

Apoyo presupuestario: Tan bueno como la estrategia que financie

El término ‘apoyo presupuestario’ abarca al apoyo presupuestario general y al sectorial. El apoyo presupuestario es un instrumento efectivo cuando el gobierno aplica una estrategia de reducción de la pobreza que cuenta con el firme apoyo de sus socios en la ayuda. Los gobiernos deben ser capaces de mantener la disciplina económica y el control del gasto público, y debe existir un alto grado de confianza entre el gobierno y sus socios. En estas circunstancias, el apoyo presupuestario evita muchos de los problemas que acompañan a otras formas de ayuda.

Rebecca Carter
Stephen Lister¹

Cuando la comunidad internacional de desarrollo firmó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)² asumió el compromiso de hacer realidad el derecho de todos y todas a la seguridad social. En la definición de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se incluyen los servicios básicos de educación y salud, así como la seguridad en el ingreso. El papel del Estado en la financiación y el suministro de estos servicios sigue siendo fuerte; por lo tanto, será evidente en la ayuda intergubernamental destinada a los países pobres. Por lo habitual, lo que se exige es apoyo para los costos corrientes y no sólo para los costos de inversión en los servicios básicos. El presente artículo analiza la relevancia que tiene el apoyo presupuestario en la financiación de los ODM pertinentes y llega a algunas conclusiones acerca del papel del apoyo presupuestario, cómo debe ser diseñado y la actitud que las organizaciones de la sociedad civil deberían adoptar al respecto. Se basa en gran medida en la Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General³, en la cual participaron los dos autores.

Promesas de más y mejor ayuda

Los organismos de ayuda prometieron entregar más asistencia para financiar los ODM: los países donantes prometieron cumplir la meta de 0,7% del ingreso nacional bruto (INB) destinado a la asistencia oficial al desarrollo (AOD) y el G8 prometió duplicar la ayuda a África para 2010.

Sin embargo, estas promesas no se están cumpliendo, lo que pone en peligro la realización de los ODM. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) manifestó una seria preocupación por esta situación en su último informe sobre la evolución de los ODM: “En particular, la falta de un aumento significativo de la ayuda oficial al desarrollo desde el año 2004 convierte en imposible la consecución de los ODM,

incluso para los países adecuadamente gobernados. Tal y como deja patente este informe, han de ponerse los recursos adecuados a disposición de los países de una manera previsible, para que puedan planificar de forma efectiva el aumento gradual de sus inversiones.”⁴

Además de un **mayor volumen de ayuda**, los organismos que otorgan asistencia prometieron entregar **ayuda más eficaz** en la Declaración del Milenio (2000), la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo (2002), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y la Cumbre Mundial (2005). Desde fines de la década de 1990 crece la opinión de que parte del problema se debe a que las modalidades de ayuda son poco adecuadas. Las gestiones para evitar las debilidades de los sistemas de gobierno terminaron por debilitarlos aun más, por fragmentar la toma de decisiones en el plano nacional y por elevar los costos de transacción de la ayuda. La discusión sobre la eficacia de la ayuda generó el consenso de que la misma se debe suministrar de forma tal que fomente la armonización, la alineación y la apropiación de los gobiernos receptores.

Apoyo presupuestario gana terreno

En este contexto, un instrumento de ayuda que actualmente ocupa un lugar destacado es el apoyo presupuestario. Los defensores del apoyo presupuestario sostienen que es un mecanismo eficaz para suministrar con eficacia una cantidad creciente de ayuda. A medida que esta opinión gana terreno, cada vez más organismos de ayuda comienzan a desembolsar más ayuda en la forma de apoyo presupuestario. Una propuesta reciente de la Comisión Europea declaraba que “el cambio hacia un mayor apoyo presupuestario será esencial para lograr un uso efectivo de la ayuda ampliada.”⁵

Definición y expectativas

El apoyo presupuestario es el financiamiento de ayuda a un gobierno que no está asignado a proyectos específicos ni partidas de gastos y que se desembolsa

a través del sistema de gestión financiera propio del gobierno receptor. No es un fenómeno nuevo: varias antiguas colonias recibieron subvenciones presupuestarias generales durante algunos años después de su independencia. El apoyo a la balanza de pagos – incluso con préstamos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para ajustes estructurales – con frecuencia generaba moneda local que los gobiernos podían utilizar para apoyar sus presupuestos según sus propias prioridades. Más recientemente, la reducción de la deuda ha sido una forma importante de apoyo presupuestario (por ejemplo, cuando los donantes bilaterales utilizaron fondos especiales de reducción de la deuda para el servicio de deuda de los países en desarrollo con el Banco Mundial y el FMI, en su lugar los gobiernos tuvieron la posibilidad de gastar una cantidad equivalente para sus prioridades nacionales).

Sin embargo, las formas más recientes de apoyo presupuestario se han concentrado más directamente en el presupuesto público. Las mismas fueron diseñadas para apoyar las estrategias de reducción de la pobreza de apropiación nacional de tal manera que fortalezcan la capacidad nacional y aseguren un desarrollo más sostenible: de ahí que se les denomine ‘apoyo presupuestario para la reducción de la pobreza’ y ‘asociación de apoyo presupuestario general’. (El término ‘asociación’ contrasta con las condiciones impuestas durante los años de ajuste estructural).

El término ‘apoyo presupuestario’ abarca el apoyo al presupuesto general y al sectorial. Todos los tipos de apoyo presupuestario incluyen una transferencia única de divisas; luego surgen diferencias acerca del alcance de la asignación y de los niveles y el objetivo del diálogo político y las condicionalidades. El apoyo presupuestario sectorial se distingue del apoyo presupuestario general porque el primero se concentra en un sector o sectores individuales y todas las condicionalidades están relacionadas con estos sectores. Con frecuencia, los fondos no se asignan específicamente al sector. En la práctica, el diseño de instrumentos de apoyo presupuestario constituye todo un espectro (ver Cuadro 1).

Ha habido una falta sistemática de conocimientos sobre el diseño, la práctica y los efectos reales del apoyo presupuestario debido a su naturaleza compleja y a que el tipo de apoyo presupuestario de ‘asociación’ recién se comenzó a utilizar con mayor frecuencia a fines de la década de 1990.

1 Los autores forman parte del staff de Mokoro Ltd., que se creó como empresa sin fines de lucro en 1982 para brindar asistencia técnica respecto del desarrollo económico y social y la gestión de recursos.
<www.mokoro.co.uk>

2 Para más detalles sobre los ODM, ver el artículo de Joyce Haarbriink en este Informe.

3 IDD & Associates (2006). *Joint Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. Glasgow: DFID.

4 Naciones Unidas (2007). *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe de 2007*. Nueva York: ONU. Disponible en: <www.un.org/spanish/millenniumgoals/report2007/mdgreport2007r2.pdf>.

5 Comisión Europea (2007). *Technical Discussion Paper on a “MDG Contract”. A Proposal for Longer Term and More Predictable General Budget Support*. EC DG Development.

CUADRO 1. Espectro de opciones de diseño de apoyo presupuestario general y sectorial

Característica del diseño	Apoyo al presupuesto general	Opciones de diseño		Apoyo al presupuesto por sector
		←	→	
Flujo de fondos	El dinero se transfiere a un fondo consolidado. El dinero no está asociado a un sector en particular.	El dinero se transfiere a un fondo consolidado. Está asociado a un sector o subsector, pero no se rastrea. El total del gasto en el sector debe superar el total de las contribuciones de los donantes.		El dinero se transfiere a una cuenta bancaria de un sector específico para que se pueda rastrear a un sector o subsector.
Objetivos, diálogo y condicionalidad	Más que nada objetivos macro y transversales. El diálogo y las condiciones están relacionados principalmente con esas dos áreas.	Los objetivos son sectoriales, macro y transversales, y el diálogo y las condiciones están relacionados con los tres.		Más que nada objetivos específicos del sector, y el diálogo y las condiciones están relacionados con ese sector.
Asistencia técnica y desarrollo de la capacidad asociados	Apuntan a fortalecer la capacidad para desarrollar políticas macro, construir vínculos entre los sectores y lo macro, y fortalecer los procesos transversales. .	Apuntan a fortalecer la capacidad en el nivel sectorial y para algunos problemas macro y transversales.		Apuntan más que nada a fortalecer la capacidad del sector, incluso la planificación y la presupuestación a nivel del sector.

Nota: Los autores agradecen a Jennie Barugh de DFID (Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido) por este diagrama.

CUADRO 2. LA EVALUACIÓN CONJUNTA DEL APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL 1994-2004

En 2004 un grupo de 24 organismos de ayuda y 7 gobiernos socios encargaron una evaluación conjunta del apoyo presupuestario general, con el fin de evaluar hasta qué punto y en qué circunstancias es relevante, eficiente y efectivo el Apoyo Presupuestario General para conseguir impactos sostenibles en la reducción de la pobreza y el crecimiento.

Este estudio independiente fue dirigido por el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Birmingham y consiste en siete estudios de casos de países (Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda y Vietnam), un informe de síntesis y seis trabajos temáticos:

- ¿Cuáles son los efectos del Apoyo Presupuestario General?
- ¿Cuándo y cómo se debe utilizar el Apoyo Presupuestario General?
- ¿Cómo se pueden administrar los riesgos del Apoyo Presupuestario General?

- ¿Cómo afecta el Apoyo Presupuestario General a la apropiación y la rendición de cuentas?
- Apoyo Presupuestario General: preguntas y respuestas relativas a las políticas.
- Apoyo Presupuestario General: preguntas y respuestas generales.

Se puede acceder a los textos a través del sitio web de evaluación del CAD de la OCDE: <www.tinyurl.com/ry7xj>.

Los países de estudio fueron una muestra ilustrativa, no representativa. No obstante, la diversidad de contextos brindó la oportunidad para extraer lecciones de los contrastes y las similitudes entre los países. Sin embargo, la breve historia del apoyo presupuestario general limita las posibilidades para alcanzar conclusiones sólidas en el nivel de los resultados y los impactos.

	Contexto del país					AAPG				
	Tamaño	Dependencia de la ayuda		Capacidad del gobierno		Duración	'Volumen' de AAPG		Participación del donante	
	Población (millones) en 2000	INB per cápita (USD) en 2000	AOD como % del INB en 2000	Quintil EIPP en 2003	Variación en EIPP de 1999 a 2003	Año de inicio de AAPG	Flujo hasta 2004 (millones USD)	AAPG como % de la AOD en 2004	AAPG per cápita (USD, acumulativo)	No. de donantes que proporcionaron AAPG en 2004
Burkina Faso	11,3	250	12,9	2	+1	2001	500	25%	44,3	7
Malawi	10,3	170	26,1	3	-1	2000	148	5%	14,4	3
Mozambique	17,7	210	25,4	3	-1	2000	611	19%	34,5	15
Nicaragua	5,1	740	15,0	1	+1	2002	77	4%	15,1	3
Rwanda	7,7	260	17,9	3	0	2000	248	26%	32,2	4
Uganda	23,3	270	14,3	1	0	1998	1.775	31%	76,2	16
Vietnam	78,5	380	5,5	1	+2	2001	570	8%	7,3	9

Fuente: Informe de Síntesis, tablas 3.1-3.5 y figura 3.1.

Notas: La herramienta de Evaluación de las Instituciones y Políticas del País - EIPP (CPIA, en inglés) del Banco Mundial evalúa el marco vigente de las instituciones y políticas de cada país AIF para fomentar la reducción de la pobreza, el crecimiento sostenible y la capacidad para utilizar la asistencia al desarrollo con eficacia. Los países AIF corresponden a una clasificación del Banco Mundial para los países más pobres con derecho a recibir préstamos a largo plazo con 0% de interés. AAPG: Asociación de apoyo presupuestario general (PGSB, en inglés).

Fuente: IDD & Associates (2007). *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Briefing Paper: What are the effects of General Budget Support?* Glasgow: DFID.

Existen varios supuestos de torno al apoyo presupuestario. Por ejemplo, cuando se lo utiliza para financiar estrategias de desarrollo nacionales se espera que también ejerza una extensa variedad de efectos complementarios, entre ellos:

- Una mejor coordinación y armonización entre donantes y alineación con los sistemas y las

políticas de los países socios (que incluye a los sistemas presupuestarios y los sistemas de resultados).

- Costos inferiores de las transacciones.
- Una mayor eficacia en la distribución de los gastos públicos.
- Mayor previsibilidad de la financiación.

Una mayor eficacia de la administración estatal y pública a medida que el apoyo presupuestario utiliza y se alinea con los sistemas estatales de distribución y gestión financiera.

- Una mejor rendición de cuentas nacional a través de una mayor atención a los canales propios de rendición de cuentas del gobierno.

No todas las ideas preconcebidas acerca del apoyo presupuestario son positivas: otra serie de supuestos apuntan a los riesgos derivados del mismo. Por ejemplo, una opinión generalizada es que el apoyo presupuestario es más vulnerable a la corrupción que otras formas de ayuda, y en ocasiones se lo caracteriza burdamente como “dinero para que los gobiernos lo utilicen como les plazca”.

Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General

La discusión sobre el apoyo presupuestario ha avanzado con la conclusión de la Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General⁶. Se trata de un estudio independiente dirigido por el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Birmingham y encargado por un grupo de 24 organismos de ayuda y 7 gobiernos asociados en el eje del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Constituyó el primer intento sistemático de evaluar hasta qué punto y en qué circunstancias es relevante, eficiente y efectivo el apoyo presupuestario general para conseguir impactos sostenibles en la reducción de la pobreza y el crecimiento (ver Cuadro 2 por mayores detalles).

Si bien la evaluación se dedicó al apoyo presupuestario general, una de sus conclusiones es que muchas de las lecciones aprendidas del diseño y la operación del apoyo presupuestario son relevantes tanto para el apoyo presupuestario general como para el sectorial. El presente artículo se basó en la evaluación para explorar los supuestos ocultos detrás de algunas opiniones más comunes con respecto a los efectos del apoyo presupuestario en general. La evaluación también destaca que la interacción entre el apoyo presupuestario general y el apoyo presupuestario sectorial es una consideración práctica importante. Volveremos sobre este punto en la sección sobre diseños de apoyo presupuestario.

Una estrategia amplia o ‘paquete’

La evaluación halló que, aunque el dinero del apoyo presupuestario no está asignado a gastos específicos, sí forma parte de un entendimiento más amplio acerca de cómo se utilizarán los recursos del Estado. La financiación se acompaña de otros ‘insumos’, entre ellos: las condiciones para otorgar la financiación y los procedimientos para el diálogo entre el gobierno y los donantes; los esfuerzos de los donantes por armonizar la ayuda y alinearla con las políticas y los procedimientos nacionales; y la asistencia técnica y la capacitación.

Tan bueno como la estrategia que financie

El apoyo presupuestario en asociación se utiliza para apoyar las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y, por lo tanto, refleja las fortalezas y debilidades de esas estrategias. La primera serie de Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza puso un fuerte énfasis en ampliar el acceso a los servicios públicos básicos, en especial a la educación primaria y la atención médica. El apoyo presupuestario

ha sido una forma eficiente de apoyo de esas estrategias, pero ha tenido efectos limitados en el crecimiento y en aumentar los ingresos de la población pobre. Las estrategias de segunda generación de reducción de la pobreza le prestan más atención al crecimiento y a la reducción de la pobreza de ingresos⁷.

La evaluación del apoyo presupuestario general concluyó que es un instrumento efectivo cuando el gobierno aplica una estrategia de reducción de la pobreza que cuenta con el firme apoyo de sus socios en la ayuda. El gobierno debe tener la capacidad de mantener la disciplina económica y controlar los gastos fiscales, y debe existir un alto nivel de confianza entre el gobierno y sus socios. En estas circunstancias, el apoyo presupuestario evita muchos de los problemas que acompañan a otras formas de ayuda (por ejemplo, los proyectos no coordinados que socavan los sistemas públicos, imponen altos costos de transacción y carecen de sostenibilidad).

El potencial de fortalecer los sistemas de gobierno

Un elemento característico del apoyo presupuestario es la fuerte atención que presta a la gestión financiera pública. Esto surge directamente de la preocupación fiduciaria acerca de los recursos confiados a los sistemas nacionales de gestión financiera pública y, más fundamentalmente, del papel que le compete al presupuesto como nexo esencial entre las políticas de Estado y su aplicación. Una mayor atención dada al presupuesto estatal (por oposición a los fondos que otorgan por separado los organismos de ayuda) brinda a los organismos públicos el incentivo para competir por los fondos públicos y fortalece el proceso presupuestario. Esto también fortalece la formulación de las políticas nacionales. El apoyo presupuestario fortalece la demanda de presupuestos y registros de gastos oportunos y transparentes. A su vez se complementa con los esfuerzos de asistencia técnica y capacitación dedicados a brindar mejoras técnicas. En cuanto a la gestión del gasto público, se mejora la eficiencia de la distribución al habilitar más fondos para financiar las prioridades de la estrategia de reducción de la pobreza y se mejora la eficiencia operativa al permitir un mejor equilibrio entre los gastos corrientes y de capital, a la vez que se da a los gobiernos más flexibilidad en el uso de los fondos.

No más vulnerable a la corrupción que otros instrumentos de ayuda

El apoyo presupuestario exige un nivel básico de confianza entre los socios que la corrupción (en especial la corrupción de alto nivel) socava. La corrupción también corroe el apoyo público que recibe la ayuda en los países donantes. La corrupción fue percibida como un problema grave en todos los países estudiados por la evaluación del apoyo presupuestario general, pero su medición ofrece dificultades intrínsecas. Los datos disponibles carecen de la solidez necesaria para indicar tendencias fidedignas del desempeño. La corrupción puede afectar todas

las modalidades de ayuda, en ocasiones de manera sutil (por ejemplo, genera un sesgo hacia los gastos de capital porque los proyectos de inversión ofrecen más oportunidades para la ganancia ilícita). Las mismas modalidades de ayuda afectan el entorno de la corrupción (por ejemplo, una gran cantidad de procedimientos de los donantes por fuera de los sistemas de gobierno podría complicar y minar el papel de las instituciones nacionales de contralor, así como la ayuda condicionada podría generar un medio no competitivo de contrataciones).

No hay pruebas claras que indiquen que, en la práctica, la corrupción afecta a los fondos de apoyo presupuestario más que a otros tipos de ayuda. En todos los casos se incluyeron medidas contra la corrupción en las matrices de desempeño y en las condiciones para el apoyo presupuestario, pero rara vez tuvieron gran eficacia las medidas legales sumamente visibles.

La contribución del apoyo presupuestario al fortalecimiento de la gestión financiera pública (GFP) probablemente haya tenido un efecto más importante en el entorno de la corrupción. Esto se debe a que “la naturaleza y la calidad del sistema de GFP de un país en gran medida determinan la facilidad con la que puede suceder la corrupción pública.”⁸ Sobre la base de trabajos anteriores (sobre todo los análisis y las evaluaciones fiduciarias vinculadas a los procesos de la iniciativa Países Pobres Muy Endeudados), el diálogo y la asistencia técnica relacionados con el apoyo presupuestario continúan apoyando las mejoras en la transparencia, la gestión de compras y la auditoría; su participación conjunta en el apoyo presupuestario tendió a incrementar la coordinación de los donantes para esos problemas y se sumó al peso colectivo de la presión de los donantes para que se adoptaran mejoras en los sistemas contables de los gobiernos. Entre esas mejoras se incluyen medidas específicas como los estudios de rastreo de gastos, que ayudan a corregir problemas prácticos al asegurar que los recursos y los servicios lleguen a los beneficiarios a los que están dirigidos.

Los donantes del apoyo presupuestario también procuran estrategias contra la corrupción por medios complementarios, como los proyectos específicos y la asistencia técnica en apoyo de las instituciones de rendición de cuentas (organismos de auditoría, parlamentos, etc.) y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil.

Buenas prácticas del apoyo presupuestario

La complementariedad de los instrumentos de ayuda

El apoyo presupuestario tiende a mejorar la calidad de la ayuda a nivel nacional en general. Por ejemplo:

- Brinda más fondos para los gastos corrientes, de manera que el gobierno pueda operar las nuevas facilidades brindadas a través de los proyectos.

7 Driscoll, R. et al. (2006). *Trade and Growth in Second Generation Poverty Reduction Strategies*. Informe para el Departamento de Desarrollo Internacional. Londres: DFID.

8 Dorotinsky, W. y Pradhan, S. (2007). “Exploring Corruption in Public Financial Management”. En Campos y Pradhan. Eds. (2007). *The Many Faces of Corruption*. Washington DC: Banco Mundial.

6 IDD & Associates (2006), op. cit.

- Todos los tipos de ayuda se benefician con el fortalecimiento de los sistemas públicos de gestión financiera.
- Fomenta una mejor coordinación entre todos los donantes y más coherencia en los planes de gastos de todos los sectores.

Cuando se continúan grandes montos de ayuda en proyectos extrapresupuestarios, los efectos positivos del apoyo presupuestario se debilitan por: la fragmentación de los procesos de planificación y presupuestación; estructuras de gestión de proyectos que socavan la capacidad básica del gobierno; y costos más elevados de transacción para los gobiernos.

Aunque con frecuencia al apoyo presupuestario general le compete un papel importante, no es un sustituto cabal para las demás formas de suministro de ayuda. Los distintos instrumentos de ayuda se pueden complementar mutuamente. Por ejemplo, una asistencia técnica bien diseñada puede reforzar los efectos de capacitación del apoyo presupuestario; los proyectos pueden ser de utilidad para probar las innovaciones, o como forma de gestionar grandes proyectos de infraestructura.

Por lo tanto, la evaluación del apoyo presupuestario general defiende un enfoque de cartera que no supone que una modalidad es siempre superior, sino que analiza expresamente las ventajas comparativas y las complementariedades entre las modalidades en una situación dada.

Las pautas del CAD sobre la armonización de las prácticas de los donantes para un suministro efectivo de la ayuda (ver Cuadro 3) implican una discontinuidad más fuerte entre el apoyo presupuestario general y el sectorial que la hallada por el estudio. Existe un espectro de instrumentos de apoyo presupuestario (ver Cuadro 1), y muchas de las buenas prácticas definidas para el apoyo presupuestario general también se aplicarán a los instrumentos que se conocen comúnmente como apoyo presupuestario sectorial. La alineación y la coordinación entre los instrumentos de apoyo presupuestario con diferentes orientaciones (general/sectorial) es un asunto práctico importante.

El apoyo presupuestario que atiende a sectores particulares puede ser un complemento útil para el apoyo presupuestario general, siempre que éste y el sectorial se coordinen cuidadosamente en apoyo de metas económicas y presupuestarias coherentes. Sin embargo, el instrumento de apoyo presupuestario general (con el correspondiente diálogo y apoyo al desarrollo de la capacidad) desempeña dos funciones que el apoyo presupuestario sectorial no puede realizar en forma aislada: (a) como centro de apoyo para fortalecer la GFP en general, que incluye al sistema presupuestario; (b) como fuerza para la coherencia y la alineación de todos los sectores.

Principios de diseño del apoyo presupuestario

El informe de la evaluación del apoyo presupuestario general apoya las recomendaciones de la CAD, con algunos comentarios adicionales:

- El apoyo presupuestario general se debe concebir (y desarrollar y gestionar) como parte de una

CUADRO 3. PRINCIPIOS RECTORES Y BUENAS PRÁCTICAS DEL CAD (2005) PARA EL APOYO PRESUPUESTARIO

Principios rectores

- El apoyo presupuestario debe reforzar la apropiación por parte de los países socios.
- El apoyo presupuestario debe ayudar a realizar el desempeño y la rendición de cuentas de los sistemas de gestión financiera pública (GFP) de los países socios.
- Se deben minimizar los costos de transacción que implique el apoyo presupuestario.
- El apoyo presupuestario se debe suministrar de tal manera que realce la previsibilidad de los recursos y reduzca su volatilidad.

Buenas prácticas

- Apoyo a la apropiación.
- Abstenerse de dirigir el apoyo.
- Reflejar las prioridades de los países socios.
- Concentrarse en los resultados.

Mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la GFP

- Seguir buenas prácticas en la labor de diagnóstico y evaluación de la GFP.
- Apoyar directamente el desarrollo de la capacidad de los sistemas de GFP de los socios.
- Evitar que se socaven los sistemas nacionales.

Reducir los costos de transacción

- Racionalizar las condicionalidades.
- Racionalizar las evaluaciones fiduciarias.
- Alinear los procesos.
- Aprovechar el potencial de los marcos conjuntos de los donantes.
- Programar los desembolsos en el tiempo para facilitar la ejecución sin trabas de los pagos presupuestarios.

Realzar la previsibilidad y reducir la volatilidad

- Programar el apoyo presupuestario para varios años.
- Alinear el apoyo con los ciclos presupuestarios de los países socios.
- Diseñar la condicionalidad para realzar la previsibilidad de los desembolsos.
- Programar los desembolsos de manera previsible en el tiempo.
- Evitar los ciclos intermitentes y permitir respuestas escalonadas.
- Generar apoyo público.

Fuente: IDD & Associates (2007). *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Briefing Paper: General Questions and Answers*. Glasgow: DFID.

estrategia que tome en cuenta expresamente la interrelación entre las distintas modalidades e instrumentos de ayuda, con el fin de aprovechar las complementariedades y corregir la disonancia entre los mismos.

- Las conclusiones generales de los estudios de los países no apoyan la idea de que existe una secuencia evolutiva uniforme, en la cual la ayuda por proyectos primero cede el lugar a los programas sectoriales (o fondos comunes de apoyo sectoriales) antes de la introducción eventual de fondos presupuestarios no asignados. Sí apoyan el valor que implica recurrir al uso de los sistemas de gobierno tan pronto y completamente como lo dicte la práctica.
- Debe existir un enfoque incremental hacia el uso del apoyo presupuestario. El mismo se debe adaptar a las circunstancias del país, y la construcción de sistemas y procedimientos efectivos es un proceso reiterativo. Cuando existen dudas sobre la calidad de los sistemas GFP, pueden ser útiles tanto los efectos de aprendizaje como de

incentivos de los desembolsos en un principio reducidos. Los organismos de ayuda así como los gobiernos deben aprender y adaptar sus capacidades. Con el tiempo, y de acuerdo con el desempeño, se podrá ampliar el apoyo presupuestario en varias dimensiones: en el volumen de fondos (que incluye una contribución a la ampliación del flujo total de la ayuda), como proporción de los recursos de ayuda, y en función del alcance político y sectorial del diálogo del apoyo presupuestario.

La necesidad de una ayuda previsible y realmente a largo plazo

El informe 2007 de la ONU sobre la evolución de los ODM revela que aún no se han puesto suficientes recursos a disposición de los países de una manera previsible. No se está suministrando ayuda que sea realmente previsible y a largo plazo. Los donantes (en general) aún no son capaces de comprometerse con ciclos de apoyo presupuestario de tres años de duración que facilitarían una planificación a mediano plazo de los gastos. En la práctica, serían necesarios

incluso compromisos de más largo plazo para asegurar a los gobiernos socios que tienen una fuente de financiación estable para los costos corrientes de los servicios sociales y demás servicios públicos derivados de los ODM. Los gastos del tipo de la seguridad social deben ser previsible, continuos y no sujetos a las características de intermitencia de las políticas de ayuda.

Los principios de buenas prácticas del CAD⁹ recomiendan que “la condicionalidad política no debe estar específicamente vinculada al apoyo presupuestario o a un instrumento de ayuda individual, sino que debe manejarse en el contexto del diálogo político global entre un país socio y sus donantes”. No obstante, la experiencia muestra que el apoyo presupuestario, y en particular el apoyo presupuestario general, es especialmente vulnerable cuando hay un deterioro en las relaciones políticas. Esto socava al apoyo presupuestario como instrumento de largo plazo. Además de los efectos negativos inmediatos, hace que los gobiernos socios tengan menos probabilidades de tratar el apoyo presupuestario como una fuente confiable de financiación para la planificación a mediano y largo plazo, y esto a su vez puede socavar algunos de los beneficios característicos del apoyo presupuestario.

El desafío radica en hallar la forma de suministrar la ayuda a la población pobre de manera confiable a través de los sistemas gubernamentales cuando hay problemas políticos con el gobierno. Un buen paso es la reciente propuesta de la Comisión Europea para proporcionar más apoyo presupuestario general previsible y de largo plazo, que habrá de llamarse el ‘contrato de los ODM’ para subrayar la naturaleza contractual de sus compromisos a largo plazo y la atención puesta en los resultados derivados de los ODM¹⁰. Sin embargo, esta propuesta no responde todas las interrogantes. La noción de contrato de los ODM de la Comisión Europea es encomiable, pero es inquietante que sólo se la considere para quienes tengan un ‘buen desempeño’. Se necesitan diseños que proporcionen seguridad social a las personas que vivan bajo todo tipo de gobiernos.

Diseños prácticos: la educación básica en Etiopía

El apoyo presupuestario directo fue suspendido ante el conflicto civil que sucedió a las cuestionadas elecciones de 2005. En su lugar se desarrolló el proyecto denominado Protección de los Servicios Básicos (PSB), que entró en vigor a mediados de 2006. El programa PSB reconoce en forma expresa que el apoyo para ayudar a la población pobre en aras de los ODM no debe quedar comprometido por los vaivenes de las relaciones políticas. (La cancelación de esa ayuda no es una forma efectiva de presionar a los gobiernos, y no sería un método ético aunque así lo fuera.) Sin embargo, el contexto político exigió

9 CAD OCDE (2005), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery: Vol. 2 - Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Finance Management*.

10 Comisión Europea (2007), *op. cit.*

CUADRO 4. EL PROYECTO DE PROTECCIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS (PSB) EN ETIOPÍA

Las principales características del diseño de PSB son las siguientes:

1. La mayor parte de los fondos PSB (Elemento 1) se desembolsan íntegramente a través de los sistemas del gobierno, pero se dirigen como financiación adicional para la subvención global federal. El monitoreo del PSB incluye una **prueba de adicionalidad** para verificar que ha habido un incremento acorde de las transferencias fiscales a las regiones y *woredas* (distritos de los gobiernos locales).
2. El monitoreo también incluye una **inspección de imparcialidad** para verificar que los fondos se desembolsan a todas las regiones y *woredas* según reglas fiscales transparentes y sin discriminación política o de otra índole.
3. El PSB no se asigna a un sector, sino que proporciona apoyo a los servicios básicos de responsabilidad de los gobiernos subnacionales, que incluyen la atención médica primaria y el agua/saneamiento, así como la educación básica. Esto deja intacta la autoridad de los gobiernos subnacionales para realizar compensaciones entre los distintos sectores y tomar decisiones, pero incorpora medidas que refuerzan la aplicación de las reglas fiscales acordadas en la toma de decisiones y una mayor transparencia al respecto.
4. El Elemento 2 difiere del Elemento 1 en lo que concierne a los procedimientos de desembolso y asignación. Este elemento proporciona fondos asignados a la adquisición internacional de materiales médicos. Estos reciben un tratamiento especial debido a la mayor practicidad y al ahorro de costos que ofrece la compra especializada en representación de las regiones y *woredas*.
5. Se hace fuerte hincapié en la rendición de cuentas:
 - El Elemento 3 brinda apoyo a los sistemas de gobierno en su **transparencia financiera y rendición de cuentas**.
 - El innovador Elemento 4 (rendición de cuentas social) fortalecerá la capacidad de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil para participar en los procesos de presupuestación pública y para exigir rendición de cuentas a los organismos públicos en la prestación de los servicios básicos.
6. El instrumento es dirigido y gestionado por el Banco Mundial, pero con la posibilidad intencional, y un tanto flexible, de que otros donantes brinden financiación conjunta o paralela. Las principales fuentes de financiación del PSB han sido el Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID) y el Banco Mundial.

que se suministrara con garantías adicionales de transparencia.

El PSB como tal se basa en que los gobiernos descentralizados son los responsables de brindar la mayor parte de los servicios primarios, en gran medida financiados por subvenciones globales federales. Por lo tanto, el PSB incrementa esas subvenciones globales federales. Entre los acuerdos del PSB se incluyen el seguimiento de las transferencias fiscales intergubernamentales en general, y las pruebas de adicionalidad y justicia así como otros controles fiduciarios. La educación, que es el mayor compromiso de gasto de los gobiernos locales, es la principal beneficiaria de los fondos PSB. El Cuadro 4 describe las principales características del PSB.

Si bien se presentó como un sustituto de emergencia al más convencional apoyo presupuestario general, el método de los servicios básicos es superior porque ofrece garantías creíbles contra la intervención política negativa. Sin embargo, el instrumento PSB aún es, en esencia, rudimentario (un plazo de uno o dos años para los compromisos es demasiado poco en comparación con el ciclo de ocho años de la educación primaria, por ejemplo). El desafío principal

radica en desarrollar el instrumento para que siga siendo políticamente sólido pero a la vez proporcione compromisos de largo plazo real a mayor escala¹¹.

Conclusión

El apoyo presupuestario no es la panacea, pero debe desempeñar un papel importante en el cumplimiento de los compromisos de los ODM. Los donantes deben demostrar voluntad política y de innovación para desarrollar formas de apoyo presupuestario que aseguren un apoyo constante a la población pobre, incluso cuando el contexto político presente dificultades. A las organizaciones de la sociedad civil también les compete un papel importante: el de la incidencia, para obligar a los donantes a cumplir sus compromisos de financiación, así como el fortalecimiento de la rendición de cuentas social de los gastos públicos (incluso de la ayuda) en los países receptores. ■

11 Lister, S. (2007). *Scaling Up Aid for Education in Ethiopia*. Oxford: Mokoro Ltd.