



Documento de posiciones de la AGEZ, KOO y plataforma de la UE acerca del apoyo presupuestario (Versión resumida)

1) Introducción

La cooperación internacional para el desarrollo indica una fuerte tendencia hacia el apoyo presupuestario, una forma de apoyo a programas utilizada por los donantes para apoyar un plan o un programa político desarrollado por el gobierno receptor a través de un aporte directo al presupuesto. El otorgamiento del aporte se tramita en forma directa a través de la gestión pública de finanzas, adquisición pública y contabilidad estatal. Austria todavía no tiene experiencia con el apoyo presupuestario, pero se están planificando programas piloto.

El planteamiento del apoyo presupuestario contiene aspectos que del punto de vista teórico son bienvenidos por las organizaciones sectoriales de las ONG austriacas: por ejemplo la intención de fortalecer las estructuras públicas en países en desarrollo. Pero la presente encuesta rinde una imagen más diferenciada, ya que resulta que muchas ONG tienen dudas acerca de las condiciones marco y la ejecución concreta del presente concepto. El apoyo presupuestario no puede ser realizado a costa de la cooperación con las ONG. Para poder garantizar un aporte efectivo a la reducción de la pobreza y la participación de los afectados, en el contexto del apoyo presupuestario hay que fortalecer estructuras descentralizadas así como fomentar las capacidades de iniciativas de la sociedad civil en cuanto a participación política y monitoreo.

La posición en cuestión surgió de experiencias previas con el tema del aporte presupuestario, así como - mayormente - de resultados de una encuesta, la cual se efectuó mediante un cuestionario y entrevistas personales en Mozambique, Uganda y Nicaragua.¹

2) Apoyo a proyectos – Apoyo presupuestario²

El apoyo a proyectos y el apoyo presupuestario se consideran como medidas razonables para lograr metas macroeconómicas o para proyectos grandes de infraestructura. Se reconoce en general la necesidad de una mejor coordinación, la creación de estructuras estatales y el registro del total de la ayuda asignada a un país. Sin embargo, parece que la realización práctica se encuentra muy lejos de este ideal. Las ONG piden tomar en cuenta que el apoyo presupuestario es un instrumento entre muchos, y que la elección del instrumento financiero debe hacerse en función de las metas definidas. El procedimiento no debe ser puesto al revés., sólo para mover rápidamente un gran volumen de dinero.

La corrupción es un tema omnipresente para todas las personas consultadas. La lucha contra la misma es considerada, independientemente del apoyo presupuestario, como objetivo central y al mismo tiempo como extremadamente difícil y largo.

Puesto que a menudo no hay presencia estatal, o la cooperación se hace imposible debido a la falta de descentralización, **el apoyo a proyectos** se considera como la manera más adecuada para lograr resultados mensurables y rápidos a nivel local y para realizar una política de lucha contra la pobreza. La esperanza de que regiones y partes marginalizadas de la población podrían aprovecharse particularmente del apoyo presupuestario, se cumplirá probablemente sólo en teoría.

3) Oportunidades y riesgos³

- **A través del apoyo directo al presupuesto se fortalecerá la apropiación (Ownership).** Sin embargo el pago del apoyo en presupuesto está ligado a varias condiciones, por lo que se corre el riesgo que la comunidad de los países donantes⁴ adquiera aún más influencia sobre la formulación de las políticas de un país contraparte. Como muestran los resultados de la

¹ Adicionalmente, hay un análisis sobre Burkina Faso basada en entrevistas personales, conversaciones informales e impresiones de un viaje en agosto/septiembre de este año.

² Aquí se presentan los resultados de la encuesta.

³ Este capítulo se basa sobre todo en las experiencias de varios donantes; para las fuentes, véase la versión larga del documento

⁴ En el texto, utilizamos los términos países „donantes“ , y „receptores“, por falta de una mejor terminología; se ruega leerlos en comillas, ya que la transferencia de recursos desde el „Sur“ hacia el „Norte“ sigue siendo mucho mayor que el revés.

encuesta, de parte de los gobiernos, muchas veces la apropiación sólo existe de forma aparente, a fin de satisfacer a los donantes.

- Mejoramiento de la **coherencia política**: El país receptor tiene una visión más clara de la totalidad de los recursos disponibles. La aplicación de los fondos se coordinará entre los ministerios correspondientes y los ministerios de finanzas, y los fondos se usarán específicamente para la reducción de pobreza. Existe el riesgo de que la agenda sea determinada por entidades que normalmente no trabajan en el ámbito del desarrollo, como el ministerio de finanzas.
- A través de una mejor coordinación entre los donantes se eliminarán la fragmentación y las estructuras paralelas. Pero esto podría resultar en el peligro de una mayor **dependencia** de grandes donantes, los cuales principalmente determinarán la aplicación de los fondos.
- **Armonización y Alineación**: Los donantes armonizan sus procesos y ajustan sus aportes de acuerdo a las prioridades manifestadas en los programas nacionales de desarrollo del país contraparte, y renuncian, en el mejor de los casos, a sistemas propios. Esto requiere a la vez un desarrollo de capacidades en los países receptores, con una influencia potencialmente positiva en la eficiencia, la rendición de cuentas y la gobernabilidad.
- La esperada reducción de los **costos de transacción** es un argumento que con frecuencia se presenta a favor del apoyo presupuestario. Existe el riesgo que no se produzca una disminución de costos totales, sino que únicamente se transfiera la reducción, mediante engorrosos procesos y estructuras de coordinación, desde los sectores particulares y las entidades regionales hacia el centro. Para el lado donante no se espera una disminución de costos; sin embargo, para el gobierno contraparte posiblemente bajen a través de la estandarización de procesos.
- **La confiabilidad** de la ayuda es de máxima importancia para los países que están sujetos a obligaciones financieras exteriores. Las experiencias demuestran que con la implementación del apoyo presupuestario apenas se mejora la posibilidad de planificación. La Comisión Europea trata de apoyar, pagando una mezcla de desembolsos parciales fijos y variables. Para poder garantizar la sostenibilidad, es necesario desarrollar una **perspectiva a largo plazo**, ya que el apoyo presupuestario representa una gran parte de los presupuestos de muchos países en desarrollo.
- **La corrupción, el riesgo fiduciario** (Fiduciary Risk) y una mala gestión financiera pertenecen a los temas más preocupantes en relación con el apoyo presupuestario. Un

estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI) comprueba que la efectividad del apoyo presupuestario depende fuertemente del marco institucional y de las estructuras democráticas nacionales. Para aumentar la efectividad de las medidas de apoyo presupuestario en países con un alto grado de corrupción, se recomienda aplicar el requisito de reformas institucionales, o bien otorgarlo solamente después de un previo proceso de reformas institucionales.

- **Transparencia y Control democrático:** Para la apropiación y transparencia se requiere un progresivo traslado de control hacia estructuras locales democráticas y la sociedad civil local. El acceso a información relevante, estructuras democráticas funcionando y una sociedad civil desarrollada son requerimientos fundamentales para ello. En muchos de los países considerados, esas condiciones están dadas solamente de manera muy limitada.
- Se requiere una **sociedad civil** fuerte para lograr el control y la sostenibilidad de los resultados. Existe el peligro (al igual que en los países del Norte), que en vez de ser fuerzas iniciativas, las ONG se vean reducidas a jugar el papel de auxiliares ejecutivos que implementan las órdenes del gobierno. Hay que fortalecer la sociedad civil para que sea capaz de participar en el desarrollo del presupuesto nacional (incluyendo los aportes del apoyo presupuestario), así como de evaluarlo y criticarlo.
- La presente encuesta indica que en ninguno de los países la **descentralización** es calificada como satisfactoria. Ni la apropiación, ni los fondos mismos llegan desde el nivel gubernamental al nivel local. El cuadro es aún más negativo en relación a **regiones y sectores marginalizados de la población:** ellos **aprovechan menos en vez de más** del apoyo presupuestario en comparación con el apoyo a proyectos; en eso concuerdan casi todas las personas consultadas en Nicaragua. También en Mozambique, Uganda y Burkina Faso se considera que la esperanza de beneficiar a más personas se cumple básicamente sólo en la teoría.
- El **cambio en la política donante** del financiamiento de proyectos hacia el apoyo presupuestario puede poner en peligro la sostenibilidad de proyectos y programas anteriores.

Muchos efectos positivos del apoyo presupuestario pueden ocurrir sólo a medio o largo plazo, y aún no se puede decir con seguridad si todas las expectativas se cumplirán. De acuerdo a lo experimentado hasta ahora, las ventajas esperadas no llegan automáticamente, sino que requieren acompañamiento, apoyo técnico y dialogo político permanentes.

4) Resultados específicos por países de la encuesta

Mozambique

La mayoría de los consultados considera el apoyo presupuestario como algo positivo. Los problemas mencionados en el contexto nacional concreto son decisiones no-transparentes del gobierno, falta de apoyo para estructuras de los niveles bajos y falta de presencia estatal. El riesgo que los fondos se queden a nivel central es considerado como muy alto.

Para todos los consultados, la corrupción es un tema primordial. Adicionalmente, hay quejas de falta de capacidades, debilidades en la administración y gestión financiera, y de centralismo. En teoría, los sectores de la población más desfavorecidos podrían beneficiarse del apoyo presupuestario, con tal de que los fondos sean invertidos en el sector social y la descentralización estuviera funcionando y los servicios básicos asegurados. Sin embargo, la mayor parte de los consultados considera que estas condiciones no han sido cumplidas.

Conclusiones Mozambique

- El apoyo presupuestario y el financiamiento de proyectos deben complementarse
- Hay que acelerar la descentralización de estructuras de dirección e implementación, así como la adjudicación de fondos y cuentas. Los fondos deben ser otorgados a las provincias y los niveles descentralizados según criterios claros, y realmente llegar a su destino.
- La sociedad civil tiene que ser involucrada en el dialogo entre donantes y gobierno y tener acceso a fondos. Sus capacidades deben ser fortalecidas.

Uganda

El presupuesto nacional de Uganda es financiado casi en un 50% por los donantes, la mitad en forma de apoyo directo al presupuesto. Por causa de la cooperación a nivel de gobierno es mas difícil llegar directamente a la población. El gobierno no dispone de capacidades para poder administrar adecuadamente un volumen financiero tan alto. Además, se critica la corrupción continua y la desaparición de grandes cantidades de dinero, invertidas sin éxitos mensurables. Las ONG se sienten muy poco incluidas en la planificación. La posición de los consultados es generalmente más positiva, ya que opinan que se está fomentando la coherencia y coordinación (?de qué?). Para el enfoque pro-pobres es indispensable ofrecer apoyo adicional y simultáneo a proyectos, ya que el apoyo presupuestario llega solamente a los niveles más altos. Tampoco hay enlaces entre los proyectos y las estructuras estatales, y deberán ser fomentados.

Conclusiones Uganda

- Las prioridades deben orientarse en las necesidades de la población pobre, para lo cual se necesita una mayor participación de la sociedad civil.
- El proceso de diseño del presupuesto tiene que ser más transparente, menos descentralizado, y puesto al alcance de toda la población.
- La lucha contra la corrupción tiene que ser mas enérgica.

Nicaragua

En el contexto específico del país, casi todos de los consultados se pronuncian expresamente en contra del apoyo presupuestario. Hay múltiples razones para ello: Los fondos no llegan donde realmente se necesitan, el aparato burocrático consume sumas muy grandes. El apoyo presupuestario aumenta la polarización política y las tendencias autoritarias del gobierno y debilita la democracia, y la brecha entre pobres y ricos crece aún más. No existe ningún interés en realizar acciones para la reducción de la pobreza a menos que haya presión por parte de la sociedad civil y el gobierno esté obligado a rendir cuentas. Los aspectos clave de transparencia y lucha contra la pobreza se consideran unánimemente negativas, y se espera un aumento en la corrupción.

Conclusiones Nicaragua

Bajo las circunstancias políticas actuales en Nicaragua, las ONG solicitan no brindar ningún apoyo presupuestario mientras no se hayan superados los puntos críticos arriba mencionados.

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

5) Aspectos relacionados específicamente con Austria

Según el Ministerio del Exterior austriaco, habrá programas pilotos de la cooperación para el desarrollo en un país prioritario por cada región, posiblemente Mozambique, Nicaragua y Cabo Verde. Austria tiene la intención de concentrarse en el financiamiento sectorial, porque esto brindaría una oportunidad especial de jugar un papel relevante entre los donantes. El inicio se haría donde ya existen estructuras propias y sostenibles.

Sin embargo, las ONG solicitan la clarificación de algunos aspectos fundamentales:

- ¿Existe la competencia necesaria al interior del BMAA/ADA para realizar los correspondientes diagnósticos de país?
- ¿Puede Austria alcanzar una participación al presupuesto lo suficientemente alta para ser relevante?

- ¿Cómo se podrían proteger las alianzas confiables y largas de las ONG austríacas y asegurar su aprovechamiento?

6) Resumen de las demandas/recomendaciones de las ONG al gobierno y al estado federal de Austria

El planteamiento del apoyo presupuestario es positivo en tanto pretende fortalecer las estructuras estatales en los países en vías de desarrollo. El apoyo presupuestario podría mejorar la coordinación entre donantes, y la acción específica en conjunto puede acelerar reformas y conducir a la construcción de estructuras estatales transparentes y aumentar la responsabilidad del gobierno del país socio. En teoría hay muchos argumentos a favor del apoyo presupuestario, y casi nadie lo rechaza categóricamente. Sin embargo, las ONG tienen dudas acerca de las condiciones marco y la implementación concreta de este concepto, ya que la realidad – alto peligro de corrupción y clientelismo en estados debilitados - discrepa mucho del ideal, por lo que actualmente el apoyo presupuestario se considera una medida arriesgada.

Por consiguiente, AGEZ, plataforma UE y KOO demandan de Austria el cumplimiento de las condiciones básicas en Austria como en los países socios como requisito para el apoyo al presupuesto:

- Austria debería de considerar dar un apoyo **al presupuesto a largo plazo y como parte de una mezcla de instrumentos** solamente en el caso que estén dadas las condiciones fundamentales en los países socios.
- El apoyo al presupuesto deberá ser acompañado por un **aumento sustancial al presupuesto de la cooperación austriaca para el desarrollo**, y la construcción de capacidades correspondientes en la OEZA. El apoyo al presupuesto no podrá ir en detrimento de la cooperación probada con los socios de la sociedad civil.
- El apoyo al presupuesto deberá ser acompañado por el **fortalecimiento de la sociedad civil**, ya que solo así se podrá lograr la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos estatales ante la sociedad civil.
- Un requisito para el apoyo al presupuesto debería ser la **descentralización**; además, debería ir acompañado por el fortalecimiento de capacidades de las estructuras de los gobiernos locales, para garantizar la **apropiación** en el nivel más bajo.
- Se recomienda que Austria se concentre en **sectores o regiones geográficas**, con los que ya existen **experiencias en el país**, y aprovechar su **experiencia en la cooperación con la sociedad civil y las ONG como ventaja comparativa**, aportando sus conocimientos en este ámbito.
- Se recomienda que Austria se concentre solamente en unos cuantos países, que, en base a una evaluación independiente – y no únicamente orientada en los criterios del Banco Mundial/FMI - presenten las condiciones básicas necesarias: un compromiso comprobado con la lucha contra la pobreza, cooperación con la sociedad civil, derechos humanos, y estructuras democráticas funcionando, lucha contra la corrupción y capacidades suficientes. Otro requisito es la transparencia en el manejo de los fondos en todos los niveles.
- No se deberían exigir los “requisitos clásicos”, por ejemplo en la política económica, sino apostar al **diálogo político** y a acuerdos sobre **compromisos recíprocos**, incluyendo a la **sociedad civil**.

- En los países que no presentan las **condiciones básicas**, los aportes de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria no deberían ser canalizados a través de estructuras estatales, sino a través de la **sociedad civil, ONGs, instituciones internacionales resp. fondos especiales**, garantizando la máxima coordinación entre donantes.
- De acuerdo al análisis de la sociedad civil local en el contexto de la encuesta de AGEZ, KOO y la plataforma UE, Nicaragua aún no presenta las condiciones básicas para un apoyo presupuestario efectivo, y los países de Mozambique y Uganda sólo parcialmente. En el caso de Burkina Faso existen grandes dudas al respecto.

AGEZ / KOO / Plataforma UE

Viena, 25 de noviembre del 2005

AGEZ - Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit

1090 Wien, Berggasse 7

Tel/Fax: 01/317 40 16

E-Mail: office@agez.at

Homepage: www.agez.at