleja los Objetivos y sus metas;

b) *Mayor responsabilidad*. El establecimiento de vínculos entre los presupuestos y los Objetivos, especialmente en cuanto a los indicadores, puede revelar el progreso de un país hacia el logro de los Objetivos y puede ayudar a evaluar el desempeño gubernamental en ese sentido. Aunque la mayoría de los países utilizan la presupuestación basada en el desempeño que utiliza indicadores de resultados, a la hora de llevarla a la práctica hay divergencias en su progreso. Los Objetivos podrían presentar criterios holísticos adicionales para evaluar la sostenibilidad de un presupuesto. Podrían servir de marco de evaluación para proporcionar una valoración más completa de las propuestas presupuestarias, aumentando así la transparencia, incluso en la adopción de decisiones internas, el intercambio intergubernamental de información y los datos necesarios para la coordinación eficaz de las políticas;

[7] Elisabeth Hege y Laura Brimont, “Integrating SDGs into national budgetary processes”, Institut du développement durable et des relations internationales, estudio núm. 5 (2018). Disponible en www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201807-ST0518-SDGs-budget-EN.pdf.

c) *Mayor comparabilidad de los presupuestos nacionales*. Esto podría contribuir a la evaluación de las políticas de desarrollo sostenible sin, no obstante, promover enfoques estándar y respetando las especificidades de los países. También podría desempeñar un papel positivo en la transición hacia el desarrollo sostenible si promueve los intercambios colectivos entre los responsables de las políticas y los expertos de los distintos países y alimenta el debate internacional.

11. Sin embargo, la presupuestación para los Objetivos no siempre es fácil, ya que las políticas nacionales y los procesos presupuestarios no siempre siguen el mismo calendario o el mismo marco legal, y no necesariamente implican a los mismos interlocutores. En ese caso, pueden ser necesarios nuevos esfuerzos para coordinar las políticas nacionales de acuerdo con el ciclo presupuestario. Además, muchos países todavía carecen de sistemas de contabilidad fiables que puedan garantizar la presentación de informes sobre las transacciones de manera completa, integrada y comparable. Los sistemas de clasificación presupuestaria, de los que también carecen muchos países, plantean otro desafío.

12. Los Gobiernos deberían tomar medidas para vincular los Objetivos con sus sistemas presupuestarios nacionales en lugar de limitarse a anunciar los Objetivos en los documentos de política. La Agenda 2030 puede integrarse provechosamente en los procesos de planificación estratégica y operacional de un país a través de las diversas etapas de la formulación de políticas, que van desde la formulación y planificación de políticas hasta el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes. Con la presencia explícita de los Objetivos en la agenda de políticas nacionales, los países pueden entonces asegurar un enfoque más coherente en cuanto a las prácticas de gobernanza nacional.

III. Factores y barreras para la implementación en la presupuestación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

13. La implantación previa de la práctica de la presupuestación basada en el desempeño puede beneficiar a la presupuestación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el caso de la primera, distintos impulsores coinciden con los de la segunda, por ejemplo: los requisitos de los países donantes en materia de gastos y presentación de informes; el aprendizaje de las buenas prácticas; la capacidad de gestión (personal, saber hacer, tecnología de la información y datos); una estrategia de reforma presupuestaria como parte de una estrategia más amplia de reforma de la gobernanza; y el apoyo de los poderes ejecutivo y legislativo del Gobierno. Pueden lograrse resultados sin un sistema de presupuestación basada en el desempeño, pero es más difícil asignar responsabilidades y garantizar la rendición de cuentas sobre los resultados. Aparte del presupuesto basado en el desempeño, hay otras herramientas que también pueden reforzar el uso de indicadores de desempeño en la aplicación de políticas y la prestación de servicios, como los exámenes de gastos, los marcos normativos plurianuales, la evaluación de políticas, la planificación estratégica y el establecimiento de objetivos.

14. La presupuestación basada en el desempeño y la presupuestación para los Objetivos se basan en la transparencia, la rendición de cuentas, la coherencia e integración horizontal y vertical de las políticas y el aprendizaje mutuo. La presupuestación para los Objetivos presenta desafíos tanto del lado de la demanda como de la oferta. Entre las herramientas que responden a los desafíos de la demanda, algunas exigen una mayor participación de los parlamentos, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y el público, así como informes y asignaciones que se ajusten a los Objetivos. En cuanto a la oferta, el objeto de las

herramientas es aumentar la capacidad de las instituciones pertinentes para satisfacer el aumento de la demanda de presupuestos para los Objetivos[8].

Desafíos del lado de la demanda

15. Entre los desafíos que se plantean desde el punto de vista de la demanda figuran promover la presupuestación para los Objetivos entre los principales encargados de la adopción de decisiones y otras partes interesadas, como los parlamentarios y las entidades fiscalizadoras superiores, vincular los Objetivos con el programa nacional de desarrollo (en el supuesto de que el sistema presupuestario los recoja) y elaborar un presupuesto ciudadano para los Objetivos que incluya información presupuestaria simplificada y breve sobre las asignaciones relacionadas con los Objetivos y los logros previstos. La institucionalización de un proceso para vincular los Objetivos y el presupuesto es muy importante y podría incluir la creación de un equipo de tareas sobre los Objetivos en el Gabinete del Gobierno o en el marco de un comité parlamentario de presupuesto, el establecimiento de dependencias de presupuestación para los Objetivos en los ministerios de finanzas, la armonización de las descripciones de las funciones en esas instituciones y para que todos los funcionarios públicos pertinentes reflejen los Objetivos, y el fomento de la capacidad sobre el cálculo de los costos y la presupuestación para los Objetivos en los ministerios competentes.

16. La participación de las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en todo el proceso de presupuestación para los Objetivos, incluido su seguimiento, también es fundamental, especialmente mediante el apoyo a la formulación, la ejecución, el seguimiento, la presentación de informes y las estadísticas del presupuesto para los Objetivos, incluida la transparencia y la divulgación de los datos sobre ellos por parte de las instituciones de investigación, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas.

Desafíos del lado de la oferta

17. Los desafíos del lado de la oferta incluyen el ajuste de las circulares presupuestarias para que reflejen los Objetivos en la justificación de las propuestas presupuestarias y listas sencillas de verificación de su pertinencia durante la etapa de formulación del presupuesto. Las listas de verificación pueden perfeccionarse y pueden incorporar ponderaciones cuando las metas y los programas presupuestarios se alinean con los Objetivos. Otro planteamiento es el de la codificación de cuestiones transversales individuales, como el cambio climático o el género. Sin embargo, tiene el inconveniente de no considerar la indivisibilidad de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las interrelaciones entre los Objetivos y las metas.

18. El desafío crucial es introducir la clasificación de los Objetivos. Los países ya están utilizando otros esquemas de clasificación presupuestaria y añadir uno nuevo supondría más trabajo y podría rebasar las capacidades existentes; la vinculación del nuevo esquema de clasificación con otros podría limitar ese trabajo adicional. Sin embargo, si los esquemas de clasificación en otros países no están estandarizados, puede complicarse el diseño de un sistema universalmente vinculado en un país. Los países difieren en cuanto a la amplitud y profundidad de su información presupuestaria y en cuanto a cómo y según qué criterios se desglosan los presupuestos. Definir las categorías de gastos que pueden vincularse a los Objetivos o metas puede ser más factible que introducir un sistema de clasificación en sentido estricto.

[8] Para más información sobre los temas examinados en los párrafos 15 a 21 y sobre los desafíos de la demanda y la oferta, véase Suren Poghosyan, “Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model”, nota conceptual para el Centro Regional de Bangkok, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018).

19. Otros desafíos incluyen elaborar marcos de financiación específicos para los Objetivos e integrarlos en los procesos de presupuestación existentes, así como presentar informes especiales sobre la ejecución de los presupuestos de los Objetivos, que no se aplicarán sistemáticamente si no existe una codificación de los Objetivos pero aún es posible. Es necesario publicar información detallada sobre los gastos reales del año anterior junto con un proyecto de presupuesto de manera que se pueda acceder a ellos fácilmente y se puedan realizar búsquedas para facilitar el seguimiento de los gastos a lo largo del tiempo. En la medida de lo posible, la información detallada sobre los gastos reales del año anterior debería estar relacionada con la información existente sobre el desempeño y los resultados.

20. Otros desafíos importantes incluyen la investigación transversal para informar sobre la eficacia, la eficiencia y la evaluación de las intervenciones presupuestarias (por partida presupuestaria específica) para implementar los Objetivos seleccionados; la integración de las metas de los Objetivos en los programas presupuestarios para los países con prácticas de presupuestación basada en el desempeño y en los programas; el desarrollo de la capacidad y la asistencia para el cálculo de los costos relacionados con los Objetivos, que se puede aplicar a cualquier contexto nacional, pero el enfoque exacto puede variar en función de la presupuestación general y de las prácticas presupuestarias específicas de cada Objetivo; una evaluación exhaustiva de las asignaciones presupuestarias para las metas y los impactos de los Objetivos; y ayudar a incorporar esas metas en los planes estratégicos sectoriales en los países en que están estrechamente vinculados a los presupuestos.

21. De manera similar a los desafíos del lado de la demanda, en este caso también es importante afrontarlos mediante la participación de las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de supervisión en la presupuestación para los Objetivos, especialmente mediante el desarrollo de la capacidad de unas y otras con respecto al cálculo de los costos de los Objetivos y las modalidades de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de supervisión y los Gobiernos.

IV. Prácticas de presupuestación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en diferentes países

22. Los países difieren ampliamente en la forma en que integran los Objetivos de Desarrollo Sostenible en sus procesos presupuestarios. Los países de ingresos altos los utilizan más como marco para la elaboración de informes cualitativos sobre las propuestas presupuestarias, mientras que los países de ingresos bajos y medianos organizan los presupuestos principalmente en función de los Objetivos para permitir el seguimiento de los gastos relacionados con los diferentes Objetivos y metas. Este seguimiento de los gastos podría estar asociado con el deseo de satisfacer las expectativas de los donantes internacionales con respecto a la presupuestación en función del género, en favor de los pobres o respetuosa con el clima.

23. La presupuestación para los Objetivos apenas está empezando. Varios países han anunciado en exámenes nacionales voluntarios la intención de utilizar los Objetivos en los procesos presupuestarios, pero pocos han especificado por qué sería pertinente hacerlo o cómo podría ponerse en práctica[9]. En un estudio reciente se comprobó que solo 17 de 56 países aplicaban plenamente los Objetivos en la planificación, solo 5 en la supervisión (Armenia, Bangladesh, Eslovenia, Letonia, México y Nepal) y 4 en

[9] Para más información, véase Louis Meuleman e Ingeborg Niestroy, “Economics and governance for sustainability”, *Public Sector Economics*, vol. 43, núm. 4 (2019).

la presupuestación (Colombia, México, Nepal y Sri Lanka). Ninguno de ellos ha etiquetado ni aplicado completamente los cambios institucionales[10].

24. Algunas de las formas en que los países se han embarcado en la presupuestación para los Objetivos incluyen la correlación o la presentación de informes cualitativos en el documento principal del presupuesto. Con menos frecuencia, los países utilizan los Objetivos para mejorar los sistemas de evaluación de la ejecución del presupuesto o como instrumento de gestión para la asignación de recursos. La mayoría de los países sigue un enfoque técnico, en raras ocasiones se utilizan los Objetivos como parte del proceso de toma de decisiones presupuestarias o se hace referencia a ellos en las deliberaciones presupuestarias. El presupuesto de bienestar de Nueva Zelandia es un ejemplo de ello, ya que tiene un alto grado de armonización con los Objetivos, pero sin mencionarlos explícitamente[11].

25. Hay acciones y reformas que la mayoría de los países pueden poner en marcha sin una transformación sistémica significativa de los procesos presupuestarios. En primer lugar, como parte del proceso de implementación de los Objetivos y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los países pueden realizar exámenes nacionales voluntarios. En el caso de muchos que ya lo han hecho, esto ha servido como un ejercicio inicial de balance. Los exámenes, al ser uno de los primeros y más completos documentos sobre la forma en que los países tratan y encaran los Objetivos, son uno de los primeros indicadores de la forma en que los países proceden a su aplicación[12].

26. Más de la mitad (25) de los 46 exámenes nacionales voluntarios[13] presentados en 2018 no proporcionaron información sobre la inclusión de los Objetivos en los presupuestos nacionales o en los procesos de presupuestación. En los informes de 15 países se indicó específicamente que los Objetivos no se habían incorporado en los procesos presupuestarios, y 10 de los países (Albania, Eslovaquia, España, Benin, Guinea, Jamaica, Níger, República Democrática Popular Lao, Sri Lanka y Estado de Palestina) mencionaron que tenían previsto hacerlo en el futuro. Apenas seis países informaron de la incorporación de los Objetivos en los procesos presupuestarios: Colombia, Ecuador, Letonia, México, Uruguay y Viet Nam; vistas las cifras, no parece que haya un sentido de urgencia en lo que respecta a implementar la presupuestación para los Objetivos.

27. Otros pasos sencillos para integrar los Objetivos en el proceso presupuestario incluyen la presentación de propósitos y metas relacionados con los Objetivos en los estados presupuestarios y la presentación de informes sencillos sobre el desempeño de los Objetivos. En el caso de los ministerios de finanzas, esto podría incluir acciones limitadas como la inclusión de los Objetivos en los discursos sobre el presupuesto, la presentación de informes presupuestarios sobre las áreas y metas destacadas, o informes anuales que acompañen al presupuesto y muestren su aportación a Objetivos específicos. Estas soluciones *ad hoc* podrían ser eficaces para poner en marcha los

[10] Rivero del Paso y Narváez Terrón, documento de antecedentes para el *World Public Sector Report 2019: Sustainable Development Goal 16 – Focus on Public Institutions* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.19.II.H.1).

[11] Presupuesto de bienestar del Tesoro Público de Nueva Zelandia (2019). Puede consultarse en https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-06/b19-wellbeing-budget.pdf.

[12] Para más información, véase Eric Mulholland, “Budget provisions in the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the SDGs”, oficina de la Red Europea para el Desarrollo Sostenible, Viena, informe trimestral núm. 47 (enero de 2018). Disponible en www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2018-January-Budget_Provisions_in_the_Implementation_of_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development_and_the_SDGs.pdf?.

[13] Foro de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, *Voluntary National Reviews Synthesis Report* (2018). Disponible en https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/210732018_VNRs_Synthesis_compilation_11118_FS_BB_Format_FINAL_cover.pdf.

procesos de reforma, pero son limitadas en la medida en que pueden no tener un impacto significativo en las asignaciones.

28. La adopción de soluciones a corto plazo no impide que los Gobiernos consideren simultáneamente reformas estructurales de los procesos presupuestarios. La naturaleza de esas reformas es más compleja y requiere ajustes en los procesos institucionales y en los procedimientos operativos estándar, la institucionalización de la rendición de cuentas sobre el desempeño en relación con las metas de los Objetivos y la adopción de medidas de supervisión y presentación de informes sobre los resultados, incluida la vinculación de los gastos presupuestarios con metas de desempeño específicas. Estas reformas pueden tardar años en aplicarse plenamente. Para los países que ya han establecido la presupuestación basada en programas puede ser más fácil alinear sus procesos de formulación de presupuestos con los Objetivos y las metas[14].

29. Al elegir un modelo apropiado para las circunstancias nacionales, deben considerarse varios factores, entre ellos la condición del sistema nacional de gestión de las finanzas públicas, la capacidad de la administración pública en las esferas pertinentes y la demanda de información sobre la presupuestación para los Objetivos por parte de los ministerios competentes y los interesados externos. Ya existe una serie de herramientas que pueden ayudar a los países a elegir entre las opciones; por ejemplo, la evaluación de la gestión de las finanzas públicas, el análisis de los gastos, el análisis de las partes interesadas y otros modelos de diagnóstico[15].

30. Según un estudio realizado para el Parlamento Europeo, solo 10 de los 28 Estados miembros de la Unión Europea habían indicado que vinculaban o tenían previsto vincular los Objetivos a su proceso presupuestario, ya sea directa o indirectamente (Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia y Suecia)[16]. En muchos de esos países, los vínculos seguían limitándose a incluir elementos cualitativos de la aplicación de los Objetivos en los documentos presupuestarios presentados a los parlamentos. Se cita a Finlandia como ejemplo de buenas prácticas a ese respecto, ya que se pide a cada ministerio que incluya un breve párrafo para cada una de las partidas principales del proyecto de presupuesto, para mostrar cómo el desarrollo sostenible se ha reflejado en las políticas sectoriales durante el ejercicio económico de 2018. Los Objetivos también se utilizaron sistemáticamente en las justificaciones de los principales títulos de gastos del presupuesto de Finlandia para 2019.

31. El uso de indicadores de desempeño basados en los Objetivos es otra práctica que parece estar limitada, en la que se cita a Italia como excepción para la inclusión de indicadores relacionados con el bienestar en su proceso presupuestario. De manera similar, Eslovenia ha adoptado 30 indicadores clave del desempeño vinculados a las metas nacionales relacionadas con los Objetivos y tiene previsto integrar los indicadores en su presupuesto nacional para 2020. Además, algunos países, como Irlanda, ya disponen de herramientas para etiquetar la forma en que las diferentes consignaciones presupuestarias contribuyen a determinados Objetivos o a sus metas, pero a menudo se limitan a los presupuestos de ayuda.

32. Uno de los casos más conocidos de correlación de los Objetivos en los procesos nacionales de planificación y presupuestación se da en México. Como se explica en

[14] *World Public Sector Report 2019: Sustainable Development Goal 16 – Focus on Public Institutions* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.19.II.H.1).

[15] *Ibid.*

[16] Ingeborg Niestroy y otros, “Europe’s Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward”, Bruselas, Parlamento Europeo (2019). Disponible en www.europarl.europa.eu/cmsdata/160360/DEVE%20study%20on%20EU%20SDG%20implementation%20formatted.pdf.

el recuadro 3.3 del capítulo 3 del *World Public Sector Report 2019*[17], los esfuerzos del país por integrar los Objetivos en sus estrategias y planes nacionales comenzaron en 2016, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que supervisa la formulación de los planes nacionales y sectoriales, elaboró una metodología para supervisar y evaluar la contribución del desempeño del presupuesto al logro de los Objetivos, en una asociación entre la Oficina de la Presidencia, la entidad responsable de la aplicación de los Objetivos en el país y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La metodología se desarrolló a partir del sistema integrado de planificación, gestión de las finanzas públicas, formulación de políticas y supervisión del país que se estableció en 2013.

33. La metodología definió en primer lugar los vínculos entre las estrategias sectoriales y cada una de las 169 metas de los Objetivos. A continuación se consideró la alineación de los planes sectoriales con los programas presupuestarios en el sistema de evaluación del desempeño de México, a partir de lo cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinó los programas presupuestarios relacionados con cada meta. Posteriormente se examinó la comparabilidad de los indicadores clave del desempeño relacionados con los sectores y con los programas presupuestarios, junto con los indicadores globales (niveles I y II) para cada meta. Finalmente, el análisis fue revisado y validado por los ministerios competentes.

34. El análisis inicial indicó la necesidad de contar con información más desglosada para evaluar la contribución específica de cada programa presupuestario a las metas relacionadas con los Objetivos, ya que los diferentes programas presupuestarios y sectoriales contribuyen a diversos componentes de cada meta. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el PNUD desglosaron 102 de las 169 metas en varias submetas para determinar con mayor precisión la contribución de las medidas gubernamentales específicas a los diferentes componentes de cada meta y para que los administradores de los programas presupuestarios determinasen si un programa presupuestario completo, o ciertos elementos de cada uno, contribuían a cada meta directa o indirectamente.

35. En 2017, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integró la metodología en la declaración sobre el presupuesto de la propuesta presupuestaria ejecutiva para 2018, lo cual tiene consecuencias para los sistemas de tecnología de la información utilizados para preparar el presupuesto, que incluyen un módulo para vincular los programas presupuestarios con las metas y hacer un seguimiento de la ejecución del presupuesto vinculada a las metas específicas. También se adoptaron medidas complementarias de transparencia fiscal, como la integración de un resumen de la metodología en el presupuesto ciudadano y la publicación de los resultados del ejercicio en un formato de datos abiertos.

36. Varios factores facilitaron la reforma del proceso presupuestario, entre ellos la estructura programática actual del presupuesto nacional, que incluye metas de desempeño, la coordinación múltiple de los procesos de planificación y presupuestación y la existencia de sistemas sólidos de supervisión y evaluación del desempeño. La voluntad política fue decisiva, ya que el desarrollo de la metodología para vincular las metas con el presupuesto fue elaborado por un pequeño grupo que depende directamente de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al igual que en otros países que han avanzado en la presupuestación para los Objetivos, aún está por ver si el nuevo sistema y la información que produce se mantendrán simplemente como un ejercicio de control y examen, o si el nuevo

[17] *World Public Sector Report 2019*.

sistema se utilizará para supervisar, evaluar y ajustar las políticas públicas en apoyo de la aplicación de los Objetivos de manera significativa[18].

V. Papel de la sociedad civil en la presupuestación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

37. Las organizaciones de la sociedad civil participan en todo el proceso presupuestario, desde la formulación hasta la supervisión; por ejemplo, los agentes estatales, como los ministerios de finanzas, los legisladores y las entidades fiscalizadoras superiores, colaboran con los movimientos sociales y los medios de comunicación y establecen contactos a nivel local, nacional y mundial para exigir responsabilidades a los Gobiernos[19]. También están utilizando la información presupuestaria para verificar la armonización con los planes nacionales de desarrollo y su aplicación, evaluar las desigualdades y fundamentar la política y la práctica.

38. Más concretamente, las organizaciones de la sociedad civil hacen un seguimiento de los gastos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Colaboran con parlamentarios y otros interesados en el análisis presupuestario de los Objetivos en países como la República Unida de Tanzanía, elaboran informes paralelos sobre los Objetivos en Benin y el Brasil, preparan presupuestos ciudadanos en Nepal para que el público sepa cómo está afrontando el Gobierno el cambio climático, y trabajan con las entidades fiscalizadoras superiores en las auditorías del sector público.

39. En la República Unida de Tanzanía, la aplicación de los Objetivos se enmarca en el plan quinquenal de desarrollo II, que exige que las autoridades locales los integren en sus planes estratégicos. Para asegurar que las autoridades locales se familiarizaran con los Objetivos y adaptaran el plan de desarrollo a sus estrategias, un grupo de trabajo sobre gobernanza local (Policy Forum), una red de organizaciones no gubernamentales (ONG), colaboró con el comité parlamentario de administración y gobierno local. Se elaboró un informe especial sobre las tendencias de la asignación presupuestaria del Ministerio de Administración Regional y Gobierno Local en relación con los Objetivos, en particular el Objetivo 3 sobre salud y el Objetivo 4 sobre educación. El grupo de trabajo examinó las tendencias de la asignación presupuestaria en el Ministerio de Salud, Desarrollo Comunitario, Cuestiones de Género, Ancianos e Infancia y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, tomando en consideración aspectos importantes dentro de los sectores, de conformidad con los indicadores de los Objetivos y el plan de desarrollo, respectivamente. El análisis fue el resultado de un examen del presupuesto y las tendencias de gasto del Ministerio de Salud, Desarrollo Comunitario, Cuestiones de Género, Ancianos e Infancia para 2018/19 y una evaluación conexa para ver si las asignaciones presupuestarias beneficiaban la aplicación de los Objetivos.

40. El Policy Forum identificó a ciertos parlamentarios como promotores de la agenda de los Objetivos durante los debates parlamentarios. También acogió una sesión estratégica con el personal directivo superior del Ministerio de Salud, Desarrollo Comunitario, Cuestiones de Género, Ancianos e Infancia, que mencionó

[18] Para más información sobre las prácticas en todo el mundo, véase Suren Poghosyan, “Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model”. http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN99000.pdf; Ingeborg Niestroy y otros, “Europe’s Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward”.

[19] Para un ejemplo mundial, véase Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal, “Episode 1: Sustainable Development Goal 16: focus on public institutions”, seminario web, 1 de agosto de 2019. Disponible en www.fiscaltransparency.net/eng/webinar_open_public.php?IdToOpen=20190826105.

la necesidad de comprender mejor la armonización de los Objetivos y el plan quinquenal de desarrollo II. Posteriormente, la red colaboró con la plataforma de desarrollo sostenible de Tanzanía para ofrecer un seminario a medida para el personal directivo superior del Ministerio y otros funcionarios sobre el plan de desarrollo, la Agenda 2063 de la Unión Africana, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos. Gracias a esa capacitación y su participación, el personal del Ministerio y los consejeros comprenden mejor la armonización entre los Objetivos y los planes de desarrollo, así como el proceso presupuestario, la gestión de los recursos y la garantía de la rentabilidad[20].

41. Otro ejemplo es el de Irlanda, donde Social Justice Ireland, una organización de la sociedad civil, creó un presupuesto nacional con todos los costos calculados para 2019, en el que proponía sus propias partidas de gastos con cálculos de costos detallados para cada una y las iniciativas fiscales asociadas que mostraban cómo se iban a financiar los gastos correspondientes. En Nepal, Freedom Forum, una ONG que se ocupa del derecho a la información, colaboró con el PNUD en la elaboración de un presupuesto ciudadano climático a fin de que el público entienda mejor la manera en que el Gobierno invierte en actividades para hacer frente al cambio climático y fomentar la participación de los ciudadanos en las decisiones presupuestarias relacionadas con el Objetivo 13 sobre el cambio climático[21].

VI. Posibles resultados de la presupuestación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

42. Conviene preguntarse si la presupuestación ha dado lugar a procesos de toma de decisiones más eficaces, receptivos, inclusivos, participativos y representativos; si ha ayudado a las instituciones a abordar mejor las interrelaciones entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible para lograr un cambio transformador en la gobernanza y la política pública; y si ha sido útil para cerrar la brecha de financiación del Objetivo. No está claro que la respuesta a todas esas preguntas sea afirmativa, pero se han visto ejemplos nacionales de integración de la presupuestación para los Objetivos con resultados positivos. A continuación se describen los más importantes.

Mejora de la descripción de la propuesta presupuestaria

43. Los presupuestos gubernamentales y los documentos conexos incluyen elementos cualitativos, y más raramente cuantitativos, sobre la aplicación de los Objetivos[22]. El Parlamento Europeo mostró en su estudio que, en Finlandia, durante la preparación del presupuesto de 2018, el Ministerio de Finanzas pidió a cada ministerio que incluyera un breve párrafo bajo cada uno de los epígrafes principales de la propuesta presupuestaria sobre cómo se reflejaría el desarrollo sostenible en sus políticas sectoriales durante el ejercicio financiero de 2018[23]. En Noruega, cada ministerio es responsable de uno o más de los Objetivos y, al igual que en Finlandia,

[20] Red de Transparencia, Responsabilidad y Participación, *SDG Accountability Handbook: A Practical Guide for Civil Society* (2019), pág. 23. Disponible en www.partners-for-review.de/wp-content/uploads/2019/05/SDG-Accountability-Handbook.pdf?.

[21] Suren Poghosyan, “Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model”. http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN99000.pdf.

[22] Para más información, véase Elisabeth Hege, Laura Brimont y Félicien Pagnon, “Sustainable development goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable?”, *Public Sector Economics*, vol. 43, núm. 4 (2019). Disponible en www.pse-journal.hr/en/archive/sustainable-development-goals-and-indicators-can-they-be-tools-to-make-national-budgets-more-sustainable_4883/.

[23] Ingeborg Niestroy y otros, “Europe’s Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward”.

cada ministerio escribe un párrafo sobre sus actividades en relación con el Objetivo o los Objetivos de los que es responsable, a fin de demostrar los vínculos entre su propuesta presupuestaria y su contribución al logro del Objetivo o los Objetivos conexos. Los borradores de los párrafos se envían a otros ministerios para su revisión, tras lo cual el Ministerio de Finanzas compila el texto y lo incluye en un capítulo sobre la aplicación de los Objetivos, que se añade al documento principal de la propuesta presupuestaria.

44. En Suecia, se alienta a los ministerios a que describan el vínculo entre sus áreas de trabajo y los Objetivos indicados en los documentos presupuestarios. En el documento de presentación del presupuesto de 2016, los Objetivos se mencionaron unas 100 veces, y unas 200 en el de 2017. Cada ministerio los maneja de una forma distinta, algunos los mencionan con más frecuencia que otros. Por ejemplo, los vínculos entre los Objetivos alcanzados en los sectores sociales fueron comparativamente escasos. Para lograrlo, los procesos de deliberación podrían servir para definir lo que los Objetivos sobre la erradicación de la pobreza y la atención universal de la salud, por ejemplo, podrían significar para Suecia.

45. De esas experiencias cabe extraer varias enseñanzas. En primer lugar, la voluntad política de incorporar elementos de desarrollo sostenible en los documentos de propuesta presupuestaria existía antes de la adopción de los Objetivos en algunos países. En Noruega, desde hace 11 años se incluye un capítulo sobre el cambio climático en el informe presentado al parlamento, mientras que los indicadores nacionales del desarrollo sostenible se elaboraron ya en 2005. En segundo lugar, la longitud de los documentos presupuestarios tiene un límite oficial y no hay espacio para un informe completo sobre todos los Objetivos y metas. Por lo tanto, es necesario organizar los Objetivos y centrarse en el contexto nacional.

46. Finlandia ha llevado a cabo un análisis independiente de las deficiencias y ha elegido dos temas generales para su aplicación nacional de los Objetivos (la neutralidad en carbono y el uso racional de sus recursos), que luego se reflejaron en el documento del presupuesto. El país tiene previsto incluir un análisis concreto del vínculo entre la consignación presupuestaria y los Objetivos en la sección de perspectivas de la estrategia general de su presupuesto, que se concentrará en una de las esferas prioritarias del plan gubernamental de aplicación. Por lo tanto, para integrar los Objetivos en el documento del presupuesto puede ser necesario identificar previamente los Objetivos o las metas más difíciles.

Correlación y seguimiento de la contribución presupuestaria a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

47. Los Gobiernos monitorean sus presupuestos según los Objetivos para poder determinar el porcentaje de Objetivos vinculados a cualquier programa presupuestario, y viceversa. El Gobierno de México vincula sus programas presupuestarios con los Objetivos con el fin de: a) dar a conocer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la importancia de su aplicación en México; b) conocer los objetivos, las metas y los indicadores propuestos; c) relacionar los propósitos, las metas y los indicadores propuestos con la labor institucional; d) definir las áreas de mejora en la planificación institucional para alcanzar los Objetivos; y e) determinar el presupuesto de cada programa presupuestario que contribuye al logro de las metas de los Objetivos.

48. El Gobierno de Colombia ha emprendido una labor similar, y ha desarrollado una herramienta de análisis automático de textos para identificar los vínculos entre los programas presupuestarios y cada Objetivo. Nepal y el Estado de Assam en la India han ido un poco más allá, al codificar su presupuesto de acuerdo con los Objetivos para hacer un seguimiento de la asignación de recursos para cada uno de

ellos. En estos dos casos, se hizo un seguimiento de los recursos pertinentes para los Objetivos a nivel de la partida presupuestaria. Por lo general, los supuestos que subyacen al sistema de correlación y seguimiento utilizado fueron preparados por cada ministerio o departamento, lo que significaba que podía haber variaciones entre los organismos. La categorización del gasto con respecto a los Objetivos no permite conocer su impacto en el logro de los Objetivos. La rendición de cuentas, si bien mejora la transparencia del gasto, podría reforzarse añadiendo indicadores de desempeño, como en el caso de México. Esto permitiría establecer conexiones claras entre el gasto y los resultados.

Utilización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como herramienta de gestión para las negociaciones

49. Algunos ministerios utilizan los Objetivos para justificar sus propuestas presupuestarias y negociar para obtener más recursos monetarios. En Assam, los Objetivos son ahora una herramienta para que los departamentos de ejecución obtengan financiación prioritaria; en el Afganistán, se utilizan como marco para seleccionar las solicitudes de subvención de las provincias que obtendrán financiación del gobierno central. La idea es que cada solicitud contenga una descripción de la forma en que la subvención contribuirá a los Objetivos, para que el Ministerio de Economía priorice los proyectos de desarrollo y haga un seguimiento del progreso de su implementación. Los Objetivos se utilizan, por tanto, como herramienta de gestión y negociación durante la elaboración del presupuesto, aunque el impacto monetario real de este enfoque sigue siendo limitado.

Mejora de la evaluación de la ejecución del presupuesto

50. Por lo general, los Gobiernos vinculan los Objetivos a sus metas nacionales y los adaptan a sus contextos nacionales antes de adoptar los indicadores clave del desempeño para evaluar su desarrollo nacional, incluido el rendimiento presupuestario. Los indicadores clave del desempeño reflejan indirectamente los Objetivos, en parte porque se adaptan a nivel nacional, lo cual es importante para que los Objetivos sean adecuados para la evaluación de la ejecución del presupuesto. En primer lugar, las metas se traducen en objetivos nacionales claros y luego se miden como tendencias vinculadas únicamente a las metas relativas de los Objetivos. Eslovenia ha vinculado los Objetivos con los propósitos nacionales y los ha adaptado a su contexto nacional. Tiene 30 indicadores clave del desempeño para evaluar el desarrollo nacional, incluida la ejecución del presupuesto. Los indicadores reflejan indirectamente los Objetivos pero se han adaptado a nivel nacional, lo que es importante para que el marco de los Objetivos sea adecuado para la evaluación de la ejecución del presupuesto.

51. La experiencia de Eslovenia demuestra que, en lo que respecta a las medidas que deben adoptarse, en primer lugar, las metas deben plasmarse en propósitos nacionales claros. Muchas de las metas de los Objetivos se formulan como tendencias con solo metas relativas. Por lo tanto, Eslovenia ha llevado a cabo un análisis de las deficiencias y ha adoptado una estrategia de desarrollo para 2030, que tiene 12 objetivos y un programa de política nacional de desarrollo. Los 30 indicadores clave del desempeño orientados a los resultados, desarrollados para influir en los presupuestos futuros, subrayan el hecho de que es de poca utilidad tener indicadores alineados con los Objetivos para un presupuesto que no fue originalmente planificado con ellos en mente. Por lo tanto, es necesario expresar los Objetivos en metas políticas nacionales a largo plazo. Eslovenia también tiene previsto integrar planes de desarrollo estratégico a partir de 2020.

52. El ejemplo de Eslovenia también demuestra que la utilización de los Objetivos para la evaluación de la ejecución del presupuesto requiere cierto esfuerzo para

adaptar las metas y los indicadores. Además, resulta más fácil integrar los indicadores de los Objetivos en un sistema de evaluación del presupuesto por resultados si también se han integrado en las metas políticas nacionales. Lo que tal vez pueda hacerse a un costo menor es desglosar los indicadores de resultados presupuestarios existentes, lo cual tal vez facilitaría información importante que podría utilizarse para integrar mejor el principio de no dejar a nadie atrás en el diseño de políticas. El uso de los Objetivos para la evaluación del desempeño aumenta la responsabilidad. Con respecto a la coherencia, la forma en que se diseña el sistema de evaluación y si los indicadores reflejan las interrelaciones adecuadas son factores críticos. También puede ser útil revisar los indicadores de ejecución del presupuesto a la luz de los Objetivos, cuando se hace de manera adecuada[24].

VII. Facilitar la presupuestación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

53. La pregunta que surge al final es cuáles son las acciones que los países y las organizaciones internacionales pueden considerar para fortalecer las prácticas de presupuestación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cuándo deberían hacerlo, teniendo en cuenta el contexto del país. La primera característica de su integración presupuestaria satisfactoria se refiere a la estrategia más amplia de aplicación de los Objetivos de un país y a la medida en que un Gobierno puede configurar el marco general de los Objetivos según su contexto y sus prioridades nacionales, así como sus problemas en lo que concierne al desarrollo sostenible.

54. Es más fácil vincular los Objetivos con el presupuesto si existe un plan o estrategia de aplicación nacional que indique las prioridades nacionales. Estas prioridades pueden ser intersectoriales, y el proceso de adaptación puede ser apoyado por un análisis independiente de las deficiencias. El apoyo político de alto nivel es también una condición importante para el éxito, ya que, en última instancia, todo el proceso de presupuestación para los Objetivos es político.

55. La segunda característica del éxito es el grado de implicación del ministerio de finanzas y si este dirige o apoya un ejercicio presupuestario de este tipo, si el ejercicio está intrínsecamente motivado e iniciado por el ministerio, o si el ministerio está comprometido de manera circunstancial o se resiste a tales iniciativas. Dicho esto, es primordial contar con la aceptación de todas las partes y niveles de gobierno, no solo del ministerio de finanzas.

56. Otra cuestión es si el ministerio de finanzas utiliza los Objetivos como herramienta de gestión para negociar la asignación de recursos y fomentar la coherencia dentro del presupuesto nacional general. Una señal de que los Objetivos tienen un efecto, al menos marginal, como argumento en las negociaciones presupuestarias, es que los ministerios expresan sus preocupaciones sobre algunos Objetivos y los utilizan para defender sus propuestas y luchar por su cuota de presupuesto.

57. La tercera característica de la integración exitosa de los Objetivos en el proceso presupuestario es el debate político y una mayor rendición de cuentas. Es esencial que los instrumentos y procesos desarrollados para integrar los Objetivos en los presupuestos nacionales sean asumidos por las partes interesadas, como las ONG, los parlamentarios y las entidades fiscalizadoras superiores, ya que estos agentes son

[24] Para más información sobre los posibles resultados y el camino a seguir, véanse Elisabeth Hege, Laura Brimont y Félicien Pagnon, “Sustainable development goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable?”; y Elisabeth Hege y Laura Brimont, “Integrating SDGs into national budgetary processes”.

cruciales para que los Gobiernos rindan cuentas en relación con sus compromisos con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

58. Otros factores, como un sistema de clasificación presupuestaria universal para los Objetivos, también pueden resultar útiles para integrarlos en los presupuestos. Las ventajas serían una mayor comparabilidad internacional que la que resultaría de la introducción esporádica de sistemas de etiquetado del presupuesto aplicados a objetivos transversales, como el género o el cambio climático. No obstante, las propuestas para avanzar en la presupuestación para los Objetivos tratan de identificar diferentes opciones disponibles para los países en función de su contexto institucional, las características del proceso presupuestario y la demanda de presupuestación para los Objetivos.

59. La correlación efectiva de la información presupuestaria en los Objetivos también depende de que los presupuestos estén vinculados a la información sobre la ejecución. En tales casos, los países pueden identificar más fácilmente los indicadores de productos y resultados para diferentes Objetivos y metas. En algunos casos, pueden coincidir con los indicadores de los Objetivos del marco de indicadores mundiales o los indicadores de los objetivos nacionales, pero en otros pueden ser más adecuados los indicadores específicos que se relacionan más estrechamente con los gastos.

60. Los países que tienen un sistema de presupuestos orientados al desempeño o a los resultados pueden considerar la posibilidad de incluir los indicadores de los Objetivos en sus sistemas presupuestarios. Incluso si no los tienen, los Gobiernos pueden establecer un sistema simple para monitorearlos e informar sobre ellos, además de monitorear e informar sobre las cifras financieras. Es más importante promover un debate más profundo sobre las formas en que los Gobiernos de todo el mundo pueden encontrar maneras de hacer un seguimiento útil de los recursos públicos invertidos en la consecución de los Objetivos, lo cual facilitará en gran medida el monitoreo general y mejorará la rendición de cuentas de la agenda de desarrollo sostenible.