

De cara al futuro

Cómo la Comisión Europea puede tomar la iniciativa en la aportación de apoyo presupuestario de calidad para la educación y la salud

Los gobiernos de los países en desarrollo desesperadamente necesitan una ayuda más previsible y de largo plazo, aportada directamente a sus presupuestos, para financiar la ampliación de la atención a la salud, la educación y demás servicios sociales básicos. La Comisión Europea que es uno de los principales donantes de apoyo presupuestario, también dispone de propuestas innovadoras para mejorar y aumentar este tipo de ayuda. Los Estados miembros de la Unión Europea deben apoyar estos ambiciosos planes. La Comisión debe, a su vez, profundizar más en esta iniciativa, desvinculando la ayuda de las condiciones perjudiciales impuestas por el Fondo Monetario Internacional, eliminando retrasos burocráticos innecesarios, y mejorando la rendición de cuentas de la ayuda ante la sociedad civil de los países en desarrollo.

Resumen

El acceso a unos servicios básicos de la salud y la educación es un sueño lejano para millones de personas de todo el mundo, en su mayoría mujeres. Cada día, 72 millones de niños, en su mayoría niñas, no acuden a la escuela. Cada minuto muere una mujer por complicaciones en el embarazo o en el parto. Cada tres segundos muere un niño o niña, principalmente a causa de enfermedades que podrían prevenirse fácilmente con atención médica.¹ Esta falta de acceso a los servicios básicos representa un sufrimiento innecesario para millones de personas y perpetua el ciclo de pobreza.

El acceso a los servicios básicos de la salud y la educación constituye un derecho humano, y son los gobiernos los responsables de proporcionarlo. En la última década, muchos gobiernos de los países en desarrollo se han esforzado enormemente por conseguirlo: en países como Tanzania, Uganda y Malawi, por ejemplo, la educación es ahora gratuita, permitiendo que millones de niños y niñas acudan a la escuela. Pero son muchos los gobiernos que carecen de los recursos necesarios para conseguir estos objetivos por su cuenta, y que necesitan ayuda externa para cubrir el déficit en los presupuestos de la salud y la educación.

Por desgracia, muchos países ricos no sólo no aportan la cantidad de ayuda prometida reiteradamente, sino que la ayuda aportada no es la adecuada. Los gobiernos de los países en desarrollo necesitan una ayuda predecible y de largo plazo para dotar sus presupuestos anuales. Esto se conoce como apoyo presupuestario, es decir, ayuda que pueden utilizar para financiar sus propios planes de ampliación en el acceso a los servicios públicos.

Un factor clave que impide a las personas disfrutar del derecho a la salud y a la educación es el déficit crónico de trabajadores sanitarios y de personal docente en todo el mundo. Se calcula que faltan dos millones de maestros y maestras y más de cuatro millones de profesionales sanitarios para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la salud y la educación.² Y los trabajadores de que se dispone a menudo están muy mal pagados y trabajan en condiciones pésimas. Si los países en desarrollo recibieran unos niveles de apoyo presupuestario adecuados, podrían contratar y formar a las/los maestras y trabajadores sanitarios que necesitan. Pero sólo una pequeña proporción de la ayuda exterior al desarrollo se aporta como apoyo de este tipo. En 2006, tan sólo un 5 por ciento de la ayuda internacional neta se prestó en forma de apoyo presupuestario general.³

El apoyo presupuestario debe ser predecible y de largo plazo, e ir ligado a efectos directos claros sobre la salud, la educación, la igualdad de género y demás objetivos incluidos en los ODM. Debe basarse en planes diseñados por los propios gobiernos de los países en desarrollo, con la participación de la sociedad civil, y aprobados por los respectivos parlamentos. Además solo debe concederse a aquellos países que estén trabajando para acabar con la corrupción y que puedan rendir cuentas de la ayuda recibida.

La Comisión Europea (CE) es el principal donante multilateral a nivel mundial, y uno de los que aporta una mayor cantidad de apoyo presupuestario. Este documento afirma que el apoyo presupuestario de la CE hace mucho por aportar el tipo de ayuda que se precisa, y que todavía hay mucho para mejorar. Este análisis se basa en una investigación exhaustiva sobre el apoyo presupuestario de la CE, encargada por Oxfam y realizada por consultores

EEPA (*Europe External Policy Advisors*), así como en una revisión detallada de once acuerdos de apoyo presupuestario general llevada a cabo por Oxfam y la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad).⁴

La primera constatación positiva de estas investigaciones es que la CE está haciendo un uso cada vez mayor del apoyo presupuestario y afianzando su compromiso hacia este tipo de ayuda. Como media de los últimos años, el apoyo presupuestario representó una quinta parte de la ayuda aportada por la CE, proporción que seguramente irá en aumento en los próximos años.

El segundo aspecto positivo es que la CE condiciona su apoyo presupuestario a la consecución de resultados positivos en la salud y la educación por parte de los gobiernos de países en desarrollo. Las investigaciones realizadas por Oxfam demuestran que más de la mitad de los indicadores de rendimiento ligados a los acuerdos de apoyo presupuestario general de la CE, exigen mejoras directas en la salud y la educación de las personas pobres, y en especial de niñas y mujeres, a menudo las más afectadas por la pobreza.

Dichas investigaciones parecen indicar también que este tipo de ayuda sí consigue una mejora en las vidas de las personas pobres. El gasto público en educación ha aumentado en casi un tercio (un 31 por ciento) en ocho de los países que mayor nivel de apoyo presupuestario general reciben de la CE. En todos los países, a excepción de Ruanda, el resultado ha sido un aumento en el número de niños matriculados en enseñanza primaria. En Madagascar, la proporción de niños y niñas matriculados en enseñanza primaria creció desde un 69 por ciento en el período 2001-2002, hasta un 92 por ciento en 2005. Es evidente que estos resultados positivos no se deben exclusivamente a la actuación de la CE, pero los hechos parecen indicar que allá donde su apoyo presupuestario es mayor se están consiguiendo avances en la reducción de la pobreza.

La vinculación del apoyo presupuestario a efectos directos en la salud y la educación hace que la CE se diferencie sustancialmente de otros proveedores de ayuda presupuestaria, como por ejemplo el Banco Mundial, cuyos paquetes de ayuda incluyen numerosas condiciones de política económica. Oxfam sostiene que la ayuda no debe ir vinculada a condiciones de política económica potencialmente perjudiciales, como pueden ser la privatización de empresas y servicios, o la liberalización del comercio. Las condiciones de este tipo, impuestas muchas veces por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), reducen el espacio de maniobra política y a veces perjudican en lugar de ayudar. En Malí, por ejemplo, el Banco Mundial y el FMI condicionaron la ayuda a la liberalización del sector del algodón, a pesar de que las investigaciones realizadas por el propio Banco Mundial indicaban que estas medidas podrían incrementar los niveles de pobreza en un 4,6 por ciento.⁵

La tercera ventaja del apoyo presupuestario de la CE es que se presta por un plazo relativamente largo, que en la actualidad suele ser de tres años. La CE trabaja además sobre una propuesta de 'Contratos ODM' que espera introducir en la primavera de este año. Es posible que sean hasta diez países africanos los que se beneficien de estos contratos, según los cuales la ayuda presupuestaria general se concederá por un período de seis años, con una única evaluación intermedia. Esta ambiciosa propuesta podría representar un importante avance en la mejora de la previsibilidad de la ayuda a largo plazo.

Pero pese a los aspectos positivos del apoyo presupuestario de la CE, siguen siendo necesarias numerosas mejoras. En primer lugar, esta ayuda no está del todo libre de condiciones perjudiciales. El problema principal estriba en que, al igual que hacen la mayoría de los donantes, la CE suele supeditar el apoyo presupuestario a la presencia de un programa del FMI en el país. Estos programas pueden limitar la capacidad del gobierno para invertir en desarrollo, al fijar objetivos de inflación y déficit presupuestario demasiado rigurosos.

En segundo lugar, y pese a que la CE sí aporta apoyo presupuestario a largo plazo, debe mejorar la previsibilidad de la ayuda a corto plazo. Casi un 29 por ciento de los retrasos en los desembolsos se deben a la excesiva burocracia de sus procedimientos internos.

En tercer lugar, el apoyo presupuestario de la CE adolece de una gran falta de transparencia y apropiación por parte de los países en desarrollo. Los contratos de ayuda no suelen estar a disposición pública: en Níger, por ejemplo, la CE se negó a facilitar el contrato de apoyo presupuestario a las organizaciones de la sociedad civil locales (OSCs). Además, la CE no hace partícipes ni a OSCs ni a parlamentarios en sus negociaciones con los gobiernos de los países en desarrollo. Hoy en día se reconoce ampliamente que un desarrollo eficaz debe ser propiedad tanto de los gobiernos de los países en desarrollo como de sus ciudadanos.

En septiembre de este año, tanto los donantes como los gobiernos de los países en desarrollo se reunirán en Accra para revisar la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, declaración que engloba una serie de compromisos y objetivos acordados en París en 2005 con la finalidad de mejorar la calidad de la ayuda. La Declaración de París destaca la necesidad de aumentar el nivel de apoyo presupuestario y aplicar otros enfoques en base a los gobiernos. El reto para la CE está en servir de ejemplo con un apoyo presupuestario de calidad, tanto en Accra como en el futuro.

Los retos para la Comisión Europea son:

- Seguir aumentando la partida de apoyo presupuestario, con un incremento significativo en la ayuda directa a los presupuestos sectoriales de la salud y la educación, sobre todo para países africanos;
- Seguir vinculando el apoyo presupuestario a efectos directos de género en el ámbito social, así como a la promoción de los derechos civiles de las mujeres;
- Seguir condicionando los acuerdos de apoyo presupuestario general a objetivos de crecimiento del gasto público en la salud y la educación, objetivos que deben reflejar la voluntad de alcanzar el compromiso marcado en la Declaración de Abuja de dedicar un 15 por ciento del presupuesto público a la salud; así como el objetivo de la Campaña Mundial por la Educación de dedicar un 20 por ciento de los presupuestos nacionales a la educación;
- Seguir ligando el apoyo presupuestario a mejoras en la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión financiera por parte de los gobiernos de los países en desarrollo;
- Desvincular la ayuda de programas del FMI, e insistir ante el Fondo, junto con los demás grandes donantes de apoyo presupuestario, para

que incluya en su asesoramiento unos objetivos fiscales más flexibles y unas propuestas de gasto más ambiciosas. En países que hayan alcanzado una estabilidad macroeconómica, la CE debe colaborar con otros donantes para que el FMI deje de trabajar en estos países a la mayor brevedad;

- Conseguir que los retrasos innecesarios ocasionados por la excesiva burocracia interna de la CE queden reducidos a no más de un 5 por ciento del total de retrasos para 2010;
- Hacer más previsible el apoyo presupuestario mediante la implementación de Contratos ODM y la aplicación de los principios de los mismos a un mayor número de países y al apoyo presupuestario sectorial;
- Garantizar la participación de la sociedad civil, de parlamentarios y de los ministerios pertinentes en todas las fases de las negociaciones sobre el apoyo presupuestario, incluyendo el diseño, el seguimiento y la revisión de los programas;
- Adoptar una política de disponibilidad automática de la información, con limitadas excepciones que deben quedar claramente reglamentadas;
- Capacitar a los órganos de gobierno locales, a los parlamentos nacionales y a las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) de manera que puedan participar en los procesos de desarrollo de política y elaboración de los presupuestos a nivel nacional.

Los Estados miembros de la Unión Europea (UE) deben:

- Apoyar a la Comisión Europea en la implementación de los Contratos ODM propuestos, apoyo que debe incluir la aportación de fondos;
- Incrementar la cantidad de ayuda bilateral aportada como apoyo presupuestario, y fijar un objetivo común de la UE de incremento en el porcentaje de ayuda que a 2015 aportará como apoyo presupuestario a aquellos gobiernos comprometidos con la reducción de la pobreza, y con buenos sistemas de rendición de cuentas a nivel nacional;
- Utilizar su fuerza colectiva en la Junta del FMI para instar a la organización a que deje de trabajar en países que hayan alcanzado una estabilidad macroeconómica, y a que imponga marcos fiscales más flexibles en los demás países;
- Utilizar su fuerza colectiva en la Junta del Banco Mundial para instar a la organización a que adopte procesos parecidos a las mejores prácticas de la CE.

Los gobiernos de los países en desarrollo deben:

- Incrementar el gasto en salud hasta un 15 por ciento del presupuesto nacional (siguiendo la recomendación de la Declaración de Abuja) y el gasto en educación hasta un 20 por ciento del presupuesto nacional (según el objetivo de la Campaña Mundial por la Educación);
- Velar por que exista una participación efectiva de los órganos de gobierno local, parlamentarios y OSCs en el desarrollo de las políticas

nacionales para la reducción de la pobreza, y permitir que tanto el parlamento como la sociedad civil realicen un seguimiento de, e influyan en, la elaboración de los presupuestos nacionales y el gasto público;

- Luchar contra la corrupción y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas.

1. Ayuda de calidad

Si se tiene en cuenta que millones de personas carecen de acceso a unos servicios básicos de la salud y la educación, y que muchos países en desarrollo siguen dependiendo de la ayuda exterior para financiar sus servicios públicos, resulta evidente que hay una necesidad urgente de incrementar la calidad de la ayuda aportada a los gobiernos de los países en desarrollo. Lamentablemente, el tipo de ayuda que se aporta en la actualidad no cubre adecuadamente las necesidades de estos gobiernos.

El sistema de ayuda actual

El sistema de ayuda actual se encuentra enormemente fragmentado. Los gobiernos de los países en desarrollo tienen que tratar con cientos de donantes distintos, entre gobiernos de países ricos, instituciones multilaterales como son el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Comisión Europea (CE), y otras fuentes privadas y globales. Este sistema disperso es enormemente ineficaz y supone unos gastos enormes. El gobierno de Mozambique, por ejemplo, tiene mil cuentas bancarias para la recepción de ayuda exterior, mientras que el gobierno de Tanzania recibe a 19 misiones de donantes por semana y elabora 2.400 informes para donantes cada trimestre.⁶

Además, el grueso de la ayuda se utiliza para financiar proyectos a corto plazo, a menudo diseñados por los donantes, en lugar de financiar planes elaborados por los propios gobiernos de los países en desarrollo. La ayuda para proyectos es, por naturaleza, de corto plazo, queda fuera del control de los gobiernos, y con frecuencia no puede ser utilizada para financiar gastos fijos como son los sueldos de las/los maestras y trabajadores de la salud.

Por otra parte, una proporción demasiado elevada de la ayuda sigue empleándose en la contratación de consultores extranjeros altamente remunerados. De la ayuda para la educación, tanto como un 70 por ciento se destina a la asistencia técnica.⁷ Es evidente que parte de esta ayuda es necesaria y útil, pero en algunos países el importe de 100 días de consultorías equivale al sueldo anual de 100 maestros, o al costo de mantener a 5.000 niñas y niños escolarizados.⁸ Un análisis de la ayuda técnica empleada en Mozambique constató que los países ricos gastaban 350 millones de dólares anuales en el sueldo de 3.500 consultores, mientras que el importe total del sueldo de 100.000 trabajadores del sector público ascendía a 74 millones de dólares.⁹

Por último, muchos donantes condicionan la ayuda a la implementación por parte de los gobiernos de países receptores de determinadas actuaciones en política económica, como por ejemplo la privatización de los servicios públicos y las medidas de liberalización. Este tipo de

condiciones, impuestas a menudo por el Banco Mundial y el FMI, pueden menoscabar el principio de apropiación por parte de los gobiernos, ya que no dejan espacio para que los gobiernos de estos países elaboren sus propias políticas económicas. Pueden también provocar retrasos innecesarios en el desembolso de la ayuda, y en ocasiones pueden perjudicar más que ayudar, sirviendo incluso para fomentar la pobreza. En Malí, por ejemplo, el Banco Mundial y el FMI condicionaron la ayuda a determinadas reformas del sector del algodón, reformas que, según el propio Banco Mundial, podrían incrementar los niveles de pobreza en un 4,6 por ciento.¹⁰

El tipo de ayuda que sí se necesita

Oxfam cree que, en lugar de lo anterior, los países en desarrollo necesitan una ayuda más previsible y de largo plazo, que abarque un período de al menos tres años y que pueda utilizarse para dotar los presupuestos nacionales. Este apoyo presupuestario debe estar alineado a los planes nacionales para la ampliación del acceso a los servicios básicos, planes que habrán sido desarrollados con la participación de la sociedad civil. No debe ir vinculado a condiciones de política económica, sino a efectos directos sobre la reducción de la pobreza que no menoscaben el principio de apropiación, creando así el espacio necesario para que los gobiernos de los países en desarrollo elaboren sus propias políticas.¹¹

Además de estar vinculado a efectos directos sobre la reducción de la pobreza, el apoyo presupuestario debe proporcionarse únicamente a países que tengan una buena gestión económica, junto con el compromiso de mejorar dicha gestión y aumentar la rendición de cuentas ante sus ciudadanos. Desde luego que no debe concederse a gobiernos corruptos que derrochen recursos públicos. Por suerte, el número de países con gobiernos de este tipo va en descenso, y son muchos, en cambio, los que tienen planes bien definidos y una trayectoria probada hacia la consecución de servicios sociales para todas y todos.

Recuadro 1: ¿Qué es el apoyo presupuestario?

El apoyo presupuestario es la ayuda concedida a la hacienda pública del gobierno de un país receptor, donde pasa a engrosar el presupuesto público y se utiliza de acuerdo a los procesos presupuestarios nacionales.

Este tipo de ayuda puede proporcionarse para apoyar la estrategia de desarrollo a nivel nacional, en cuyo caso se denomina 'apoyo presupuestario general'. Cuando va ligada a un programa de un sector concreto, como puede ser la salud o la educación, se denomina 'apoyo presupuestario sectorial'.

En este documento, 'apoyo presupuestario' se refiere al apoyo presupuestario tanto general como sectorial.

El impacto positivo del apoyo presupuestario

Existe una fuerte evidencia indicativa de que el apoyo presupuestario general está ayudando a los gobiernos de países en desarrollo a ampliar el acceso de la población a la atención de la salud y la educación. El Banco Mundial ha calculado que los países beneficiarios de la condonación de la deuda, que de hecho es una forma de apoyo presupuestario general al liberar dinero en el presupuesto público, incrementaron sus inversiones en reducción de pobreza desde 6.000 millones de dólares en 2000 hasta 17.000 millones de dólares en 2006.¹² Debido en gran parte a la condonación de la deuda, países como Benín, Burkina Faso, Madagascar, Malawi, Mozambique, Tanzania, Uganda y Zambia han podido contratar y formar a más médicos y personal docente para potenciar la prestación de servicios de atención a la salud y la educación a sus ciudadanos.¹³

Un estudio independiente realizado en 2005 sobre el apoyo presupuestario general a Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ruanda, Uganda y Vietnam, encargado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), demostró que los países beneficiarios han aumentado los gastos que favorecen a las personas pobres, y han ampliado también la prestación de los servicios sociales.¹⁴

Además, una evaluación reciente del impacto del apoyo presupuestario general, publicado por la Oficina de Auditoría del Reino Unido en febrero de 2008, demuestra que, como consecuencia del apoyo presupuestario general, en Ruanda, India, Zambia y Etiopía el número de niñas y niños que asisten a la escuela es mucho mayor, y son muchas las personas que han conseguido el acceso a los servicios de salud. El informe destaca, por ejemplo, que el apoyo presupuestario ha permitido al gobierno de Ruanda incrementar los gastos corrientes en salud, financiando así la contratación, la formación y el costo salarial de trabajadores de la salud.¹⁵ También destaca el hecho de que Ruanda redujo los gastos en defensa entre 2003 y 2007, demostrando así que el apoyo presupuestario no siempre se presta a abusos.

Al ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo a ampliar los servicios básicos, el apoyo presupuestario general contribuye a una mejora en la vida de mujeres y niñas, habitualmente las más afectadas por la pobreza. Las mujeres y las niñas son las que mayor beneficio obtienen de la prestación universal gratuita de servicios, y también las que más sufren cuando no existen estos servicios. La carga de las enfermedades y del cuidado de familiares enfermos recae de forma desproporcionada sobre las mujeres y las niñas. Con frecuencia las niñas han de dejar la escuela para cuidar de algún familiar enfermo, o para poder pagar su tratamiento con el dinero de las tasas escolares. Cuando la prestación de servicios es deficiente, selectiva o poco equitativa, son

siempre las mujeres y las niñas las que se quedan mayormente sin educación, tratamiento o cuidados.

Es posible potenciar aún más este vínculo positivo entre el apoyo presupuestario general y la igualdad de género (ver el Recuadro 2).

Recuadro 2: Políticas para fomentar un apoyo presupuestario general sensible al género

Al ayudar a los gobiernos de países en desarrollo a mejorar los servicios públicos, el apoyo presupuestario general contribuye a la igualdad de género. Los donantes pueden adoptar una serie de medidas para potenciar el impacto positivo del apoyo presupuestario general para la igualdad de género al:

- **Vincular el desembolso de la ayuda a indicadores de género:** los indicadores relativos a derechos sociales, como pueden ser la proporción de niñas que acuden a la escuela o el número de partos asistidos por una comadrona calificada, así como los indicadores relativos a derechos civiles, como por ejemplo la reducción en los niveles de violencia contra las mujeres.

- **Utilizar el diálogo con los gobiernos de países receptores** para garantizar que las Estrategias Nacionales para la Reducción de la Pobreza (ERP) y los presupuestos públicos sean sensibles al género.

- **Apoyar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs)** que trabajan en la igualdad de género para que participen en los procesos nacionales de elaboración de política y presupuestos.

Fuentes: Oxfam GB (2008) '*Gender Equality and Budget Support: Opportunities, Critical Issues and Safeguards*', borrador no publicado; Comisión Europea (2007) '*Igualdad de género y capacitación de las mujeres en la cooperación al desarrollo – Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo*'.

Riesgos

Hay un temor generalizado de que conceder ayuda a los gobiernos de países en desarrollo es empresa arriesgada, ya que los fondos aportados podrían ser derrochados por gobiernos corruptos.

Lo cierto es que no existe ningún mecanismo de aportación de ayuda carente de riesgos. Una revisión conjunta del apoyo presupuestario general concedido a siete países, por ejemplo, constató que la ayuda para proyectos corre el mismo riesgo de corrupción que el apoyo presupuestario general.¹⁶

La lógica en la aportación de ayuda, a pesar de los riesgos que pueda entrañar, es que los beneficios de la misma en cuanto a reducción de la pobreza son muy altos. Evitar estos riesgos por completo supondría no aportar ayuda alguna, cosa que resulta impensable.

Se pueden adoptar determinadas medidas para reducir los riesgos en lo posible. No *todos* los países reúnen las condiciones necesarias para recibir ayuda presupuestaria general. Oxfam sostiene que únicamente debe concederse este tipo de ayuda a aquellos gobiernos capaces de demostrar un fuerte compromiso de lucha contra la pobreza, concretamente hacia la mejora en el acceso a la atención a la salud y la educación para todas y todos y la igualdad de género. Los gobiernos deben contar asimismo con unos sistemas adecuados de gestión financiera para rendir cuentas de la utilización de los recursos, y con unos planes de mejora continua de tales sistemas, encaminados especialmente a promover la rendición de cuentas ante sus ciudadanos.

En aquellos países cuya situación general entrañe mayor riesgo, pero donde uno o varios ministerios concretos funcionen bien, puede resultar más adecuado conceder apoyo presupuestario sectorial en lugar de general.

El reto para la Comisión Europea

En 2005, los donantes y los gobiernos de los países en desarrollo firmaron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que recoge la necesidad de aportar más ayuda a través de los propios gobiernos. La implementación de la Declaración de París será sometida a examen en una reunión de alto nivel a celebrarse en Accra en septiembre de 2008. Como el mayor donante multilateral a nivel mundial y partidaria del apoyo presupuestario, la Comisión Europea (CE) debe desempeñar un importante papel en el proceso anterior a la reunión de Accra.

El valor añadido de la CE en el área de la ayuda presupuestaria es ampliamente reconocido por otros donantes. Una evaluación por pares de la ayuda de la CE, afirma, por ejemplo, que la CE debe ser 'alabada por adoptar este instrumento que, aunque complejo, tiene grandes posibilidades de conseguir un impacto elevado.'¹⁷

El apoyo presupuestario de la CE hace mucho por proporcionar el tipo de ayuda que se precisa, pero aun queda mucho para mejorar. Si la CE ha de dar ejemplo a los demás donantes, tanto en el proceso anterior a la reunión de Accra como en el futuro, deberá introducir una serie de cambios significativos.

2. Avances

El objetivo principal del apoyo presupuestario general de la Comisión Europea es ayudar a los países a implementar sus políticas y sus estrategias nacionales, que suelen traducirse en una Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza (ERP). Mediante la aportación de financiación externa, la CE pretende ayudar a cubrir el déficit en el presupuesto público, de manera que los países puedan mantener su estabilidad macroeconómica, a la vez que fomentan mejoras en la prestación de los servicios públicos y la gestión de las finanzas públicas (GFP).

El apoyo presupuestario sectorial engloba distintos objetivos, pues va ligado a programas de sectores concretos, ya sean de infraestructura, atención a la salud, a la educación u otros sectores. Aun cuando el objetivo principal es fortalecer ese sector, suele ser bastante habitual que el apoyo presupuestario sectorial vaya dirigido también a la mejora en la GFP.

La CE concede apoyo presupuestario únicamente a aquellos países que cumplan las tres condiciones siguientes:

1. Que cuenten con una Estrategia para la Reducción de la Pobreza bien definida o, en el caso del apoyo presupuestario sectorial, con una estrategia sectorial;
2. Que tengan un compromiso probado de fomento y mejora de la calidad en la GFP;
3. Que estén trabajando hacia la consecución de la estabilidad macroeconómica.

Por último, un elemento característico del apoyo presupuestario de la CE es que, por lo general, la parte principal (denominada 'tramo fijo') se desembolsa si los países cumplen estas condiciones de elegibilidad, mientras que el desembolso de la parte restante (denominada 'tramo variable') depende del grado de cumplimiento de unos indicadores concretos.

Elevados niveles de apoyo presupuestario

La Comisión Europea es gran partidaria del apoyo presupuestario, instrumento que utiliza para la aportación de una elevada, y cada vez mayor, proporción de ayuda. El Consenso Europeo sobre Desarrollo, un documento clave aprobado en 2005 que establece la visión sobre desarrollo de la CE y de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), afirma, por ejemplo, que el apoyo presupuestario general y sectorial constituyen, 'en el caso de que las condiciones así lo permitan, la modalidad preferible de ayuda' y que su utilización 'debe

incrementarse para fortalecer la apropiación del país beneficiario, respaldar la rendición de cuentas y los procedimientos del país socio en el plano nacional, financiar la ERP y fomentar una gestión saneada y transparente de las finanzas públicas'.¹⁸

Esta preferencia de la CE por el apoyo presupuestario queda reflejada en su cuenta de gastos. Entre 2002 y 2005, la CE dedicó un total de 4.900 millones de euros al apoyo presupuestario, es decir, un 18,6 por ciento de la ayuda total aportada. De esta cifra, 3.000 millones de euros se destinaron al apoyo presupuestario general, y 1.900 millones de euros al apoyo presupuestario sectorial.¹⁹

Pese a que el apoyo presupuestario general de la CE como proporción de ayuda ha permanecido prácticamente sin cambios en los últimos dos años (aproximadamente un 10 por ciento de la ayuda total), la proporción de apoyo presupuestario sectorial ha ido creciendo, desde una media de un 6 por ciento en el período 2000-2001, hasta una media de más del 11 por ciento en el período 2005-2006.²⁰

Tabla 1: Los diez principales receptores de apoyo presupuestario general de la CE

	2002-07*		2008-13**	
	€ millones	% ayuda total de la CE	€ millones	% ayuda total de la CE
Mozambique	311,4	52%	229,1	48%
Burkina Faso	275,5	60%	253,8	60%
Tanzania	192,5	46%	244	55%
Níger	184,9	51%	90	25%
Madagascar	180	35%	139	30%
Zambia	179	48%	185,5	49%
Malí	122,5	29%	119,4	30%
Kenia	115	40%	107	35%
Ghana	102,2	32%	128	45%
Ruanda	101,8	47%	110	49%

*Basado en asignaciones indicativas tras la evaluación final, ver EEPA (2008).

**Basado en datos preliminares de Eurostep, sin incluir el tramo de incentivo.

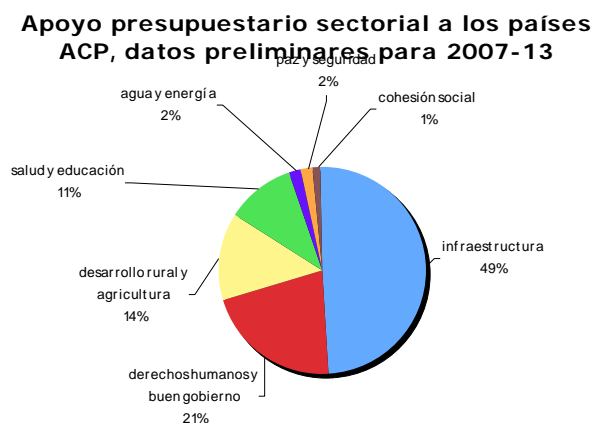
Gasto desigual

En la actualidad, la CE dirige la mayor parte de su apoyo presupuestario general hacia los países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP), los cuales recibieron más del 80 por ciento del apoyo presupuestario general aportado por la CE entre 2000 y 2005.²¹ El apoyo presupuestario sectorial, en cambio, se concentra más en otras regiones.²² Los países ACP reciben una pequeña - aunque cada vez mayor - proporción de apoyo presupuestario sectorial, que en 2006 alcanzó algo más del 10 por ciento de la ayuda total de la CE para los países ACP. A diferencia de

otras regiones que reciben ayuda de la CE, el grueso del apoyo presupuestario sectorial a los países ACP va destinado a la infraestructura (ver Figura 1).

Indudablemente, es un aspecto positivo el que la CE dedique una elevada proporción de ayuda al apoyo presupuestario, y que se proponga aumentar esta proporción. No obstante, este aspecto positivo sería aún mayor con una distribución más equitativa del apoyo presupuestario general y sectorial en las distintas regiones. Por lo tanto debería incrementarse de manera significativa el apoyo presupuestario al sector social en los países ACP, y el apoyo presupuestario tanto general como sectorial en las demás regiones.

Figura 1: Apoyo presupuestario sectorial a los países ACP



Fuente: www.acp-programming.eu/wcm/dmdocuments/10_edf_focal-sectors.pdf gráfica realizada por Oxfam

Enfoque sobre los resultados en la salud y la educación

Una característica importante del apoyo presupuestario de la Comisión Europea es su vinculación a mejoras en la atención a la salud y la educación en los países en desarrollo.

Las críticas crecientes de la comunidad internacional respecto a las condiciones de la política económica han sido una de las razones clave por las que la CE ha pasado a vincular la ayuda a efectos directos en la salud y la educación. Un informe de 2005 de la propia CE sobre su apoyo presupuestario afirmaba: 'Se precisa una cierta dosis de

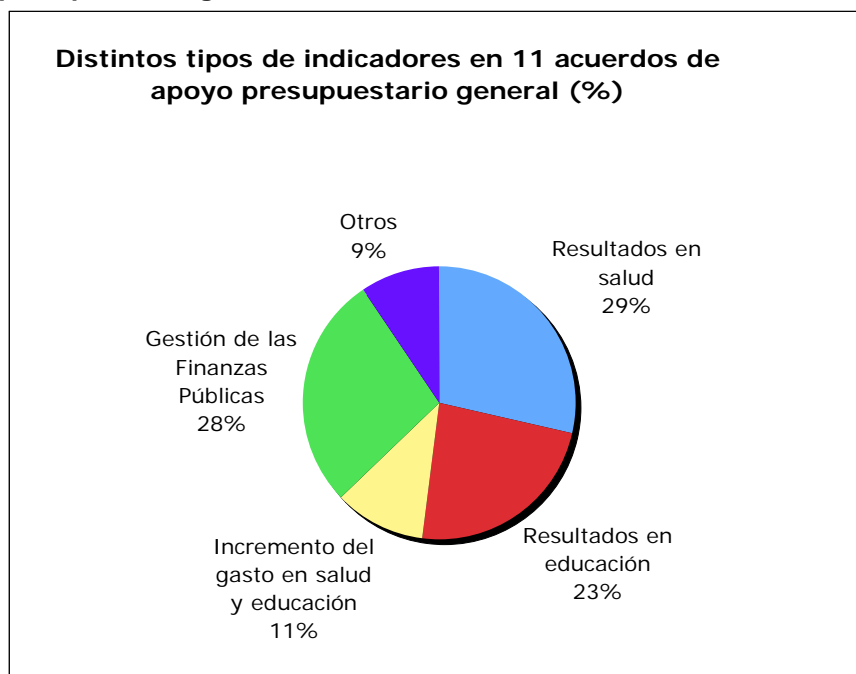
humildad, a la vista de la dudosa trayectoria de la condicionalidad política impuesta por los donantes en el pasado.’²³

Otra de las razones clave por las que la CE prefiere condicionar el apoyo presupuestario a efectos directos específicos en la salud y la educación es que las condiciones de la política económica menoscaban la apropiación por parte de los gobiernos, según se desprende de ese mismo análisis de la CE sobre apoyo presupuestario: ‘En lugar de que los donantes dicten a los Estados receptores lo que han de hacer, la utilización de indicadores de rendimiento permite a la CE acordar con los respectivos gobiernos los resultados esperados, dejando que sean los mismos gobiernos los que decidan cómo conseguir esos resultados.’²⁴

Más de la mitad de los indicadores de rendimiento se refieren a la salud y la educación

Un estudio realizado por Oxfam y la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad) de once acuerdos de apoyo presupuestario general de la CE, constató que todos ellos incluyen indicadores relativos a mejoras en la atención a la salud y la educación. Como media, cada acuerdo incluye nueve criterios encaminados a la mejora de los servicios de la salud y la educación.²⁵

Figura 2: Tipos de indicadores en once acuerdos de apoyo presupuestario general



Fuente: Oxfam/Eurodad (2008, en preparación) ‘Revisión de Once Acuerdos de Apoyo Presupuestario General de la Comisión Europea’.

Los indicadores de la salud, como por ejemplo el incremento en las tasas de vacunación, constituyen un 29 por ciento del total de condiciones de rendimiento fijadas a los países del estudio. El incremento en el número de niñas y niños que acuden a la escuela, y otras mejoras en la educación, constituyen otro 23 por ciento de todos los indicadores analizados.

Muchos de estos indicadores de la salud y la educación (concretamente el 40 por ciento) tienen un componente concreto de género, al referirse, por ejemplo, al incremento en el número de mujeres que dan a luz con la asistencia de personal calificado de la salud. Pero sigue existiendo una carencia de indicadores de género en otras áreas, como por ejemplo los derechos civiles, a pesar de que la CE ha reconocido la necesidad de desarrollar indicadores de este tipo.²⁶

Por último, otro 11 por ciento de indicadores de rendimiento de la CE instan a los gobiernos de los países en desarrollo a incrementar el gasto directo en atención a la salud y la educación a través del presupuesto público.

Otros indicadores de rendimiento

Además de vincular el apoyo presupuestario general al rendimiento en la salud y la educación, la CE vincula también este tipo de ayuda a la mejora en la gestión de las finanzas públicas. En los países del estudio, un 28 por ciento de los indicadores se refieren a la GFP.

Estas condiciones respecto a procedimientos suelen ser importantes y pertinentes, sobre todo si van encaminadas a mejorar el proceso presupuestario nacional y a potenciar el papel del parlamento y de la sociedad civil en el mismo. Pero en ocasiones los indicadores de GFP pueden resultar perjudiciales. Un ejemplo sería el requisito de mejorar el sistema de adquisiciones, condición no de por sí perjudicial pero que podría llegar a serlo si se traduce en la obligación de abrir las adquisiciones a empresas extranjeras, como lo recomienda la OCDE.²⁷ Es esencial que la CE evite la aplicación de condiciones de este tipo.

Por último, la CE a veces vincula el apoyo presupuestario a indicadores no relacionados con la atención a la salud, la educación y la GFP. Cerca de un 9 por ciento de la totalidad de los indicadores de rendimiento se refieren, por ejemplo, a carreteras, agricultura y desarrollo del sector privado.²⁸ En Etiopía, la CE exigió la promulgación de una ley de competencia, la solicitud de adhesión a la Organización Mundial de Comercio, y la reforma de la legislación sobre arrendamiento de terrenos urbanos.²⁹

No obstante, la CE no suele imponer condiciones de política económica, a diferencia de otros donantes, como por ejemplo el Banco Mundial. Un estudio de 32 acuerdos en 16 países, realizado por Eurodad, indica que una cuarta parte de las condiciones impuestas por el Banco Mundial se

refieren a cuestiones concretas y sensibles de política económica, como la privatización y la liberalización.³⁰ Al dejar de lado las condiciones específicas de política económica, y centrarse en cambio en resultados específicos de género, en atención a la salud y la educación, la CE da un buen ejemplo a otros proveedores de apoyo presupuestario.

Impacto positivo

Las investigaciones llevadas a cabo por Oxfam demuestran que los países que reciben mayor cantidad de apoyo presupuestario están aumentando de manera notable el gasto en atención a la salud y la educación, y ampliando también el acceso a los servicios sociales básicos. El gasto público en enseñanza primaria ha aumentado en casi un tercio (un 31 por ciento) en ocho de los países que mayor cantidad de apoyo presupuestario reciben de la CE: Ghana, Kenia, Madagascar, Malí, Mozambique, Níger, Ruanda y Zambia (ver la Tabla 2). En Mozambique, por ejemplo, el gobierno ha duplicado con creces el gasto público en educación: entre 1999 y 2004, el gasto en educación aumentó en un 56 por ciento (como porcentaje del PIB).

Tabla 2: Enseñanza primaria: incremento del gasto e incremento en las matriculaciones en países que reciben apoyo presupuestario general de la Comisión Europea

Principales receptores de apoyo presupuestario general de la CE 2002–05*	Gasto público total en educación como % del PIB (UNESCO 2008)		Tasa neta de matriculación en primaria % (PNUD 2007/08)	
	1999	2005	2001–02	2005
Ghana	4,2	5,5	60	65
Kenia	5,4	6,8	70	79
Madagascar	2,5	3,2	69	92
Malí	3	4,5	38	51
Mozambique	2,5	3,9	60	77
Níger	2,1	2,3	34	40
Ruanda	2,8	3,9	84	74
Zambia	2	2,2	66	89

*No se dispone de datos para Tanzania y Burkina Faso, que están también entre los diez países que más apoyo presupuestario reciben de la CE.

Fuentes: UNESCO (2008) 'Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2008: Educación para todos en 2015, ¿Alcanzaremos la meta?', (ver análisis regional: África subsahariana); PNUD (2004) 'Informe de Desarrollo Humano 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy'; PNUD (2007/08) 'Informe de Desarrollo Humano 2007/2008, La Lucha Contra el Cambio Climático: Solidaridad Frente a un Mundo Dividido'.

En lo que respecta a la consecución de mejoras en la educación, todos los países, salvo Ruanda, consiguieron un incremento en el número de niñas y niños matriculados en la enseñanza primaria. En Madagascar, la proporción de niñas y niños matriculados creció desde un 69 por ciento en el período 2001-2002, hasta un 92 por ciento en 2005.

Los datos respecto a la atención a la salud son igualmente positivos. De los diez países que más ayuda presupuestaria reciben de la CE, siete incrementaron el gasto público en la salud en una media del 46 por ciento entre 2001 y 2004. En estos siete países ha aumentado la expectativa de vida. En cinco de ellos se han reducido además las tasas de mortalidad materna. En Kenia, por ejemplo, la tasa de mortalidad materna se redujo casi a la mitad entre 2000 y 2005, de 1.000 a 560 muertes por 100.000 nacidos vivos.

Es evidente que estos resultados no se deben exclusivamente al apoyo presupuestario de la CE, pero los hechos parecen indicar que allá donde la CE aporta un elevado nivel de apoyo presupuestario se están consiguiendo avances en la reducción de la pobreza.

A largo plazo

Un elemento clave del apoyo presupuestario de la Comisión Europea es que se da a un plazo relativamente largo. La prestación de servicios básicos de la salud y la educación para todas y todos, precisa de financiación estable a largo plazo que los gobiernos de los países en desarrollo puedan utilizar en la dotación de sus presupuestos plurianuales.

La CE suele conceder apoyo presupuestario por un período de tres años, con evaluaciones anuales. En este aspecto, se asemeja a la ayuda de otros donantes multilaterales. Pero la CE trabaja también sobre una iniciativa que serviría para aumentar notablemente la previsibilidad a largo plazo de su apoyo presupuestario general a los países ACP: los Contratos ODM. Es probable que los detalles definitivos de esta propuesta queden acordados en la primavera de 2008.

Básicamente, los Contratos ODM mejorarían aún más la previsibilidad de la ayuda al conceder apoyo presupuestario general por seis años en lugar de tres, con una única evaluación intermedia en lugar de las evaluaciones anuales. Además, estos contratos aumentarían la proporción de fondos concedidos de manera prácticamente garantizada, que pasaría de una media del 65 por ciento a un 80 por ciento (ver el Recuadro 3).

Recuadro 3: Características básicas de los Contratos ODM

Según la propuesta más reciente, a 21 de febrero de 2008, las características de los Contratos ODM serían las siguientes:

- La financiación será aportada por seis años en lugar de los tres habituales.
- El 80 por ciento de los fondos se desembolsaría en base al cumplimiento de los criterios de elegibilidad; el resto de los fondos se desembolsarían en base al cumplimiento de los criterios concretos de rendimiento establecidos.
- Los desembolsos anuales en los tres primeros años serían fijos; los desembolsos anuales del siguiente período de tres años se fijarían tras la evaluación intermedia de rendimiento con respecto a indicadores relativos a los ODM.
- Se realizaría un seguimiento anual del rendimiento. La falta de rendimiento no redundaría automáticamente en recortes en la financiación (como es el caso actualmente), sino en un mayor diálogo.
- En el supuesto de que el país no rinda adecuadamente con respecto a los criterios de elegibilidad, se podría realizar una retención temporal de un 10 por ciento de la asignación anual.
- Además de las condiciones básicas de elegibilidad, habría tres criterios adicionales: los países deberán tener una trayectoria probada respecto a la utilización del apoyo presupuestario a lo largo de tres años; deberán demostrar un compromiso de seguimiento y consecución de los ODM; y deberá existir un mecanismo activo de coordinación del donante para facilitar la evaluación del rendimiento y el diálogo.

Fuente: CE (2008) 'The MDG Contract. An Approach for Longer Term and More Predictable General Budget Support'.

Es probable que sean hasta diez países africanos los que reciban Contratos ODM.³¹ Pese a ser un número reducido, estos países recibirán cerca del 60 por ciento del apoyo presupuestario general de la CE a los países ACP para el período 2008 a 2013.³²

En cuanto a la previsibilidad a largo plazo, los Contratos ODM podrían ser un importante avance. Si son implementados, la iniciativa serviría de excelente ejemplo de apoyo presupuestario general previsible y de largo plazo, vinculado a efectos directos sobre la salud y la educación. Es de esperar que la CE aplique unos principios parecidos al apoyo presupuestario sectorial y a otras regiones, además de los países ACP, y es alentador ver que la última propuesta sobre Contratos ODM deja abierta esta posibilidad.³³

Algunos Estados miembros de la UE han prestado su apoyo a la propuesta de Contratos ODM, aunque otros han expresado su preocupación, en especial respecto al buen gobierno y la rendición de cuentas en materia de gestión financiera. La propuesta, sin embargo, incluye mecanismos que permiten a la CE suspender la ayuda si existe el riesgo de que ésta no se vaya a emplear adecuadamente. Si el país no

cumple adecuadamente los criterios de elegibilidad, la CE podrá retirar de forma temporal parte de la ayuda comprometida. Además, los Contratos ODM están sujetos a las Disposiciones de Cotonou, que incluyen la posibilidad de suspender la totalidad de la ayuda en casos de corrupción grave, o si los países no cumplen con las obligaciones relativas a la defensa de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho.

Los Contratos ODM constituyen una iniciativa progresista que se ajusta enteramente a la visión de los Estados miembros y de la CE según quedó expresada en el Consenso Europeo. Los Estados miembros deben apoyar la implementación de estos contratos, y deben aportar también recursos adicionales para permitir su ampliación.

3. Todavía falta por mejorar

Al dedicar una gran proporción de fondos al apoyo presupuestario, al vincular ese apoyo presupuestario a efectos directos, y al conceder dicho apoyo presupuestario a un plazo relativamente largo, la Comisión Europea hace mucho por aportar el tipo de ayuda que se necesita. No obstante, todavía falta mucho por mejorar. En primer lugar, se sigue incluyendo la condicionalidad perjudicial de manera encubierta. En segundo lugar, la CE debe mejorar sensiblemente en lo que respecta a desembolsos puntuales, ya que con frecuencia surgen retrasos ocasionados por una excesiva burocracia interna. En tercer lugar, la CE podría reforzar aún más la vinculación a efectos directos en la salud y la educación. Por último, la CE debe efectuar cambios de consideración en cuanto a la rendición de cuentas y la apropiación por parte de los países.

Condicionalidad perjudicial encubierta

Pese a que la CE ha dejado de imponer condiciones específicas de política económica, y en vez de ello vincula el apoyo presupuestario a efectos directos en la salud y la educación, el apoyo presupuestario que concede no está del todo libre de la condicionalidad de política económica perjudicial, ya que tiende a imponer condiciones innecesarias y perjudiciales de manera indirecta.

Visto bueno del FMI

Uno de los criterios básicos para poder recibir apoyo presupuestario tanto general como sectorial, es que los países estén trabajando por alcanzar la estabilidad macroeconómica, lo que a menudo se traduce en contar con un programa del Fondo Monetario Internacional en el país y, por tanto, la imposición de políticas económicas perjudiciales. Aunque también hay que reconocer que el apoyo presupuestario sectorial, no suele estar vinculado de forma explícita a la aprobación del FMI.

Los programas del FMI suelen imponer una serie de condiciones cuantitativas que obligan a los gobiernos de los países en desarrollo a alcanzar una serie de objetivos, como por ejemplo que la inflación quede por debajo del diez por ciento, reducir el déficit presupuestario, imponer techos salariales para los funcionarios públicos, o comprometerse a utilizar la ayuda para dotar las reservas internacionales.

Pese a que tales objetivos no sean de por sí perjudiciales, el enfoque del FMI suele ser conservador en exceso y por lo tanto puede llegar a impedir que los gobiernos incrementen el gasto público destinado a la reducción de la pobreza. Esto puede ser contraproducente. Evaluaciones independientes realizadas recientemente han constatado, por ejemplo, que gran parte de la ayuda adicional concedida a algunos países africanos se ha invertido en dotar las reservas internacionales, según condiciones de los programas del FMI, y por lo tanto el gasto público para la reducción de la pobreza no ha aumentado todo lo que debiera.³⁴ Nicaragua es un ejemplo claro (Recuadro 4).³⁵ Si bien es importante mantener una reserva internacional suficiente, es evidente que la elección en este caso es delicada, y que el FMI no tiene la capacidad para realizar una valoración adecuada al carecer de experiencia en cuanto al gasto y la planificación para la reducción de la pobreza. En lugar de imitar al FMI y suspender de inmediato la ayuda si un país no cumple las condiciones establecidas, sería mucho mejor que los donantes realizaran su propia valoración conjunta de la situación.

Recuadro 4: El FMI en Nicaragua

Los donantes de apoyo presupuestario a Nicaragua, entre ellos la CE, únicamente suelen desembolsar la ayuda si el país cumple los requisitos impuestos por un programa del FMI. En 2005, por ejemplo, los donantes suspendieron la ayuda presupuestaria de forma temporal al no cumplir el país las exigencias del FMI.

Las condiciones del FMI menoscaban los esfuerzos gubernamentales de reducción de la pobreza: imponen, por ejemplo, la congelación del gasto público en educación en el 3 por ciento del PIB, en lugar de permitir el aumento del mismo hasta un 4,7 del PIB, el nivel mínimo necesario para conseguir la educación para todos. Además, al imponer unos techos sobre los sueldos de los funcionarios públicos, las condiciones del FMI también han afectado negativamente a las/los maestras y al personal de la salud.

Fuente: A. Acevedo: (2006) 'Nicaragua: los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el programa con el FMI'.

Hay que reconocer que existen casos en que la CE concede apoyo presupuestario general incluso si el país no ha firmado un acuerdo con el FMI, como por ejemplo en Ghana y Jamaica. Además, funcionarios de la CE afirman que es cada vez más frecuente que no exista una relación automática entre el incumplimiento de las condiciones del FMI y la suspensión de la ayuda en acuerdos de apoyo presupuestario, sino que la propia CE realiza una valoración en cada caso.³⁶ Pero la CE únicamente indica de forma explícita que el incumplimiento de las

condiciones del FMI no supondrá una suspensión automática de la ayuda en tres de los once acuerdos de apoyo presupuestario general analizados por Oxfam/Eurodad (los correspondientes a Malawi, Mozambique y Uganda). Pese a ser un aspecto alentador, no parece indicar que exista aún un verdadero esfuerzo por desvincular la ayuda del visto bueno del FMI.

Pese a que la mayoría de los donantes operan de esta manera, no debe olvidarse que es un enfoque contradictorio, y que este fuerte vínculo con el FMI es un aspecto muy negativo. La Comisión Europea debe desvincular su ayuda del visto bueno del FMI, e instar al FMI, junto con los demás grandes donantes de apoyo presupuestario, a que incluya en su asesoramiento unos objetivos fiscales más flexibles y unas propuestas de gasto más ambiciosas. Y en países que hayan alcanzado una estabilidad macroeconómica, debe colaborar con otros donantes para conseguir que el FMI deje de trabajar en estos países a la mayor brevedad.

Condicionidad indirecta

Otra preocupación, relativa a la ayuda de la Comisión Europea en general, es que a veces impone políticas perjudiciales de manera indirecta.

Por ejemplo, los países ACP que demuestren un buen rendimiento en relación a los objetivos de buen gobierno de la CE reciben una financiación adicional, o 'incentivo de buen gobierno', que puede llegar a alcanzar hasta un tercio de la asignación inicial. Pero para la valoración de este incentivo se tienen en cuenta temas como la migración, la lucha contra el terrorismo, y la liberalización comercial, aspectos que parecen guardar mayor relación con los intereses políticos y económicos de la propia CE que con la creación de un entorno favorable a la erradicación de la pobreza.

Otro ejemplo lo constituye el hecho de que, dado que las negociaciones sobre Acuerdos de Asociación Económica (cuya finalidad es abrir los mercados africanos a las exportaciones europeas) se han venido realizando a la vez que las discusiones respecto a la ayuda de la CE a los países ACP, algunos de estos países se han sentido forzados a firmar los acuerdos comerciales pese a considerarlos perjudiciales para su propio desarrollo.

Está claro que la CE no debe utilizar la ayuda como incentivo para que los gobiernos de países en desarrollo firmen acuerdos comerciales. Asimismo, la CE debe velar por que ninguna de sus políticas menoscabe y que todas sean coherentes con el objetivo de la reducción de la pobreza.

Escasa previsibilidad a corto plazo

Los gobiernos de países en desarrollo deben poder confiar en recibir la ayuda prometida de manera puntual. Desafortunadamente, en este sentido el apoyo presupuestario de la CE es menos previsible que el de la mayoría de los donantes multilaterales. Según el último análisis de la Alianza Estratégica con África (*Strategic Partnership with Africa, SPA*), entre 2004 y 2007 tan sólo el 79 por ciento del apoyo presupuestario general de la CE se desembolsó puntualmente.³⁷

A menudo existen razones que justifican la falta de pago de la ayuda prometida por la CE. Muchas de las modificaciones en la ayuda se deben al enfoque de la CE de desembolsar una parte de los fondos en base al rendimiento con respecto a unos criterios específicos.³⁸ Por lo tanto, es inevitable que surjan variaciones entre el total del apoyo presupuestario concedido por la CE y la cantidad realmente desembolsada.

La CE anima y ayuda a los gobiernos de los países en desarrollo a tener en cuenta estas posibles variaciones. En primer lugar, insta a los gobiernos a no contar con la cantidad total de la ayuda concedida, sino con planear en recibir en última instancia dos terceras partes del tramo vinculado al rendimiento.³⁹ Según un análisis de la CE, entre 2000 y 2004 la cantidad media desembolsada del tramo ligado al rendimiento fue de un 71 por ciento, de manera que la recomendación de la CE a los gobiernos se ajusta a la realidad.

En segundo lugar, en la mayoría de los países el calendario de pagos utilizado por la CE permite a los gobiernos tener en cuenta las variaciones en la cantidad de ayuda al elaborar los presupuestos del año siguiente.⁴⁰ Por ejemplo, la ayuda a recibir por Mozambique en 2009 dependerá de su rendimiento en el año 2007, cuya evaluación se realizará en 2008. Esto permite al gobierno conocer con la antelación suficiente el dinero que va a recibir, y utilizar esa cifra en la elaboración de su presupuesto.

Sin embargo, no deberían darse variaciones significativas, y parece que de los hechos se desprende que es la propia CE la responsable de muchos de los retrasos en los pagos. De hecho, y según una revisión de 2005 del Programa Especial para África, hasta un 29 por ciento de los retrasos se deben a los propios procedimientos internos de la Comisión. Pese a suponer una mejora importante con respecto a 2004 (año en que los retrasos debidos a los procedimientos de la CE alcanzaron el 40 por ciento), sigue siendo un aspecto preocupante. Como afirma un representante de la sociedad civil en Malawi, la excesiva burocracia de la CE es la característica más negativa de su ayuda.⁴¹ Esta reiterada incapacidad de la CE de desembolsar el apoyo presupuestario puntualmente menoscaba la previsibilidad de su ayuda.

Pese a reconocer que en los últimos cinco años la CE ha ‘mejorado sensiblemente la gestión financiera, la contratación y los procedimientos administrativos’, una evaluación por pares de la ayuda de la CE destaca también que, en opinión de los gobiernos de los países socios, la CE debe simplificar aún más sus procedimientos internos y agilizar la implementación de sus programas.⁴² La CE debe reducir los retrasos provocados por sus procedimientos y su burocracia del 29 por ciento actual hasta un 5 por ciento para 2010.

Potenciar el vínculo a la salud y la educación

Aunque los hechos parecen demostrar que el apoyo presupuestario general de la CE ayuda a conseguir avances en la salud y la educación, como ya se explicó en la sección 2 de este documento, la CE debe potenciar este vínculo, haciendo que sea más visible y más fácil de medir.

No es aconsejable hacerlo incrementando la parte de la ayuda que depende del rendimiento (el tramo variable), ya que se menoscabaría con ello la previsibilidad de la ayuda, aspecto fundamental para que los gobiernos de los países en desarrollo puedan financiar sus planes de la salud y la educación a largo plazo, y en especial la contratación de maestros y personal de la salud.

En cambio, la CE debe seguir vinculando sus acuerdos de apoyo presupuestario general a un mayor gasto por parte de los gobiernos de países en desarrollo en la salud y la educación. Estos objetivos deben reflejar la voluntad de alcanzar la recomendación de la Declaración de Abuja de dedicar un 15 por ciento del presupuesto nacional a la salud y el objetivo de la Campaña Mundial por la Educación de dedicar un 20 por ciento del presupuesto público a la educación.

También se puede potenciar este vínculo haciendo más transparente y participativo el proceso de elaboración del presupuesto. Tal y como se detalla a continuación, es de una importancia fundamental que las OSCs, sobre todo aquellas que trabajan por la igualdad de género, y los ministerios sociales participen en este diálogo.

En su calidad de donante, la CE debe buscar la manera de mejorar el seguimiento en cuanto al impacto real del apoyo presupuestario general y sectorial, y mejorar también la manera de medir dicho impacto.

Rendición de cuentas y apropiación

A diferencia de otros tipos de ayuda, y suponiendo que no esté vinculado a condiciones de política económica externas, el apoyo presupuestario da a los gobiernos receptores una mayor oportunidad para decidir sobre la utilización de los recursos. Esta libertad conlleva

ciertos riesgos, entre otros que el gobierno receptor no emplee los fondos de manera responsable.

El empleo responsable y con rendición de cuentas de los fondos públicos, incluido el apoyo presupuestario, es, ante todo, un tema que atañe al gobierno y a sus ciudadanos. Los ciudadanos deben poder exigir cuentas a sus respectivos gobiernos en relación al gasto público. Los donantes tienen la responsabilidad de velar por que el dinero que aportan como ayuda se utilice para favorecer a las personas pobres, de manera sensible al género, y con rendición de cuentas, puesto que deben a su vez rendir cuentas ante los ciudadanos de la UE con respecto a cómo se emplean los impuestos recaudados.

La CE puede ayudar a garantizar que el apoyo presupuestario contribuya a ampliar la prestación de servicios sociales y mejorar la igualdad de género, con rendición de cuentas. En esta área aún hay mucho para mejorar.

Recuadro 5: Falta de apropiación

Una de las principales preocupaciones con respecto a la ayuda de la Comisión Europea en general es la falta de apropiación o sentido de pertenencia por parte de los gobiernos. Pese a ser preceptivo que la Comisión consulte a gobiernos y a actores de la sociedad civil, tanto los representantes de la sociedad civil como los gobiernos de los países del Sur indican que esa apropiación está ausente. En algunos casos, por ejemplo, las consultas entre la CE y los gobiernos del Sur respecto a los Documentos Estratégicos de País (que recogen los objetivos y el enfoque de la ayuda de la CE para los próximos seis años) se han asemejado más a una ponencia que a una verdadera consulta.

Las consultas con las OSCs, si es que se llevan a cabo, son, en palabras de un representante de la sociedad civil latinoamericana, '[más] fantasmagóricas que verdaderas consultas'. Las prioridades recogidas en las Estrategias de País a menudo reflejan las preferencias de la CE en lugar de las del gobierno o de la sociedad civil del país en cuestión. En el caso concreto del apoyo presupuestario general, la ayuda de la CE suele estar alineada a las Estrategias de Desarrollo Nacional, pero estas últimas a menudo no tienen verdadera apropiación nacional. No se trata sólo de si las Estrategias Nacionales recogen las preferencias y prioridades del gobierno de los países socios, sino de si las Estrategias Nacionales verdaderamente reflejan la voluntad de la población. Estas estrategias deberían elaborarse en estrecha colaboración con las/los representantes de la sociedad civil, pero la realidad es que las consultas que realmente influyen en su diseño son muy escasas.

Fuente: Alliance 2015 (2007) '*2015 Watch Report*'; Eurostep (2007) '*We Decide, You Own: An Assessment of the Programming of European Community Aid to ACP Countries under the 10th European Development Fund*'; CIDSE (2007) '*La Huella de la UE en el Sur*'; entrevista con Camilo Tovar, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo a.c.

Ciudadanos pidiendo rendición de cuentas a sus gobiernos

La Comisión Europea debe esforzarse más por ayudar a potenciar los procesos de rendición de cuentas a nivel nacional, y en especial velar por

que las/los ciudadanos vigilen e influyan en las políticas y los presupuestos nacionales. La CE puede hacer esto de tres maneras distintas:

En primer lugar, la CE podría instar al gobierno, en el diálogo sobre apoyo presupuestario, a involucrar al parlamento, a los órganos de gobierno locales y a la sociedad civil en la elaboración de las políticas nacionales, para garantizar así el escrutinio democrático de los procesos presupuestarios y fomentar la elaboración de presupuestos sensibles al género.

Al igual que hacen otros donantes, la CE ya está utilizando este diálogo para fomentar unos procesos presupuestarios con rendición de cuentas. En 2007 en Nicaragua, por ejemplo, el órgano auditor del gobierno realizó por primera vez una auditoría pública debido a la presión ejercida por la comunidad de donantes.⁴³ Pero no se trata de una práctica habitual, ni tampoco la valoración que la CE realiza de los sistemas de GFP otorga una importancia suficiente a la necesidad del escrutinio democrático.

Otra manera en que la CE puede contribuir a la apropiación y al control es apoyando a las OSCs que trabajan para exigir rendición de cuentas a sus gobiernos, sobre todo a aquellas que trabajan en la igualdad de género, a través de su programa temático de apoyo a actores no estatales.

Sobre el papel, al menos, la CE destaca la importancia de esta función, pero no es algo que quede reflejado en la práctica. La ayuda de la CE para la participación de la sociedad civil en los procesos políticos y presupuestarios nacionales es bastante limitada. Zambia es una excepción: en este país, la CE ha incluido en su programa el apoyo a la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario nacional a raíz de las exigencias surgidas de la evaluación intermedia de su Estrategia de Desarrollo Nacional.⁴⁴ Es alentador ver la probabilidad de que este tipo de apoyo aumente, a medida que las delegaciones de la CE en los países receptores califican como prioridad el control presupuestario en el apoyo a actores no estatales.⁴⁵

En tercer lugar, la rendición de cuentas a nivel nacional sin duda mejoraría si la CE utilizara un mayor número de indicadores de GFP, como por ejemplo al fomentar un mayor control por parte de los parlamentos nacionales sobre el proceso presupuestario.⁴⁶

Un diálogo incluyente

Desafortunadamente, si la participación de la sociedad civil en el desarrollo de las Estrategias de País de la Comisión Europea es ya de por sí limitada (ver el Recuadro 5), la participación de actores de la sociedad civil o de las/los parlamentarios en el diálogo sobre apoyo presupuestario general o sectorial es prácticamente inexistente.⁴⁷ Para

velar por que el apoyo presupuestario realmente contribuya a una mejora de la prestación de servicios sociales y de la igualdad de género, la CE debe hacer partícipes a la sociedad civil, a las/los parlamentarios y a los ministerios pertinentes (no sólo el de economía) en el diálogo con los gobiernos sobre este tipo de ayuda. En la actualidad, es un tema que se trata casi exclusivamente con los respectivos Ministerios de Economía.

En Malawi, por ejemplo, a veces se invita a las OSCs a reuniones del grupo de donantes de apoyo presupuestario, al que pertenece la CE, pero no se les invita a las reuniones clave, y de todos modos la invitación suele llegar ya demasiado tarde.⁴⁸ Y no son sólo las OSCs las que piden que la sociedad civil participe en el proceso de apoyo presupuestario: la evaluación por pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la OCDE también recomienda a la CE 'que estudie la manera de hacer partícipes a las OSCs locales en el control del gasto público y el impacto del apoyo presupuestario'.⁴⁹

Un hecho que contribuye a esta falta de participación es que el acceso a la información por parte de las OSCs suele ser muy limitado. No es práctica habitual que los documentos oficiales, entre ellos los acuerdos presupuestarios, estén disponibles al público. La CE, por ejemplo, se negó a facilitar el acuerdo de apoyo presupuestario con Níger a las OSCs locales, alegando que debían pedir esa información a su gobierno.

Existen algunas excepciones. En Ghana, por ejemplo, la comunidad de donantes ha creado un grupo de trabajo para promover una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de apoyo presupuestario. El acuerdo de apoyo presupuestario sectorial con la India identifica de forma clara el papel de la sociedad civil en el proceso de implementación. En Zambia, la sociedad civil ha participado en las evaluaciones del programa de apoyo presupuestario.⁵⁰ Estos casos son alentadores. La CE debe adoptar ahora un enfoque más sistemático, estableciendo un mecanismo formal que garantice la participación de la sociedad civil y de las/los parlamentarios locales en el diálogo sobre el apoyo presupuestario general y el sectorial.

Conclusión y recomendaciones

Si se tiene en cuenta que es necesario incrementar los niveles de apoyo presupuestario en base a efectos directos sobre el sector social, la Comisión Europea sin duda desempeña un importante papel en el desarrollo internacional. En concreto, su iniciativa de Contratos ODM plantea un reto positivo para otros donantes, pues la aportación de apoyo presupuestario vinculado a efectos directos en el sector social por un período de seis años supone una mejora notable respecto a la práctica habitual de hoy. No obstante, si la CE ha de demostrar liderazgo y servir de ejemplo a otros donantes para que mejoren la calidad y la cantidad de su ayuda, tanto en Accra como en el futuro, deberá implementar determinados cambios clave.

La Comisión Europea debe:

- Garantizar que seguirá dedicando elevados niveles de ayuda al apoyo presupuestario, en concreto para incrementar el apoyo presupuestario del sector social a los países ACP y el apoyo presupuestario tanto general como sectorial a las demás regiones;

Incentivar las actuaciones para la eliminación de la pobreza, evitando la condicionalidad perjudicial

- Potenciar el incentivo para que los gobiernos de países en desarrollo inviertan en la prestación de servicios sociales, al seguir vinculando su ayuda a efectos directos progresistas sobre la salud y la educación, y al exigir a los países que planifiquen el incremento de las inversiones en el sector social;
- Aumentar el número de indicadores de rendimiento de género ligados al apoyo presupuestario, para abarcar temas como los derechos civiles de las mujeres;
- Seguir incluyendo en sus acuerdos objetivos de crecimiento del gasto público en la salud y la educación, con un calendario claro para alcanzar el compromiso marcado en la Declaración de Abuja de dedicar un 15 por ciento del presupuesto público a la salud, así como el objetivo de la Campaña Mundial por la Educación de dedicar un 20 por ciento del presupuesto nacional a la educación;
- Desvincular el apoyo presupuestario, de forma total e inmediata, de las condiciones de política económica y demás condicionalidades perjudiciales impuestas de manera indirecta a través del incentivo del buen gobierno, de las negociaciones de acuerdos de asociación económica, o del requisito del visto bueno del FMI. Concretamente, la CE debe desvincular la ayuda

de los programas del FMI, e insistir ante el Fondo, junto con los demás grandes donantes de apoyo presupuestario, para que éste incluya en su asesoramiento unos objetivos fiscales más flexibles y unas propuestas de gasto más ambiciosas. En países que hayan alcanzado una estabilidad macroeconómica, la CE debe colaborar con otros donantes para que el FMI deje de trabajar en estos países a la mayor brevedad;

Aumentar la previsibilidad

- Conseguir que se reduzcan los retrasos innecesarios ocasionados por la excesiva burocracia interna de la CE de modo que no excedan el 5 por ciento (del total de retrasos) para 2010;
- Implementar los Contratos ODM y ampliar el plazo de los programas de apoyo presupuestario a seis años, sustituir las evaluaciones anuales por una única evaluación intermedia, y ampliar los principios de los Contratos ODM a un mayor número de países y al apoyo presupuestario sectorial;

Potenciar la apropiación y la rendición de cuentas

- Seguir ligando el apoyo presupuestario a mejoras en la rendición de cuentas y a la transparencia en la gestión financiera de los gobiernos de los países en desarrollo;
- Adoptar una política de disponibilidad automática de la información, con limitadas excepciones que deben quedar claramente reglamentadas;
- Velar por que las/los parlamentarios, la sociedad civil y sobre todo las organizaciones que trabajan sobre la igualdad de género (y, en el caso del apoyo presupuestario general, también los ministerios de las áreas sociales), participen de manera sistemática en todas las fases del diálogo, incluyendo el diseño, el seguimiento y la evaluación del programa;
- Capacitar a las OSCs, a los órganos de gobierno locales, y a los parlamentos nacionales de manera que puedan participar en los procesos de desarrollo de política y elaboración de presupuestos a nivel nacional, mediante la aportación de mayor apoyo financiero, de la inclusión de la participación en los diálogos políticos, y de la aplicación de indicadores de GFP que busquen mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos ante sus ciudadanos.

Los Estados miembros de la Unión Europea deben:

- Apoyar a la Comisión Europea en la implementación de los Contratos ODM propuestos a la mayor brevedad, y para que los principios que rigen tales contratos sean aplicados a la totalidad del apoyo presupuestario general y sectorial europeo;
- Incrementar las cantidades aportadas a través de la CE, y conceder aportaciones voluntarias adicionales a la CE para ayudar a financiar la implementación y la ampliación de los Contratos ODM;
- Incrementar la cantidad de ayuda bilateral aportada como apoyo presupuestario, y fijar un objetivo común de la UE de incremento en el porcentaje de ayuda que a 2015 aportarán como apoyo presupuestario a aquellos gobiernos comprometidos con la reducción de la pobreza y que tengan buenos sistemas de rendición de cuentas a nivel nacional;
- Utilizar su fuerza colectiva en la Junta del FMI para instar a la organización a que deje de trabajar en países que hayan alcanzado la estabilidad macroeconómica, y a que se utilicen marcos fiscales más flexibles en los demás países;
- Utilizar su fuerza colectiva en la Junta del Banco Mundial para instar a la organización a que adopte procesos parecidos a las mejores prácticas demostradas por la Comisión Europea.

Los gobiernos de países en desarrollo deben:

- Incrementar el gasto en la salud hasta un 15 por ciento del presupuesto nacional (siguiendo la recomendación de la Declaración de Abuja) y el gasto en la educación hasta un 20 por ciento del presupuesto nacional (siguiendo la recomendación de la Campaña Mundial por la Educación);
- Velar por que exista una participación efectiva de los órganos de gobierno local, de parlamentarios y de OSCs en el desarrollo de las políticas nacionales para la reducción de la pobreza, y permitir que tanto el parlamento como la sociedad civil realicen un seguimiento de, e influyan en, la elaboración de los presupuestos nacionales y el gasto público.

Notas

- ¹ UNICEF (2008) 'Estado Mundial de la Infancia', p.1.
- ² Oxfam (2007) 'Remunerar a las personas', Informe de Oxfam Internacional.
- ³ Base de datos en Internet de la OCDE/DAC. No hay datos comparables disponibles para la ayuda presupuestaria sectorial.
- ⁴ Este informe de Oxfam/Eurodad (2008, en preparación) está basado en los acuerdos financieros entre la Comisión Europea y los gobiernos de Burkina Faso (2005–08), Etiopía (2003–06), Ghana (2007–09), Kenia (2004–06), Madagascar (2005–07), Malawi (2006–08), Malí (2003–07), Mozambique (2006–08), Tanzania (2006–08), Uganda (2005–07) y Zambia (2007–08).
- ⁵ Oxfam (2006) 'Cambiando las malas costumbres', Informe de Oxfam Internacional, p.24.
- ⁶ Eurodad (2007) 'Enlazando el análisis presupuestario con la incidencia política en la ayuda al desarrollo: Cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden supervisar el apoyo presupuestario de los donantes', septiembre de 2007.
- ⁷ Banco Mundial (2005) *Informe de Seguimiento Mundial 2005*, BIRF/Banco Mundial, p. 93.
- ⁸ Banco Mundial (2006) *Informe de Seguimiento Mundial 2006*, BIRF/Banco Mundial p.60.
- ⁹ Oxfam (2007) *op.cit.*, p.18.
- ¹⁰ Oxfam (2006) *op.cit.*
- ¹¹ Una preocupación con respecto a este enfoque es que el hecho de no alcanzar determinados resultados puede ser debido a factores no atribuibles al gobierno. Oxfam cree que este problema puede abordarse mediante evaluaciones independientes que tengan en cuenta factores externos. Otra objeción es que no existen datos para medir los resultados. Pese a que resulta fundamental mejorar la recopilación de datos, no es algo que deba utilizarse como justificación. Ver: Oxfam (2006) *op.cit.*, p.27.
- ¹² AIF/FMI (2007) 'HIP/MDRI Status of Implementation Review', 28 de agosto, 2007.
- ¹³ Oxfam (2007) *op.cit.*, p.24.
- ¹⁴ IDD and Associates (2006) 'Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report', OCDE/CAD, Birmingham, Reino Unido.
- ¹⁵ National Audit Office (2008) 'DFID Providing Budget Support to Developing Countries. Report by the Controller and Auditor General', HC 6 Sesión 2007–08, 8 de febrero de 2008. El informe indica que la utilización de los servicios de salud aumentó de 0,25 consultas externas por paciente y año en 2001 a 0,59 en 2006.
- ¹⁶ IDD and Associates (2006), *op. cit.*, p.S14.

¹⁷ OCDE (2007) 'European Community Development Assistance Committee Peer Review', p.56.

¹⁸ EEPA (2008) 'Administering Aid Differently: A Review of the European Commission's General Budget Support', p.21.

¹⁹ J. Beynon (2006) 'Budget Support. EC Perspectives and the Results-Oriented Approach', Conferencia de la OFSE, 5 de diciembre de 2006. Comisión Europea.

²⁰ En base a una entrevista con funcionarios de la Comisión Europea.

²¹ Cifras basadas en datos de la OCDE calculados por EEPA (2008), 'Administering Aid Differently', *op. cit.*, p.20.

²² Por ejemplo, entre 2000 y 2005, el apoyo presupuestario sectorial a países de vecindad europea fue de un 31 por ciento del total de ayuda de la Comisión, mientras que a países de Asia fue de un 15 por ciento. Datos obtenidos de comunicaciones con un funcionario de la Comisión Europea.

²³ Comisión Europea (2005) 'EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality', Comisión Europea, Dirección para el Desarrollo, p.13.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Cada acuerdo incluye, como media, 3,9 indicadores de salud, 3,2 indicadores de educación, 1,5 indicadores de incremento de las inversiones en sectores sociales, 3,8 indicadores de GFP y 1,3 indicadores de otro tipo. Estos otros indicadores incluyen agua, carreteras, energía, seguridad alimentaria, buen gobierno y el sector privado.

²⁶ Comisión Europea (2005) 'Gender Equality in Sector Wide Support and Budget Support: Speaking Points for Intervention by Bernard Petit', noviembre de 2005, Bruselas.

²⁷ R. Bissio (2008) 'Paris Declaration on Aid Effectiveness', Presentación ante el Consejo de Derechos Humanos, sesión del Grupo de Trabajo sobre Derecho al Desarrollo, Grupo de Alto Nivel sobre la implementación del Derecho al Desarrollo, Ginebra, 7 a 15 de enero.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Financing Agreement between the European Commission and the Federal Republic of Ethiopia, Poverty Reduction Budget Support II (ET/7200/005), EDF IX.

³⁰ Eurodad (2007) 'Untying the Knots. How the World Bank is Failing to Deliver Real Change on Conditionality', noviembre de 2007.

³¹ CE(2008) 'The MDG Contract. An Approach for Longer Term and More Predictable General Budget Support', 21 de febrero de 2008. Los países son Benín, Burkina Faso, Ghana, Madagascar, Malí, Mozambique, Ruanda, Tanzania, Uganda y Zambia.

³² *Ibid.*, p.8.

³³ *Ibid.*, p.6.

³⁴ Oficina de Evaluación Independiente del FMI (2007) 'The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa', marzo de 2007.

³⁵ CIDSE (2007) 'La Huella de la UE en el Sur', marzo, pp.38, 61, www.cidse.org/docs/200703201810542840.pdf.

³⁶ Comunicaciones con funcionarios de la Comisión Europea.

³⁷ Strategic Partnership with Africa: Survey of Budget Support, 2007, Volume II – Detailed Findings. Primer borrador, enero de 2008.

³⁸ Si se suspende la parte fija, también se suspende la parte que depende del rendimiento. La Comisión Europea únicamente suspende la totalidad de la ayuda en contadas ocasiones. Un ejemplo fue Etiopía. Tanto la Comisión como otros donantes suspendieron el apoyo presupuestario en 2005, por problemas de buen gobierno tras las elecciones. En lugar de apoyo presupuestario general, la CE y otros donantes optaron por canalizar la ayuda directamente a los gobiernos locales, a través de su Programa para la Protección de los Servicios Básicos.

³⁹ *Ibid.*, p.58.

⁴⁰ Esto es algo que la Comisión Europea hace en dos tercios de los países a los que aporta ayuda (información obtenida de una entrevista con funcionarios de la CE).

⁴¹ Entrevista a Andrew Kumbatira, Red de Justicia Económica de Malawi.

⁴² OCDE (2007) 'European Community Development Assistance Committee Peer Review', p.18, p.72.

⁴³ CIDSE (2007) *op. cit.*, p.9.

⁴⁴ CIDSE (2007) *op. cit.*, p.44.

⁴⁵ Entrevista con funcionarios de la Comisión Europea.

⁴⁶ La Comisión Europea suele utilizar el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, siglas en inglés) que incluye 28 indicadores, entre ellos uno sobre acceso público a la información fiscal pertinente y dos relativos al escrutinio legislativo de la ley que rige los presupuestos anuales y los informes externos de auditoría (ver PEFA (2005) Marco de referencia para la medición del rendimiento). No es habitual que estos indicadores queden reflejados en los indicadores específicos vinculados al tramo fijo o variable del apoyo presupuestario.

⁴⁷ EEPA (2008) pp.47-48; CIDSE (2007) p.42.

⁴⁸ Entrevista a Andrew Kumbatira, Red de Justicia Económica de Malawi.

⁴⁹ OCDE (2007) p.61.

⁵⁰ EEPA (2008) pp.47-48, p.58.

© Oxfam Internacional, mayo de 2008

Este documento fue elaborado por Sasja Bökkerink. Oxfam agradece la colaboración de Carmen González, Tobias Hauschild, Nancy Holden, Hetty Kovach, Isabel Kreisler, Max Lawson, Nuria Mulina, Mirjam van Reisen, Elizabeth Stuart y Patrick Watt en su preparación. Forma parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre política humanitaria y desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente en el trabajo de incidencia y campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación, siempre que se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor escriba a: advocacy@oxfaminternational.org.

La información contenida en este documento es correcta en el momento de su publicación.

Oxfam Internacional es una confederación de trece organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América, Oxfam-Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Australia, Oxfam Alemania, Oxfam Francia – Agir Ici, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Novib, Oxfam Nueva Zelanda y Oxfam Quebec. Si desea más información por favor llame o escriba a cualquiera de las agencias o visite www.oxfam.org.

<p>Oxfam América 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206, USA +1 800-77-OXFAM +1 617-482-1211 E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/fl., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (España) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tel: +34.902.330.331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam Bélgica Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Belgium Tel: +32.2.501.6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Irlanda Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353.1.672.7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: communications@oxfamireland.org www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canadá 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1.613.237.5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Nueva Zelanda PO Box 68357, Auckland 1145, New Zealand Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Francia - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tel: + 33 1 56 98 24 40. E-mail: info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org</p>	<p>Oxfam Novib (Países Bajos) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31.70.342.1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Alemania Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49.30.428.50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montréal, Quebec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1.514.937.1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>
<p>Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44 (0)1865.473727</p>	

E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk	
--	--

Secretariado de Oxfam Internacional: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK
Tel: +44.(0)1865.339100. E-mail: information@oxfaminternational.org. Web:
www.oxfam.org

Oficinas de Incidencia Política de Oxfam Internacional: E-mail:
advocacy@oxfaminternational.org

Washington: 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005-1759, EE.UU., Tel:
+1.202.496.1170.

Bruselas: 22 rue de Commerce, 1000 Bruselas, Bélgica, Tel: +322.502.0391.

Ginebra: 15 rue des Savoises, 1205 Ginebra, Suiza, Tel: +41.22.321.2371.

Nueva York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, Nueva York, NY 10017, EE.UU., Tel:
+1.212.687.2091.

Organizaciones vinculadas. Las siguientes organizaciones están vinculadas a Oxfam Internacional:

Oxfam Japón Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokio 110-0015, Japón
Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: info@oxfam.jp Web: www.oxfam.jp

Oxfam India B55, First Floor, Shivalik, Nueva Delhi, 1100-17, India

Tel: + 91.11.26693 763. E-mail: info@oxfamint.org.in Web: www.oxfamint.org.in

Miembro observador de Oxfam. La siguiente organización tiene condición de 'observadora' en Oxfam Internacional, con vistas a una posible integración: **Fundación Rostros y Voces (México)** Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F. Tel/Fax: + 52 55 687 3002.

E-mail: comunicacion@rostrosyvoces.org Web: www.rostrosyvoces.org