

Hacia la responsabilidad de los donantes en el seguimiento del apoyo presupuestario: consideraciones políticas y técnicas

Marta WOOD VALDIVIESO
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
martawood@hotmail.com
Becaria MEC-AECID

Enrico COLOMBO

Towards Donors' Responsibility in Monitoring Budget Support: Political and Technical Considerations

ResumenAbstract

1. Introducción
2. El debate del apoyo presupuestario como herramienta adaptada al nuevo contexto
 - 2.1. El porqué del apoyo presupuestario en la ayuda al desarrollo
 - 2.2. La elección de la modalidad de ayuda
 - 2.3. La rendición de cuentas y la responsabilidad
3. La dimensión política: la decisión sobre el apoyo presupuestario
 - 3.1. El apoyo presupuestario, el seguimiento y el sistema de ayuda
 - 3.2. El apoyo presupuestario: ¿una cuestión de confianza o de confiabilidad?
 - 3.3. Una ayuda ligada al diálogo político
 - 3.4. Evaluación de la voluntad política en el apoyo presupuestario
4. La dimensión técnica: el seguimiento del apoyo presupuestario
 - 4.1. El apoyo presupuestario y de herramientas para su seguimiento
 - 4.2. La responsabilización técnica sobre el seguimiento
 - 4.3. La apropiación local vs. implicación del donante
5. El nuevo enfoque de la Comisión Europea
6. Conclusiones
7. Resultados del estudio 1
 - 7.1. Comparación de la AOD con el control de la corrupción y la efectividad del gobierno, respectivamente
 - 7.2. Reconstrucción del cuadro macroeconómico del Plan de Acciones Prioritarias (Benín)
8. Bibliografía

Hacia la responsabilidad de los donantes en el seguimiento del apoyo presupuestario: consideraciones políticas y técnicas

Marta WOOD VALDIVIESO
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
martawood@hotmail.com
Becaria MEC-AECID

Enrico COLOMBO

Towards Donors' Responsibility in Monitoring Budget Support: Political and Technical Considerations

Resumen

Existe una delgada línea que separa el papel activo del donante como agente de desarrollo de un papel complementario. En el caso especial del apoyo presupuestario, parece existir una retirada progresiva del donante de las tareas de seguimiento que le son propias, apelando al principio de apropiación de la Declaración de París. El artículo revisa algunos de los elementos más frecuentes de esa falta de seguimiento en el ámbito de este tipo de apoyo, tanto desde el punto de vista político como técnico.

Palabras clave: apoyo presupuestario, rendición de cuentas y responsabilidad, instituciones donantes.

Abstract

A very thin line separates the donor's role as an active agent in the development process from his complementary role. Particularly in the case of budget support, donors seem to be progressively retreating from their monitoring tasks by appealing to the appropriation principle stated in the Paris Declaration. This article reviews some of the most frequent elements of this lack of monitoring of budget support, both at political and technical level.

Key Words: budget support, accountability and responsibility, monitoring, donor institutions.

1 Introducción

A pesar de las modificaciones que ha sufrido a lo largo de su historia, el apoyo presupuestario es, ante todo, una herramienta de difícil seguimiento debido a la no trazabilidad de los fondos. Paradójicamente, constituye la herramienta de ayuda que ha ido concentrando un mayor porcentaje de recursos económicos en diferentes agencias de ayuda en los últimos años. A su vez, el análisis sobre el apoyo presupuestario ha estado tradicionalmente centrado en el país receptor como último responsable de la efectividad de la ayuda. Este artículo se centra en el donante como agente activo en relación con esta herramienta y analiza su comportamiento en torno a diversos aspectos, políticos y técnicos, del seguimiento del apoyo presupuestario. Se trata, en suma, de analizar una herramienta que deja un amplio margen de interpretación sobre la responsabilidad final del donante en los resultados.

Para ello se ha investigado sobre la problemática del apoyo presupuestario en la región de África Occidental, seleccionando algunos de los problemas más comunes para analizarlos bajo el prisma de responsabilidad del donante.

El artículo se estructura en cinco partes. En primer lugar, se describe el contexto del apoyo presupuestario: se analiza su razón de ser y se contrapone con otras herramientas tradicionales de la ayuda. Dado que el artículo versa sobre la responsabilidad del donante, también se analiza este concepto, junto con la rendición de cuentas.

Seguidamente, se identifican las cuestiones claves en el seguimiento del apoyo presupuestario: aquellas que se ven influenciadas por criterios políticos (el sistema de ayuda actual, la confianza y la confiabilidad, la importancia de las voluntades y del diálogo político) y aquellas cuestiones puramente técnicas (el uso de herramientas de seguimiento, la responsabilización técnica y el principio de apropiación vs. la implicación técnica del donante). Para reflejar algunos de los elementos analizados, especialmente las decisiones del donante para la provisión del apoyo presupuestario, se estudiaron dos casos: para la toma de decisiones a nivel político, se estudió la relación entre los compromisos de la ayuda y los indicadores de buen gobierno del Banco Mundial¹ con una relación generalmente negativa. Para estudiar la problemática a nivel técnico, se analizó un documento estratégico de referencia para el apoyo presupuestario.

La necesidad de fortalecer el impacto del apoyo presupuestario y de rendir cuentas a su parlamento y a su sociedad civil, llevó a la Comisión Europea a realizar una consulta entre todos sus países miembros en 2010, con el *Libro Verde sobre el futuro del apoyo presupuestario de la Unión Europea a terceros países*, cuyas modificaciones substanciales también son analizadas en último lugar. El artículo analiza las sucesivas adaptaciones del apoyo presupuestario de la

1 The World Wide Governance Indicators Project.

Comisión Europea, que parecen responder a algunas de las debilidades señaladas a lo largo del artículo.

En el apartado de conclusiones, se exponen algunos de los pasos a seguir que podrían experimentarse en el intento de mejorar el seguimiento del apoyo presupuestario. El cambio de orientación desde las relaciones de confianza hacia las relaciones basadas en la confiabilidad, la revalorización de la credibilidad y la importancia de los documentos estratégicos y del papel del donante como agente responsable de los resultados y crítico según sus propios principios organizacionales, el establecimiento de criterios políticos más claros que ayuden a la toma de decisiones sobre el apoyo presupuestario, la inclusión de las voluntades políticas locales entre los criterios de decisión, o la puesta en marcha de algunas de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, son algunas de ellas.

2 El debate del apoyo presupuestario como herramienta adaptada al nuevo contexto

2.1. El porqué del apoyo presupuestario en la ayuda al desarrollo

En enero de 1999, el Banco Mundial propuso la adopción del Marco Integral de Desarrollo² que contemplaba, como elemento central, la reducción de la pobreza, no solo en la dimensión económica del desarrollo sino también en sus dimensiones social, política, medioambiental y cultural. El MID estableció cambios significativos en el debate, como el establecimiento legítimo del protagonismo del país receptor sobre sus estrategias de desarrollo, que más tarde se vería reflejado en la Declaración de París de 2005. En la actualidad, el apoyo presupuestario pretende promover tanto los principios de esta Declaración, como todos aquellos principios que rigen el MID, a saber: (i) apoyar unas estrategias holísticas y un horizonte temporal de largo plazo, (ii) apropiación de las políticas de desarrollo por el país socio, gobierno y sociedad civil, (iii) mayor nivel de asociación de gobiernos, donantes y sociedad civil, para promover la transparencia y confianza mutua, y (iv) estrategias orientadas a resultados.

El apoyo presupuestario también introdujo otros cambios importantes en la política del desarrollo anterior a los años noventa, como cambios en la condicionalidad de la ayuda, en el nivel de apropiación de estrategias y capacidad institucional, en el carácter de las reformas del corto al medio plazo, en el reconocimiento del problema de la volatilidad de la ayuda, el cambio hacia una mayor selectividad para obtener un mejor rendimiento y el cambio de enfoque orientado a resultados (Koeberle y Starverski 2006: 5).

2 Véase CDF Proposal (Wolfensohn 1999).

Por otro lado, a pesar de que el apoyo presupuestario ha supuesto avances reconocidos por los donantes y en la literatura académica en el terreno de la alineación y armonización de donantes, muchos autores se mantienen críticos, especificando que las nuevas modalidades de ayuda no deben ser consideradas como una panacea (Booth 2005: 6; Álvarez 2010). Para algunas agencias de ayuda, como la luxemburguesa, el apoyo presupuestario tampoco es la solución para muchos de los problemas actuales, y recomienda utilizarlo con la conveniente prudencia (Schiltz y Bichler 2008: 1). Siendo una herramienta que establece ciertas condiciones y que promueve las reformas de los sistemas nacionales, también debe tener muy en cuenta las lecciones aprendidas en el pasado sobre la condicionalidad de la ayuda, habiéndose demostrado que esta no funciona a menos que haya un compromiso significativo por parte de los gobiernos para llevar a cabo dichas reformas (Pender 2001; Booth 2005; Hopkins et al 2006).

2.2. La elección de la modalidad de ayuda

Muchos han sido los beneficios concretos atribuidos al apoyo presupuestario, entre los que podemos citar los más comunes: (i) apropiación de la estrategia de desarrollo de medio plazo por parte del país receptor, (ii) mejor alineación entre donantes y receptores con un único cuadro de referencia y planificación común,³ (iii) mayor previsibilidad de la ayuda, (iv) utilización de los sistemas nacionales para la canalización de la ayuda y (v) fortalecimiento de los sistemas de finanzas públicas, entre otros.

En contraposición al enfoque de proyectos, otros autores también encontraron ventajas en su origen, tales como (i) una estructura de planificación y dirección común entre donantes y receptores, (ii) una estrategia de programa de gasto público integrado en los cuadros de gasto a medio plazo⁴ (iii) y un acuerdo de financiación común que incluye a la mayoría de los sectores (Jones y Lawson 2000: 5). Con el apoyo presupuestario, además, se evitaba la creación de estructuras de gestión y sistemas paralelos que quedaban fuera del presupuesto del Estado.

Paralelamente, el enfoque de proyectos sigue siendo importante para las agencias de ayuda. Junto con el apoyo presupuestario y la ayuda multilateral, Foster y Leavy (2001: 5) establecen una tipología de ayuda basada en proyectos: (i) proyectos de ayuda pública que usan los sistemas de gobierno, (ii) proyectos basados en unidades de gestión paralelas y (iii) proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales o por el sector privado.

A diferencia del apoyo presupuestario, los proyectos bilaterales favorecen una fijación concreta de objetivos, con una relación coherente de insumos y resultados. Además, estos proyectos también pueden ser asimilados en los presupuestos de Estado, como el apoyo presupuestario, y estar sujetos a los procedimientos

3. Normalmente es el Documento Estratégico de Crecimiento y Reducción de la Pobreza; PRSP de sus siglas en inglés, Poverty Reduction Strategy Paper.

4. Medium Term Expenditure Framework (MTEF).

locales. Las unidades de gestión paralela, aunque la Declaración de París promueve su eliminación, favorecen un mayor control de los recursos del donante. Por último, en opinión de los autores, los proyectos llevados a cabo por las organizaciones no lucrativas, son preferibles en aquellos contextos en los que se provee un mejor acceso a servicios sociales para los más pobres, servicios que están generalmente subsidiados. Consecuentemente, son proyectos que no se consideran rentables para el Estado.

Teniendo en cuenta cada una las ventajas e inconvenientes de estas modalidades de ayuda, se defiende la posibilidad de combinarlas, lo que significaría mejorar el rendimiento de la ayuda, teniendo en cuenta las diferentes formas de condicionalidad, fijación de objetivos, canales de desembolso, etc. La elección de una u otra modalidad depende de las circunstancias específicas en cada contexto.

Es lógico pensar que la elección de la modalidad de ayuda puede depender, además, de ciertas variables. Según Cordella y Dell'Araccia (2007: 1273), la ayuda a través de proyectos es preferible cuando los receptores tienen pocos recursos y las preferencias no están alineadas con las del donante, mientras que el apoyo presupuestario es preferible cuando los receptores tienen mayores recursos y las preferencias están alineadas con las del donante. Jelovac y Vandeninden (2008: 15) tomaron el mismo modelo anterior, añadiendo la variable de la condicionalidad y concluyendo que esta no mejora necesariamente la efectividad de la ayuda, conclusión que muchos otros autores habían defendido antes.⁵ La modalidad de ayuda óptima dependerá de las preferencias del país receptor, el nivel de ayuda recibida en los presupuestos del país y en la productividad de los insumos para el desarrollo, pero siempre, cuando las preferencias de donantes y receptores no están alineadas, existirá una distorsión en la asignación de recursos.

En todo caso se sigue pensando en el apoyo presupuestario como una innovación con respecto al tradicional enfoque de proyectos, ya que este último se ha visto cuestionado a la vista de los resultados alcanzados en las últimas décadas de aplicación. La limitada efectividad de la ayuda, la imprevisibilidad de los flujos de ayuda o la falta de apropiación por parte del país receptor son algunas de las críticas que se achacan a la cooperación tradicional. No obstante, muchos de los supuestos beneficios del apoyo presupuestario como la apropiación del gobierno local, en la actualidad vuelven a ser cuestionados desde nuevos puntos de vista.⁶ Como la cooperación tradicional, el apoyo presupuestario comenzará a ceder su protagonismo frente a modalidades de ayuda más novedosas. Entre ellas, *los programas de transferencias en efectivo*,⁷ con una importancia creciente en la ayuda pública del Reino Unido, cuya aplicación en su origen estuvo centrada en la ayuda humanitaria y que ahora comienza a pasar al ámbito del desarrollo.

5. Véase White y Morrissey (1997); Killick (2001); Pender (2001); Owusu (2003); Morrow (2005).

6. Véase Booth (2011).

7. Denominados en inglés *Cash on Delivery*.

2.3. La rendición de cuentas y la responsabilidad

El principio de *responsabilidad* en la administración pública tuvo fuerte arraigo y desarrollo en la cultura anglosajona y está relacionado con los principios éticos y de buen gobierno, centrándose en la rendición de cuentas como principio fundamental de un Estado democrático (*accountability*). *Accountability* es el hecho de que la autoridad está llamada a *explicarse*,⁸ esto es, a rendir cuentas de sus acciones (Jones 1992: 73).

Mulgan (2000: 555) relaciona este término con la responsabilidad del Estado, pero diferencia y separa el concepto de *accountability* con el de responsabilidad. Para el autor, el concepto tiene varias características: (i) es *externo*, ya que la explicación o rendición de cuentas se dirige a personas u organismos diferentes de aquellos ante los que debe justificarse, (ii) implica una *interacción social e intercambio*, en la que el que recibe las cuentas busca respuestas y rectificaciones, mientras el que emite las cuentas responde y acepta las sanciones, (iii) implica *derechos de autoridad* ya que los que piden una cuenta están afirmando sus derechos de autoridad superior sobre aquellos que son objeto de rendición de cuentas, incluyendo los derechos de pedir respuestas e imponer sanciones.

En la actualidad, el término *accountability* ha tomado diferentes acepciones, acaparando varios usos, entre los que se encuentra muy frecuentemente el de la cooperación internacional. Así, Mulgan (cit.) especifica cuatro acepciones: *accountability* como: (i) responsabilidad personal: se refiere comúnmente a la preocupación que los trabajadores públicos tienen sobre el interés público, así como su responsabilidad individual, (ii) como control: mecanismos de las democracias para controlar el poder de los gobiernos incluso cuando no hay interacción social entre gobierno y autoridades que controlan, (iii) como capacidad de respuesta: está relacionado con el grado en el cual los gobiernos persiguen los deseos y las necesidades de sus ciudadanos independientemente de si lo hacen bajo mecanismos de control o no, y (iv) como diálogo: se aplica a las discusiones públicas entre ciudadanos, de las que dependen las democracias.

Finalmente, la diferencia entre los conceptos de rendición de cuentas y responsabilidad radica en la dimensión externa e interna, respectivamente. Mientras que la rendición de cuentas es *externa*, porque se realiza frente a personas u organismos diferentes a la persona u organismo que justifica, la responsabilidad permanece como un principio *interno*, de la persona u organismo que toma la obligación ética de rendir cuentas a sí mismo sobre su gestión o resultados.

A nivel internacional, actualmente el término se encuentra en un estado de cierta indefinición. En francés, se habla en términos de *redevabilité*. Para algunos autores, este concepto está formado por *rédition de comptes* (rendición de cuentas) de un lado, y *responsabilité* (responsabilidad) de otro (Vielajus 2009: 6). La realidad es que *redevabilité* y

8 En inglés, *to account*.

accountability provienen ambas del latín (*abilitas*) y ambas se definen literalmente como la capacidad de una persona de ser deudora de otra,⁹ en francés, o como se ha dicho más arriba, la capacidad para llamarse a explicar, en inglés. Estos conceptos han ido ganando en matices cuando se han aplicado al sector público. Los autores que participan en este debate¹⁰ han ido incluyendo durante las últimas décadas nuevos elementos tales como castigo, obligación de rendir cuentas, o coerción cuando este concepto se aplica al sector público.

La definición del término en cooperación internacional tampoco resulta fácil debido a la multiplicidad de objetivos, las dificultades para determinar hasta qué punto deben alcanzarse esos objetivos y los problemas de indefinición sobre ante quién se es responsable por los fracasos de la ayuda. Ante estas indefiniciones, cabe pensar que el término *accountability* se corresponde más con una cuestión retórica que real (Stiglitz 2003: 118).

3 La dimensión política: la decisión sobre el apoyo presupuestario

3.1. El apoyo presupuestario, el seguimiento y el sistema de ayuda

Alonso (2004: 847) analiza la limitada efectividad de la ayuda partiendo de la hipótesis de que el factor explicativo principal de dichas limitaciones es la estructura del sistema de ayuda y el tipo de relaciones que promueve. El autor sostiene que el fracaso de la ayuda podría estar fundamentado en la implantación de un sistema que genera incentivos inadecuados, más que en la responsabilidad de los agentes de desarrollo. Se quiere aplicar esta hipótesis al apoyo presupuestario, pero desde un nivel anterior: el sistema existente debilita el seguimiento de la ayuda, especialmente cuando no existen mecanismos de control adecuados. Sin embargo, si bien la ineficacia de la ayuda podría estar influenciada por los incentivos inadecuados del sistema como sostiene el autor, si se parte del principio de rendición de cuentas, se debe admitir que el donante adquiere la obligación de superar esos desincentivos para responder de las decisiones que toma con respecto al empleo de los fondos en la ayuda internacional.

Esta cuestión es delicada en el apoyo presupuestario en donde, después de realizar la transferencia de fondos, la única responsabilidad que le resta al donante es la de hacer un correcto seguimiento de la ayuda con los medios de los que dispone o, antes bien, crear los medios necesarios para el correcto seguimiento de la ayuda. Sin embargo, el sistema de funcionamiento de este tipo de apoyo podría estar generando una pérdida de motivación sobre el seguimiento después del desembolso de

9 En francés, *être redevable* significa adeudar a, estar en deuda con algo o alguien.

10 Véase Scheldler (1999), Mulgan (2000) o Benh (2001).

fondos, lo que supondría el desincentivo principal de este apoyo. Las decisiones sobre cómo canalizar la ayuda o su cuantía también deben tener en cuenta dichos desincentivos, ya que suponen una responsabilidad ética para el donante, en relación con el fin por el que fueron constituidas y, en segundo lugar, una responsabilidad legal.¹¹

La ayuda presupuestaria general constituye el escenario más extremo en donde la responsabilidad del donante sobre el seguimiento debería estar justificado por un doble motivo: porque no se conoce el destino final de los fondos, y porque se hace uso de los sistemas nacionales de gestión de finanzas públicas para que estos se vean fortalecidos. Sin embargo, estos últimos no se fortalecen únicamente con la gestión de más fondos. Los sistemas nacionales deben ser monitorizados con el fin de mejorar su funcionamiento, especialmente en países con una gestión débil de las finanzas públicas. Por ello, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (2005: 45) reconoce el riesgo de tomar en cuenta únicamente las perspectivas de éxito de los sistemas de gestión de finanzas públicas, antes que su estado de situación real, y recomienda un mejor seguimiento del apoyo presupuestario. Cabe también señalar que en 2005, un momento álgido para el apoyo presupuestario, esta era la modalidad de ayuda que menos explicaciones detalladas reportaba al Tribunal de Cuentas de la Unión Europea. Los informes previstos por las delegaciones nacionales de la Comisión en el exterior adolecían de comentarios sobre los potenciales beneficios del apoyo presupuestario, y su falta de información contrastaba con la información provista bajo otras modalidades de ayuda (ibíd. 2005: 43).

11 Tomando como ejemplo la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo cuyo estatuto establece la *responsabilidad del donante y transparencia de las cuentas*. Entre los principios básicos de actuación administrativa (artículo 7), se encuentra el principio de autonomía y responsabilidad, entendidos respectivamente como la capacidad de la Agencia de gestionar con autonomía [...] los medios puestos a su disposición para alcanzar los objetivos comprometidos, asumiendo las consecuencias de los resultados alcanzados. Igualmente, trata de la transparencia y participación ciudadana (artículo 9), que prevé que el informe general de actividad y las cuentas anuales deben ser publicados en el Boletín Oficial del Estado.

3.2. El apoyo presupuestario: ¿una cuestión de confianza o de confiabilidad?

Desde los primeros años de aplicación del apoyo presupuestario, la noción de *confianza* estuvo presente en el discurso político y en el diálogo entre el donante y receptor. En aquel momento, se consideraba necesario acumular altas dosis de confianza en el uso de un instrumento cuyo seguimiento era complejo. El comisario para el Desarrollo y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea en 2008 manifestó la importancia de la confianza ya que «cuando las circunstancias lo permitían, el apoyo presupuestario era el instrumento para el desarrollo más efectivo» (Michel 2008: 3).

Efectivamente, se han encontrado evidencias de una relación positiva entre la confianza entre donante y receptor, y los resultados sobre la reducción de la pobreza. Mosley y Abrar (2005) introdujeron la variable confianza en la modelización de la efectividad de la ayuda, en varios países africanos. Los autores concluyeron que la confianza en las relaciones entre donante y receptor es fundamental en el cumplimiento de condiciones del apoyo presupuestario, y que altos niveles de confianza promovían la estabilidad de esta ayuda y resultados positivos en la

lucha contra la pobreza. Los autores determinaron que, para que el apoyo presupuestario progrese, también era necesario mantener una actitud proactiva en relación con la lucha contra la pobreza, de lo que mucho depende la calidad del diálogo entre donante y receptor.

La confianza en apoyo presupuestario también es depositada desde el momento en el que las agencias donantes no tienen el control sobre el destino de los fondos. El sistema presume que los fondos del apoyo presupuestario están destinados a financiar las políticas de desarrollo reflejadas en documentos estratégicos de lucha contra la pobreza (PRSP) o análogos. Si bien el PRSP integra todas las acciones diseñadas para el crecimiento y reducción de la pobreza del país, los programas de gobierno son mucho más amplios. Con ello, no se quiere sugerir que los fondos desembolsados no tengan por destino los PRSP en todos los casos. Pero bien es cierto que la garantía política de financiación de los PRSP por parte de la comunidad internacional unida a las preferencias que difieren entre donantes y receptores (una alineación imperfecta entre donante y receptor que generalmente ha justificado la condicionalidad de la ayuda) constituyen elementos que favorecen la relocalización de fondos en otro tipo de estrategias menos prioritarias. Por ello, la *confianza* entre donante y receptor no solo se refiere a la esperanza firme sobre la buena gestión del gasto público, sino también a la percepción del riesgo sobre el destino de los fondos.

En el apoyo presupuestario la confianza debería ser entendida como una determinada actitud del país donante, en el imperativo de utilizar los sistemas nacionales de gestión. En relación con el uso de sistemas nacionales en la ayuda programática, Knack y Eubank (2009: 5) definieron la noción de *confianza* como un término que no implica necesariamente la ausencia de percepción del riesgo ni tampoco la presencia de riesgo significativo. Se trata de un comportamiento, más que de una creencia. Según los autores, un donante que confía es un donante que toma la decisión de utilizar los sistemas nacionales, asumiendo el riesgo posible. Dicho de otra forma, la *confianza* es un comportamiento que demuestra una alta tolerancia al riesgo y, a su vez, cierta capacidad para internalizar los beneficios de invertir en los sistemas nacionales.

El resultado de un estudio realizado en ocho países de África¹² en 2003 también sugirió que la conducta del donante ha sido importante para la efectividad de la ayuda, así como la modalidad de ayuda utilizada. Mientras que la ayuda a proyectos alienta cierta tendencia al clientelismo, la ayuda canalizada a través de un enfoque-programa, como el apoyo presupuestario, acelera la puesta en marcha de medidas de reducción de la pobreza y contribuye a mejorar la confianza en los sistemas de gestión del gobierno (Booth 2003: 22).

En conclusión, en el apoyo presupuestario es importante distinguir la confianza o esperanza firme (*trust*) de la *confiabilidad* (*reliability*) de los sistemas nacionales. La confiabilidad, a diferencia de la confianza, no

12 Benín, Ghana, Kenia, Malawi, Mali, Ruanda, Tanzania y Mozambique

puede darse a priori, es decir, sin antes tener un claro conocimiento del sistema en el que se confía. Por ello, en el apoyo presupuestario, no es lo mismo hablar de «relaciones basadas en la confianza que de relaciones basadas en la confiabilidad», siendo esto último más deseable para la efectividad de esta herramienta. Dicha *confiabilidad* se establece una vez conocidas las características esenciales de los sistemas nacionales del país receptor, tales como sus procedimientos, el origen y la fiabilidad de los datos, el tratamiento de la información o los criterios de arbitraje para la toma de decisiones. Y solo se puede llegar a este conocimiento a través de dos condiciones: la transparencia del sistema y el seguimiento del mismo. Así, mientras que las relaciones de *confianza* establecidas desde el punto de vista político no son garantía de éxito, las «relaciones basadas en la confiabilidad» garantizan, al menos, la regularidad y la previsibilidad del funcionamiento de los sistemas nacionales, siendo por tanto, más beneficiosas para el apoyo presupuestario.

3.3. Una ayuda ligada al diálogo político

El apoyo presupuestario es un tipo de ayuda altamente ligada al diálogo político, lo cual lleva a tomar decisiones que no son estrictamente técnicas. Poner en cuestión el apoyo presupuestario debido al no cumplimiento de indicadores, a malos resultados anteriores, a la falta de buen gobierno o a una gestión poco transparente de las finanzas públicas, entraña complicaciones a este nivel cuyo coste es difícil de asumir.¹³ Por ello, en la dimensión política, cabría preguntarse dónde se sitúa el límite a partir del cual es más deseable que el donante reduzca o interrumpa las ayudas presupuestarias a favor de la responsabilidad que le ha sido depositada para el manejo de los fondos.

Para ilustrar esta problemática se compararon los índices de Buen Gobierno (Banco Mundial) y los compromisos sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo de los donantes (2000-2010). Para ello se escogieron dos de los seis índices¹⁴ que constituían dos amenazas para la efectividad del apoyo presupuestario: control de la corrupción y efectividad del gobierno. El indicador de *efectividad del gobierno* refleja la percepción sobre la calidad de la formulación de políticas e implementación de las mismas por parte del gobierno así como la credibilidad de sus compromisos, la calidad de los servicios públicos y de los servicios civiles. El indicador de *control de corrupción* refleja las percepciones sobre el grado en el que el poder público es ejercido para el beneficio privado. También incluye la *captura* del Estado por las elites a favor de los intereses privados (The World Wide Governance Indicators 2011).

Para el análisis, se utilizó la variable de los compromisos de los donantes sobre la ayuda oficial al desarrollo.¹⁵ En todos los casos, se observó la tendencia al alza de los compromisos de la ayuda oficial, mien-

13 Lo que se conoce como el dilema del samaritano de Buchanan (1975), citado por Alonso (2004) y Booth (2011). El *dilema del samaritano* es formulado frecuentemente en contextos de catástrofes naturales o hambrunas en donde el coste de cortar el flujo de la ayuda humanitaria es mayor que el de no hacerlo. En el contexto descrito, el coste de la interrupción del apoyo presupuestario es esencialmente el deterioro del diálogo político.

14 Los seis indicadores de este índice son: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y no violencia, efectividad del gobierno, calidad de la regulación, papel de las leyes y control de la corrupción.

15 Datos de la OCDE.

tras que los indicadores de *control de la corrupción* y de *efectividad del gobierno* mantenían la tendencia contraria o, en todo caso, se mantenían constantes.

Los países analizados fueron Senegal, Benín, Burkina Faso, Mali, Ghana y Mozambique. En relación con el *control de la corrupción*, todos los casos tuvieron una relación negativa con los compromisos de la ayuda, salvo Benín y Mozambique quienes mantuvieron una tendencia constante en dicho indicador, debido a oscilaciones significativas de un año a otro. En relación con la *efectividad del gobierno*, Senegal, Benín y Ghana obtuvieron relaciones claramente negativas, mientras que el resto mantuvieron una tendencia constante, también debido a oscilaciones significativas de este indicador. En relación con la serie de desembolsos del apoyo presupuestario general en Mozambique y Burkina Faso,¹⁶ Benín,¹⁷ Mali,¹⁸ Senegal y Ghana,¹⁹ todos los países salvo este último tuvieron tendencias positivas, por el lado del desembolso de los fondos, y tendencias constantes o negativas, en relación con los indicadores de buen gobierno.

Los resultados demuestran que para estos países el deterioro progresivo de esos indicadores no fueron elementos influyentes, en la decisión por parte del donante de aumentar los compromisos de la ayuda ni del desembolso del apoyo presupuestario. Admitiendo que los indicadores del Banco Mundial se basan en percepciones cuyo control está fuera del ámbito de actuación del donante, cabe preguntarse, desde el punto de vista político, hasta qué punto se debe proveer apoyo presupuestario y qué criterios hay que establecer para fijar la frontera que separa el desembolso de la interrupción del apoyo. Aunque la Comisión Europea ha hecho avances para responder a estas cuestiones y defiende la respuesta única y coordinada de los donantes ante determinadas situaciones, esta es todavía una asignatura pendiente. No sería inoportuno abrir el debate entre los donantes para establecer criterios más claros que ayuden a situar esa línea que todavía no tiene una posición lo suficientemente definida.

3.4. Evaluación de la voluntad política en el apoyo presupuestario

Desde el punto de vista político, la confianza sería tan solo un primer paso y no tan significativo. Se ha demostrado que la calidad institucional del país receptor es un elemento esencial para la eficacia de la ayuda,²⁰ así como la voluntad política. La voluntad política en el apoyo presupuestario es indisociable a la voluntad política sobre las estrategias de desarrollo establecidas en los documentos, que son los soportes sobre los que se basa la ayuda.

El Plan Lagos (1980-2000) fue el primer documento que admitió la importancia de la voluntad política y la «necesidad de tomar medidas urgentes, proveyendo el apoyo político necesario para alcanzar los objetivos de autoconfianza y autosostenibilidad del crecimiento económico»

16 Fuente: OCDE (2004).

17 Fuente: Delegación de la Unión Europea en Benín (2012)

18 Fuente: *Evaluation Conjointe des Operations d'Aide Budgetaire au Mali 2003-2009*. Comisión Europea, Reino de Bélgica y Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (2011).

19 SPA Survey Database, datos de 2004 a 2008.

20 Véase Aixelá y Fabro (2008); Easterly et al (2006); Glaeser et al (2004); Knack (2000); Moss, Pettersson, Van de Walle (2008); Alonso, Gacimartín (2011), entre otros.

en todos los países africanos. El plan proveía un conjunto de estrategias de desarrollo ideadas y lideradas por los países firmantes que posteriormente fue reemplazado por la aplicación del Marco Integral de Desarrollo y por los PRSPs introducidos por el Banco Mundial. Los PRSP pasaron a ser condición indispensable para beneficiarse de la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados y actualmente son una condición ineludible para acceder al apoyo presupuestario. Sin embargo, los documentos de primera generación no adquirieron toda la importancia que el Banco Mundial había previsto. Una de las conclusiones derivadas de la Mesa Redonda de Oficiales de Gobiernos Africanos, sobre la implementación del Marco Integral de Desarrollo y de los PRSP, fue que estos últimos «no debían verse como documentos aislados, preparados únicamente como garantía de la ayuda financiera de los socios de desarrollo, sino como una agenda real a seguir» (Banco Mundial 2001), lo que demuestra que en su origen muchos de los PRSP tenían una mera función de garantía sobre los fondos.

Así, en el inicio del proceso PRSP, el Banco y el FMI destacaron un alto grado de compromiso político en la preparación de los I-PRSP (Banco Mundial y FMI 2002: 14). Dos años después, las mismas instituciones estimaron que el alcance del «compromiso del gobierno con los PRSP, más allá del equipo responsable de prepararlos, era una causa preocupación» (Banco Mundial y FMI, 2003: 2). Tras la finalización de la primera generación de documentos, el Banco Mundial se refería al potencial no explotado de los PRSP, que variaba inevitablemente en cada país y que «dependía de las voluntades del gobierno para liderar el proceso» (Banco Mundial 2004: 39). Más adelante, las preocupaciones se centraron en el refuerzo de las voluntades políticas para relacionar los PRSP con los presupuestos, lo «que requeriría el compromiso político de los líderes apoyados por la movilización política de los actores de desarrollo que apoyan las estrategias» (Banco Mundial 2007: 20). La voluntad política en torno a los PRSP fue una preocupación constante que crecía paralelamente a la importancia que adquiriría el apoyo presupuestario.

En el terreno de la investigación, Driscoll y Evans (2005: 10) concluyeron que uno de los desafíos que permanecía después de la implantación del PRSP-II era el de «desarrollar un enfoque gubernamental más fuerte en el compromiso para la reducción de la pobreza». La falta de voluntad política también fue notable a la hora de hacer participar a la sociedad civil de las estrategias de desarrollo. En países como Burkina Faso, Malawi, Ghana y Mozambique la participación de la sociedad civil, de los ministerios sectoriales y de la administración descentralizada fue menor de la deseable (Cheru 2006: 365).

Existen casos concretos que ilustran estas preocupaciones. En Ghana, con la segunda generación de documentos (PRSP-II), el gobierno formuló sus estrategias para cumplir con todas las condicionalidades previstas por el grupo de donantes, pero no se evidenciaron los cambios esperados en el funcionamiento de políticas (Woll 2004: 74). También

existió una notable falta de capacidades técnicas que el país no pareció suplir con los medios puestos a su alcance por el donante para solucionar el problema (Cheru 2006: 368). Además el documento reflejaba más una lista de prioridades establecidas por ministerios, en lugar de reflejar una prioridad única basada en un objetivo común, por lo que podría decirse que no contemplaba una estrategia en sí misma (Whitfield 2010: 729).

En el caso de Benín, las luchas de poder en la preparación del primer PRSP en todos los niveles (políticos, técnicos, de coordinación y de capacidades) constituyeron serios obstáculos criticados por los socios técnicos y financieros (Bierschenk et al 2002). El PRSP-II apenas contó con participación y fue elaborado por un núcleo cerrado de técnicos especializados, quedando siempre dentro de la competencia de los Ministerios de Finanzas y Planificación (Bierschenk et al 2003: 171). Ya en 2003 existían, en general, dificultades por parte de los donantes para sumarse al enfoque programático a través de la planificación estratégica del gobierno y de sus procesos de implementación (ibíd. 175). No obstante, no parece haber habido mejoras con el tiempo. La falta de coherencia de los documentos estratégicos²¹ cuestiona la efectividad del apoyo presupuestario basado en el PRSP de tercera generación.

Muchos de los problemas, unidos a la falta de priorización de estrategias, de identificación de objetivos, o de relación entre estrategias y asignaciones presupuestarias, son comunes en muchos otros países del continente.²² Estos hechos no deben asociarse únicamente a la falta de voluntad política del gobierno local. La complejidad que reviste la elaboración de estos documentos de enfoque participativo, así como los elevados costes financieros, los exigentes requerimientos técnicos y la necesaria aprobación por la comunidad internacional también pueden ser considerados como desincentivos del sistema que podrían justificar esas flaquezas políticas. En todo caso, la evaluación de la voluntad política, aunque podría caer en el terreno de la subjetividad, es un criterio que las agencias de ayuda harían bien en valorar en la decisión, forma y cuantía de proveer apoyo presupuestario.

4 La dimensión técnica: el seguimiento del apoyo presupuestario

4.1. El apoyo presupuestario y de herramientas para su seguimiento

Ya se ha expuesto que la calidad del diálogo político, de las instituciones y de las relaciones de confianza no exime la responsabilidad del seguimiento del apoyo presupuestario del donante. A este respecto, no existe un protocolo determinado para llevar a cabo las tareas de seguimiento, unos estándares acordados ni unos mecanismos de correc-

21 Programa de Acciones Prioritarias (2011-2015).

22 Véase Booth (2003a).

ción efectivos sobre esta responsabilidad. La calidad de la toma de decisiones y del seguimiento permanece como una cuestión subjetiva para cada donante.²³ A pesar de ello existen estudios y guías de buenas prácticas en apoyo presupuestario para el donante²⁴ que indican pautas para fortalecer el papel del donante como agente activo de esta ayuda.

El seguimiento, aunque complejo, debería estar fundamentado en el análisis adecuado de las políticas de desarrollo y de su soporte documental, así como los instrumentos de gestión de finanzas, del gasto público y de la gestión de la ayuda. Para las agencias, el objetivo de los sistemas de seguimiento y evaluación es el de tener una idea clara sobre los progresos alcanzados en diversas áreas del desarrollo, a través de indicadores y resultados identificados en las misiones conjuntas. Los socios técnicos y financieros esperan que los sistemas de seguimiento y evaluación de los documentos estratégicos, y por ende del apoyo presupuestario, sean asimilados por el país, que estos sean relevantes para sus necesidades y que cuenten con datos fiables y de calidad (Comisión Europea 2008: 59).

Sin embargo, la cuestión del seguimiento sigue permaneciendo como algo vago o inconcreto, y fuertemente centrado en el análisis de indicadores en misiones conjuntas y grupos sectoriales. Únicamente en 2008 se estableció una amplia metodología de evaluación del apoyo presupuestario, en donde el análisis del presupuesto de Estado obtuvo un papel capital para el seguimiento del apoyo y del conjunto de políticas del país, así como la evaluación de resultados obtenidos en función de los fondos desembolsados (Caputo et al 2009).

En todo caso, la información requerida por el donante no es algo que siempre deba proveer el país receptor: es una información que se genera en diferentes niveles y momentos de la operación de apoyo presupuestario debido al carácter integral de la herramienta: (i) a través de la percepción conjunta de los avances generales alcanzados en las diferentes dimensiones del desarrollo (económica y social), (ii) a través de una correcta interpretación de las cuentas nacionales y de los instrumentos de gestión del gasto público y (iii) a través de la comprensión de la problemática y la verificación de objetivos estratégicos, todo ello, en relación con los fondos desembolsados. El *Libro Verde sobre el futuro del apoyo presupuestario de la Unión Europea a terceros países* (cit.) refleja dicha integralidad, considerando que el apoyo presupuestario «debe ser más que una transferencia financiera: es parte de un paquete que incluye el diálogo político, la evaluación de los resultados, el desarrollo de las capacidades y otras intervenciones».

Además, el Tribunal de Cuentas (2005: 42) recomendó a la Comisión Europea la distinción clara de dos conceptos en sus informes de rendición de cuentas: la eficacia de la ayuda en términos de *libración de los fondos*, y eficacia de la ayuda en términos «de impacto real en la mejora de los sistemas de finanzas públicas y reducción de la pobreza». Ello

23 La Comisión Europea establece la necesidad de respetar la soberanía de cada Estado en relación con las decisiones en torno a las operaciones de apoyo presupuestario (Comunicación sobre el futuro enfoque del apoyo presupuestario. Comisión Europea 2011).

24 Véase Swiss Confederation (2011), OCDE (2003), OCDE (2006), Williamson y Dom (2010), Koeverle y Stavreski (2005).

demuestra la lógica de la responsabilidad en torno al apoyo presupuestario, en donde el trabajo no termina con la transferencia de fondos prevista, sino con la evaluación del impacto de la ayuda.

En conclusión, para el seguimiento del apoyo presupuestario es importante insistir en ciertos aspectos no explotados por todas las agencias de ayuda. El análisis de los documentos generados por los sistemas de gestión de finanzas públicas, así como de los cuadros de gasto a medio plazo ha ido ganando importancia, pero todavía queda un largo camino por recorrer. El análisis periódico de la ejecución del presupuesto de Estado, la correcta contabilización de las ayudas y la evaluación rigurosa de los avances estratégicos del país más allá de los indicadores y en estricta relación con los fondos desembolsados son aspectos que se podrían mejorar.

4.2. La responsabilización técnica sobre el seguimiento

En el apoyo presupuestario, el cumplimiento de indicadores sobre ciertos elementos como el sistema de gestión de finanzas, planes de inversión pública, cuadros de gasto a medio plazo, o sistemas computarizados de seguimiento y evaluación, se han convertido progresivamente en una fuerte exigencia por parte de los donantes para la provisión del apoyo presupuestario. Pero a su vez, estas condiciones son frecuentemente objeto del apoyo directo de las agencias de ayuda. Es decir, son a la vez condición y objetivo de la ayuda técnica y/o financiera. En muchas ocasiones, se da el caso, especialmente en el apoyo presupuestario sectorial, de que la ayuda se destina al cumplimiento de indicadores de resultado de políticas preferentes para el donante que desembolsa los fondos, lo que constituye también cierta perversidad del sistema. Ello implica que la responsabilización del donante sobre la eficacia de su ayuda, especialmente en estos casos, debería tener efecto en el cumplimiento de estas condiciones y viceversa.

Ocurre lo mismo con las matrices contenidas en los PRSP para la evaluación del apoyo presupuestario. El donante está tan interesado como el país receptor en contar con unas estructuras adecuadas que permitan el desembolso de la ayuda, por lo que en muchas ocasiones apoya directamente la elaboración de estas herramientas y documentos estratégicos. Sin embargo, el amplio espectro de críticas por parte del donante en torno a estos²⁵ no hace sino confirmar su limitada participación.

Para aliviar las carencias de los documentos, el Banco Mundial constituido como un *banco de conocimientos* centralizó, junto al FMI, todo lo concerniente a la mejora en la elaboración de los PRSP con notas conjuntas y periódicas. La centralización de tareas de análisis, revisión y mejora de estos documentos por parte del FMI y Banco Mundial promueve un sesgo favorable hacia los criterios de estas instituciones, pero además genera dinámicas de trabajo desfavorables: en relación con el

25 Véase Banco Mundial (2005: 16).

apoyo presupuestario, los donantes consideran las revisiones del PRSP, a todas luces primordial, como una tarea secundaria, o incluso como una tarea ajena a su competencia, lo que comportaría la pérdida del sentido de la responsabilidad sobre las estrategias que apoya con sus desembolsos. Además, ante la falta de calidad de los documentos, los donantes se remiten a los estudios del FMI, lo cual resulta paradójico, teniendo en cuenta que los objetivos de esta institución en relación con el PRSP son los de «ayudar a los países a diseñar programas macroeconómicos realistas [...] que estén vinculados con las estrategias y los presupuestos nacionales» (FMI 2012/a) y realizar «tareas de supervisión a través de consultas periódicas generalmente anuales, con cada país miembro» (FMI 2012/b). Según estos objetivos, tanto el análisis macroeconómico, como las informaciones del FMI y del gobierno local deberían ser coincidentes o al menos similares.

El caso de Benín es un ejemplo claro de aprobación de documentos estratégicos que no reúnen los requisitos mínimos para refrendar una operación de apoyo presupuestario. El tercer documento estratégico para la Reducción de la Pobreza 2011-2015 fue elaborado, a través de un proceso participativo en el que participaron los donantes (FMI 2011: 4). El Programa de Acciones Prioritarias es el cuadro de programación, elaboración de presupuestos, financiación y seguimiento de programas del PRSP-III y está llamado a ser uno de los marcos de referencia para el apoyo presupuestario. Basta un breve análisis para constatar errores metodológicos y de cálculo en los cuadros macroeconómicos y necesidades de financiación. Una vez reconstruido el cuadro con la corrección de errores y con datos previstos en la Tabla de Operaciones Financieras del Estado del FMI, el resultado final es la revisión a la baja de los fondos disponibles para la financiación de los programas prioritarios en un 50 % (*véase resultados estudio 2*). A pesar de ello, en las misiones conjuntas los donantes continuaron trabajando con los datos del documento, tal y como se reflejó en la Memoria de la Ayuda de 2011, el documento elaborado por los donantes que resume los puntos más relevantes de cada misión de revisión conjunta de apoyo presupuestario.

Resulta difícil concluir a qué podría deberse la aprobación de los documentos incompletos o de dudosa calidad, problema frecuente en muchos países. En muchos casos se aludiría a las lagunas técnicas del receptor, pero en este caso la falta de seguimiento por parte del donante es un elemento a evaluar. El primer paso para aliviar esta tendencia es el de revalorizar estos documentos que, tras una década de aplicación presentando los mismos obstáculos, han sufrido una pérdida de credibilidad. En segundo lugar, el donante debe revalorizar también su papel en relación con estos documentos, en la medida en que los apoya: sin poner en peligro cualquier principio de apropiación del gobierno local, debe aplicar un análisis más riguroso para evaluar la pertinencia técnica del apoyo presupuestario y hacer su propia eva-

luación bajo un prisma diferente de las instituciones de Bretton Woods, de acuerdo con sus propios principios y objetivos organizacionales.

4.3. La apropiación local vs. implicación del donante

Cualquier actividad del donante en el ámbito de la planificación será entendida como una intrusión que debilita el principio de apropiación de la Declaración de París. Es ahí donde radica la perversidad de este principio, ya que en una primera instancia exime al donante de responsabilizarse de las estrategias que apoya, directa o indirectamente.

La Declaración de París (2005) establece para el principio de apropiación tres compromisos para el país receptor: (i) ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo, (ii) traducir las estrategias en programas operativos priorizados y (iii) coordinar la ayuda y los recursos en diálogo con los donantes. Para favorecer este principio, el país donante se compromete a «respetar el liderazgo de los países socios ayudándoles a reforzar su capacidad a ejercerlo». La Declaración de París no da pistas sobre cómo reforzar dicha capacidad, por lo que la implicación deseable del donante queda a la libre interpretación. El principio se formula de forma que el receptor ejercita y el donante respeta, por lo que no es extraña una pérdida de estímulos por parte del donante.

Por otro lado, aunque la Declaración contempla la rendición de cuentas del país receptor frente a su parlamento y sociedad civil la declaración no contempla la misma obligación para el país donante.²⁶

Se recomienda no considerar los extremos: las responsabilidades deberían estar equilibradas. Podría ser tan perjudicial desplazar al país socio de sus responsabilidades sobre las políticas de desarrollo, como desentenderse completamente de ellas. En una relación de cooperación en el buen sentido del término, lo positivo que se puede esperar es que la interacción entre receptor y donante tenga efectos positivos en el largo plazo.

5 El nuevo enfoque de la Comisión Europea

En 2011, la Comisión Europea estableció una serie de directrices en la provisión del apoyo presupuestario a través de una comunicación sobre el «futuro enfoque del apoyo presupuestario de la Unión Europea a terceros países». Con ello, trató de reorientar algunos de los aspectos relevantes en la gestión de este apoyo.

En primer lugar, la Comisión establece la necesidad de proteger los intereses financieros de la Unión Europea, interrumpiendo el apoyo presupuestario cuando existe un deterioro significativo de los compromisos

26 En el caso de España, Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, Ley 28/2006 de Agencias Estatales para la Mejora de Servicios Públicos y Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

fundamentales (democracia y derechos humanos). Además prevé otras medidas adecuadas a cada tipo de situación, como el ajuste de la parte variable del apoyo presupuestario o la relocalización de fondos en otras modalidades de ayuda. Este hecho, unido al cambio de denominación de las operaciones,²⁷ incide en la importancia que la Unión Europea le ha dado a los derechos humanos y democracia, una de las cuestiones que hasta el momento no habían sido materializadas en la práctica de esta herramienta.

Hasta el año 2011, los indicadores *sine qua non* que los países debían cumplir para beneficiarse del apoyo presupuestario, eran los de estabilidad macroeconómica, avances en la gestión de Finanzas Públicas y progresos en la ejecución de políticas de desarrollo centradas en la lucha contra la pobreza. La Comisión Europea añade un nuevo indicador *sine qua non* que refuerza la transparencia presupuestaria. Ello demuestra que la confianza en los sistemas nacionales de gestión no ha sido suficiente para garantizar la efectividad de la ayuda. La condición de transparencia se centra en «la disponibilidad de la información presupuestaria [...], en donde los países receptores deben mostrar mejoras en la provisión de información relevante para el público». También establece la necesidad de mejorar «su gestión a través de las estructuras adecuadas en relación con el riesgo» de la operación incluyendo los elementos del buen gobierno, estabilidad macroeconómica, riesgos en el desarrollo, gestión de las finanzas públicas, corrupción y fraude. Estas modificaciones suponen un primer paso para cambiar el corazón de las relaciones, desde la confianza hacia la confiabilidad.

Existe también un claro posicionamiento de la Comisión en el debate de la condicionalidad de la ayuda, cuyo axioma fundamental es que la ayuda es más eficaz en los países con mejores políticas. En este sentido, la ayuda de la Comisión «tiende a enfocarse en los sectores donde las políticas y reformas son más prometedoras en relación con la promoción del desarrollo y el alivio de la pobreza», argumento que apoya las teorías de Burnside y Dollar.²⁸ También, por primera vez se trata, aunque brevemente, la cuestión de la cuantía de este tipo de ayuda determinando las condiciones para calcular cuánta ayuda presupuestaria se debe proveer en cada caso.

Sin embargo, la cuestión del seguimiento reposa fuertemente en el país receptor «quien debe proveer un sistema creíble [...] para el seguimiento y evaluación de resultados». Este requerimiento, si bien fortalece la confiabilidad de los sistemas nacionales, está incompleto a la vista de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea quien recomendó a la Comisión en 2005 «llevar a cabo un seguimiento sistemático de todos los objetivos declarados, intermedios y finales», así como desarrollar un «sistema interno de informes adecuado, y una metodología de evaluación que permitiera establecer el impacto de los programas del apoyo presupuestario», recomendación esta última, que se materializó en 2009. Por último, estableció la necesidad de «proveer

27 Las operaciones de apoyo presupuestario generales pasan a denominarse *Contratos de Desarrollo y Buen Gobierno* y las sectoriales *Contratos de Reforma Sectorial*.

28 Burnside y Dollar (1997, 2000, 2004) sugerían que la ayuda era más efectiva cuando se dirigía a aquellos países que tenían buenas políticas en marcha, o bien en donde el entorno era favorable para la implantación de políticas.

a los agentes externos una descripción clara y completa sobre los programas de apoyo presupuestario, con respecto a los riesgos implícitos, corrupción, y progresos realizados en torno a la implementación de los programas y alcance de objetivos».

La práctica de algunas de las directrices de la Comisión Europea y de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas son complejas, pero su puesta en marcha es un paso adelante ineludible para el donante en su responsabilización sobre los resultados y en la obligación de rendición de cuentas.

6 Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha pretendido demostrar que existen diversos elementos del apoyo presupuestario que es preciso revisar en torno al seguimiento del donante. Los elementos utilizados en el apoyo presupuestario y en su seguimiento (evaluaciones conjuntas, matrices de indicadores, estado de las finanzas públicas, uso de las cuentas nacionales, políticas de recursos humanos, etc.) debe ser objeto de un análisis más detallado. No obstante, el artículo demuestra que, desde los elementos más generales, técnicos y políticos, existen ciertas limitaciones en la responsabilidad del donante en el apoyo presupuestario.

Estas limitaciones podrían estar fundamentadas en los desincentivos del sistema del apoyo presupuestario. El donante se enfrenta a un problema de motivación ya que, en el apoyo presupuestario, el donante pierde los estímulos para responsabilizarse del dinero que, desde la transferencia de fondos, le es ajeno. Es decir, se da el problema de *azar moral*, definido por Alonso (2004: 855) como un problema que «ocurre cuando las condiciones de la transacción son tales que salvaguardan a una de las partes de las consecuencias de sus decisiones». Esta pérdida de motivación no debería ser en principio, una justificación sobre la falta de responsabilización de resultados en el apoyo presupuestario. Responsabilidad que, más allá de cualquier ética sobre los resultados de la ayuda, también está establecida legalmente.

Algunos de los elementos introducidos por la Comisión Europea para el futuro enfoque del apoyo presupuestario en 2011, demuestran que las relaciones de confianza no han sido suficientes para garantizar el éxito de la herramienta. En el apoyo presupuestario, lo deseable es que la confianza sea un comportamiento que considere los beneficios de invertir en los sistemas nacionales y asuma los riesgos de hacerlo. Pero para limitar esos riesgos es pertinente un cambio de orientación desde las *relaciones basadas en la confianza* hacia las *relaciones basadas en la confiabilidad* de los sistemas nacionales, lo que requiere un seguimiento a priori de los sistemas nacionales y de la ayuda, que afirme la confiabilidad, y

posteriormente, la confianza. Este es un elemento a tener en cuenta que podría ser beneficioso en la práctica del apoyo presupuestario.

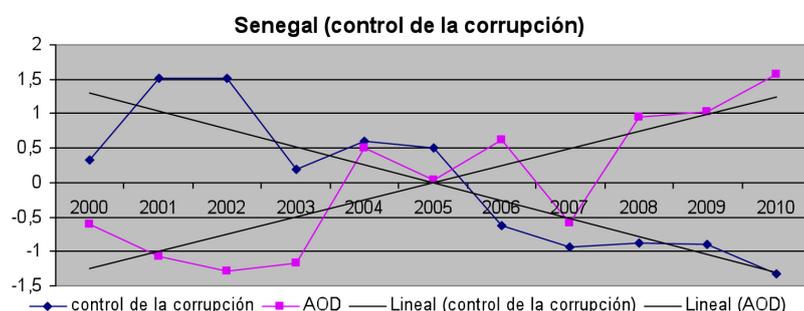
La relación negativa entre compromisos de la ayuda y el apoyo presupuestario general desembolsado en varios países entre 2000 y 2010, con respecto a indicadores *efectividad del gobierno* para la implementación de políticas y *control de la corrupción* (Banco Mundial 2011), demostró que el deterioro progresivo de estos indicadores no fue elemento influyente a la hora de decidir aumentar los compromisos de la ayuda ni del apoyo presupuestario en los países analizados. En apoyo presupuestario, se consideraría beneficioso abrir el debate entre los donantes para discutir sobre ciertos criterios políticos que aclaren hasta qué punto vale la pena asumir los riesgos de invertir en los sistemas nacionales a través del apoyo presupuestario y a partir de qué momento es mejor no hacerlo.

A nivel técnico, el artículo resalta la limitada participación del donante en los procesos de planificación, que son doblemente importantes para el mismo: constituyen el marco de referencia en el que se centrará su ayuda y, además, constituyen las políticas que el donante está llamado a respaldar a través del apoyo presupuestario. Con el estudio de un documento de planificación estratégica con deficiencias pero aprobado por la comunidad internacional, se pretendió demostrar el limitado interés en torno a estas herramientas, tal vez, fruto de una pérdida de legitimidad con el paso de los años. La limitada participación del donante lleva a la aprobación de documentos estratégicos que, posterior y paradójicamente, son fuertemente criticados. Los donantes recurren a informaciones paralelas elaboradas por el Banco Mundial o el FMI sin tener en cuenta las posibles diferencias de enfoque en su elaboración (diferencias motivadas por los diferentes fines por los que fueron constituidas estas instituciones con respecto a las agencias de ayuda). A este respecto, se recomendaría revalorizar tanto la importancia y credibilidad de los documentos de planificación estratégica en los que se basa el apoyo presupuestario, como el papel que el donante asume frente a ellos, como responsable del resultado de sus desembolsos.

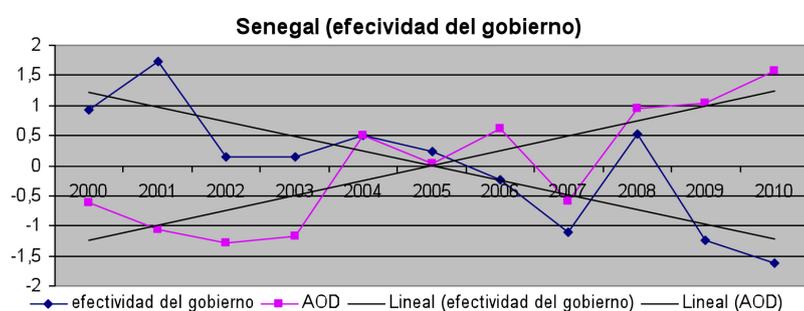
En general, tanto a nivel técnico como a nivel político, existe una delgada línea que limita la pertinencia o no del apoyo presupuestario, así como el papel activo del donante frente a un papel más accesorio. Los criterios para tomar las decisiones sobre el apoyo presupuestario dependen en gran parte de la calidad del seguimiento del donante. Los principios de liderazgo y apropiación del país receptor son importantes, pero no justifican la retirada del donante como agente responsable del proceso de desarrollo en el apoyo presupuestario. Así, una de las consecuencias de la mala interpretación del papel del donante es la pérdida de responsabilidad progresiva de aquellas tareas que, sin entrar en las competencias del país receptor, todavía le son propias desde el momento en el que debe responder de los resultados de la ayuda internacional frente a sus contribuyentes.

7 Resultados del estudio 1

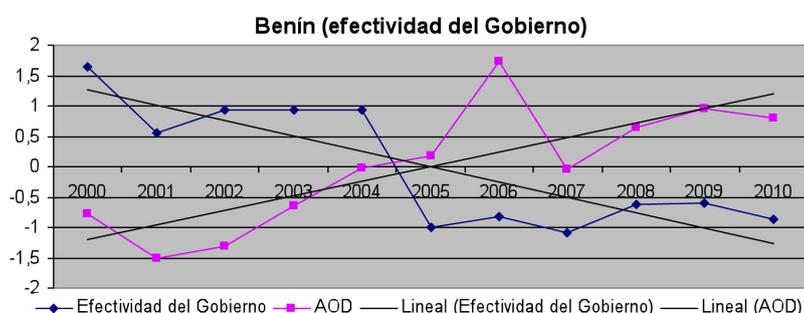
7.1. Comparación de la AOD con el control de la corrupción y la efectividad del gobierno, respectivamente



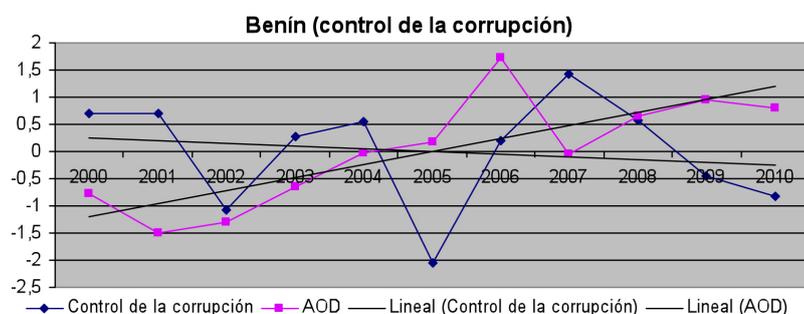
Fuente AOD: OCDE Stats. <<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=33364#>>.
Fuente indicadores: Banco Mundial, The World Wide Governance Indicators 2011.



Fuente AOD: OCDE Stats. <<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=33364#>>.
Fuente indicadores: Banco Mundial, The World Wide Governance Indicators 2011.



Fuente AOD: OCDE Stats. <<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=33364#>>.
Fuente indicadores: Banco Mundial, The World Wide Governance Indicators 2011.



Fuente AOD: OCDE Stats. <<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=33364#>>.
Fuente indicadores: Banco Mundial, The World Wide Governance Indicators 2011.

7.2. Reconstrucción del cuadro macroeconómico del Plan de Acciones Prioritarias (Benín)

En millardo FCFA	PAP	Corrección de errores de cálculo	Reelaboración con datos FMI
Ingresos			
Total ingresos	4736,40 FCFA	4736,40 FCFA	4662,70 FCFA
Total ingresos generales	4079,00 FCFA	4079,00 FCFA	4086,90 FCFA
Total ingresos del Estado	3910,90 FCFA	3910,90 FCFA	3918,80 FCFA
Total apoyo presupuestario	168,10 FCFA	168,10 FCFA	168,10 FCFA
Total apoyo directo	657,40 FCFA	657,40 FCFA	575,80 FCFA
Gastos			
Total de gastos	2424,50 FCFA	3081,00 FCFA	3267,50 FCFA
Financiación PAP			
Disponible PAP	2311,90 FCFA	1655,40 FCFA	1395,20 FCFA
Disponible grupo 1	1654,50 FCFA	998,00 FCFA	819,40 FCFA
Disponible grupo 2	657,40 FCFA	657,40 FCFA	575,80 FCFA

Fuente: FMI y Programa de Acciones Prioritarias, elaboración propia.

8 Bibliografía

- ALONSO JA (2004). El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje. *The European Journal of Development Research* 16(4):845-867
- ÁLVAREZ R (2010). El apoyo presupuestario en la cooperación al desarrollo europeo: Una falsa panacea. *FRIDE* 30
- BANCO MUNDIAL (2001). *The Role of Government in Strengthening Country Ownership of the Development Agenda*. Institute for Economic Affairs (Ghana) and CDF Secretariat
- BANCO MUNDIAL (2002). *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Early Experience with Interim PRSPs*. The World Bank
- BANCO MUNDIAL (2007). *Results-Based National Development Strategies, Assessment and Challenges Ahead*. The World Bank
- BANCO MUNDIAL (2011). *The World Wide Governance Indicators Project*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, accessed 12 April 2012
- BANCO MUNDIAL, FMI (2003). *Progresos en la aplicación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*. The World Bank
- BANCO MUNDIAL, FMI (2005). *Review of the PRS Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*. The World Bank
- BIERSCHENK T, THIOLERON E, BAKO-ARIFARI N (2002). *Institutionnaliser la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin*. Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität.
- BIERSCHENK T, THIOLERON E, BAKO-ARIFARI N (2003). *Benin. Development Policy Review* 21(2):161-178
- BOOTH D (2003a). *Fighting Poverty in Africa. Are PRSPs Making a Difference?* (ed.). Overseas Development Institute.
- BOOTH D (2003b). *Introduction and Overview*. *Development Policy Review* 21(2):131-159
- BOOTH D (2005). *Missing Links in the Politics of Development: Learning from the PRSP Experiment*. Overseas Development Institute Working Paper 256

- BOOTH D (2011). Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back in. Overseas Development Institute Working Paper 336
- CAPUTO E, LAWSON A, VAN DER LINDE M (2009). Methodology for evaluations of budget support operations at country level. Assignment for the European Commission
- CHERU F (2006). Building and supporting PRSPs in Africa: what has worked well so far? What needs changing? *Third World Quarterly* 27(2):355-376
- COMISIÓN EUROPEA (2011). The future approach to EU budget support to third countries. Comunicación de la Comisión Europea al parlamento europeo, el comité económico y social y el comité de las regiones 18-19,54
- CORDELLA T, DELL'ARICCIA G (2007). Budget support vs. project aid: a theoretical appraisal. *The Economic Journal* 117:1260-1279
- DRISCOLL R, EVANS A (2005). Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues. *Development Policy Review* 23(1):5-25
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012a). Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012b). El FMI: Datos básicos. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>
- FOSTER M, LEAVY J (2001). The Choice of Financial Aid Instruments. Overseas Development Institute Working Paper No 158.
- HOPKINS R, POWELL A, ROY A, GILBERT C (2006). The World Bank, conditionality and the Comprehensive Development Framework. In: Gilbert y Vines (eds.). *The World Bank: Structures and policies*. The World Bank, 282-298
- JELOVAC I Y VANDENINDEN F (2008). How should donors give foreign aid? Project aid versus budget support. University of Liège Working Paper No 04
- JONES GW (1992). The search for local accountability. In: S. Leach (ed.), *Strengthening local government in the 1990s*. Longman, London 49-78
- JONES S, LAWSON A (2000). Moving from Projects to Programmatic Aid. The World Bank Operations Evaluation Department Working Paper Series No 5
- KOEBERLE S, STRAVESKI Z (2006). Budget Support. Concept and issues. In: Koeberle S, Straveski Z, Walliser J (eds.), *Budget Support as a more effective aid? Recent experiences and emerging lessons*. The World Bank 3-23
- KNACK S, EUBANK N (2009). Aid and Trust in Country Systems. The World Bank Policy Research Working Paper No 5005
- MICHEL L (2008). Budget Support: A question of mutual trust. European Commission
- MOSLEY P y ABRAR S (2005). Budget support, conditionality and poverty. Sheffield Economic Research Paper Series No 200 5012
- MULGAN R (2000). Accountability: an ever expanding concept? *Public Administration* 78(3):555-573
- OCDE (2003). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. DAC Guidelines and references series 1
- OCDE (2005). Évaluation Conjointe d'Appui Budgétaire Général 1994-2004. OCDE
- OCDE (2006). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Budget Support, sector wide approaches and capacity development 2
- OCDE (2012). OCDE Stats <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=33364#>, Accessed 12 April 2012
- SCHILTZ JL, BICHLER M (2008). Qui a peur d l'appui budgétaire? Centre Européen de gestion des politiques de développement, Paper No 88
- SPA SURVEY (2012). Budget Support Alignment Survey. www.spasurvey.info, Accessed 12 April 2012
- STIGLITZ J (2003). Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and accountability. *Governance* 16(1):111-139
- SWISS CONFEDERATION (2004). Donor Harmonisation in Practice. Swiss Experiences in Chairing Multi-Donor Budget Support Groups. Federal Department of Economic Affairs
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2010). The Commission's management of general budget support in ACP, Latin American and Asian countries. Special report No 11

- VIELAJUS M (2009). Le défi de la «redevabilité» des agences de développement dans leurs propres pays et face à leurs pairs. Institute de recherche et débat sur la gouvernance. Agence Française du développement
- WHITFIELD L (2010). The state elite, PRSP and Policy Implementation in Aid-dependent Ghana. *Third World Quarterly* 31(5):721-737
- WILLIAMSON T, DOM C (2010). Sector Budget Support in Practice. Good Practice Note. Overseas Development Institute.
- WOLL B (2008). Donor harmonisation and government ownership: multi-donor budget support in Ghana. *The European Journal of Development Research* 20(1):74-87