

El apoyo presupuestario en la cooperación al desarrollo europeo: Una falsa panacea

Raquel C. Álvarez

>> Durante varias décadas, se han enviado grandes flujos de ayuda internacional a África, alcanzando un total estimado de mil billones de dólares. Ahora, la crisis económica mundial ha apretado el cinturón de Occidente, y ha reducido de manera significativa los fondos disponibles que habían sido prometidos a los países en desarrollo. Las cifras más recientes indican que los donantes europeos no pueden mantener sus políticas de ayuda durante la recesión. En este contexto poco propicio, ¿cómo puede la Unión Europea (UE) hacer más eficaces sus políticas de ayuda?

Muchos responsables de la formulación de políticas creen haber encontrado la respuesta en el apoyo presupuestario. Ésta es la nueva moda general en el mundo del desarrollo internacional. Esta modalidad ha cobrado relevancia dado que los países buscan abordar algunas de las debilidades de las políticas de ayuda actuales para reducir la pobreza. Evaluar la eficacia del apoyo presupuestario es clave para averiguar si la asociación UE-África, que lleva dos años en vigor, está consiguiendo alcanzar las principales metas del desarrollo. Asimismo, dicho análisis es vital con vistas a la gran revisión del Acuerdo de Cotonú de la UE, que tendrá lugar en 2010.

El apoyo presupuestario consiste en ayuda a gobiernos que no está vinculada a proyectos específicos o partidas de gasto, alejándose así de la condicionalidad impuesta durante la era de los ajustes estructurales. Se desembolsa a través del sistema de gestión financiera del propio gobierno en cuestión, y está específicamente dirigido a apoyar las estrategias de reducción de la pobreza de los países receptores.

El razonamiento del apoyo presupuestario es relativamente sencillo: aumentar la eficacia de la ayuda mediante la promoción de la apropiación nacional y la rendición de cuentas interna, con el objetivo final de la reducción

CLAVES

- Los países donantes europeos están tomando medidas importantes para cumplir con sus promesas de suministrar una mayor parte de la ayuda al desarrollo directamente a los gobiernos receptores en forma de apoyo presupuestario.
- El apoyo presupuestario tiene el potencial positivo de aumentar la rendición de cuentas local dentro de los Estados en desarrollo, sin embargo, la forma en que se está poniendo en práctica está teniendo un impacto negativo.
- Es necesario realizar un análisis político más detallado para asegurar que el apoyo presupuestario sirve para mejorar y no socavar la rendición de cuentas democrática en los países en desarrollo.

2

»»»»» de la pobreza. Pero los donantes europeos están entrando precipitadamente en territorio desconocido, suministrando cantidades cada vez más significativas de ayuda a través de este nuevo instrumento.

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005, el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2006 y el Programa de Acción de Accra de 2008 han dirigido claramente el cambio hacia el apoyo presupuestario, obligando a los donantes a canalizar la ayuda a través de los sistemas nacionales de los países receptores. No obstante, el éxito de las iniciativas ya es discutible. Es todavía pronto, pero algunas evaluaciones recientes indican que el potencial del apoyo presupuestario para aliviar la pobreza podría haberse exagerado. En muchos Estados africanos, especialmente en los países menos adelantados (PMA), el apoyo presupuestario podría ser más negativo que positivo, puesto que podría subsidiar y reforzar la mala gobernanza.

Desafortunadamente, el apoyo presupuestario ya ha atraído una atención indeseada en la medida que se ha cuestionado su aplicabilidad imparcial. Si su potencial para reducir la pobreza y fomentar la apropiación nacional es limitado, ¿podría haber otros motivos detrás del afán de los donantes por adoptar ese instrumento?

Ello pone en relieve importantes y difíciles cuestiones sobre la razón de ser del apoyo presupuestario. La compleja serie de motivos y limitaciones de los donantes y las élites nacionales es clave para entender por qué el objetivo de reducir la pobreza podría no ser priorizado y, por lo tanto, no alcanzado.

UNA NUEVA PANACEA

La comunidad internacional del desarrollo está unida, en gran medida, en su convicción de que la ayuda debe ser reinventada si África ha de salir de la pobreza y estancamiento continuos. La última década ha presenciado un aumento de las operaciones de apoyo presupuestario, en base a una nueva filosofía de ayuda que hace hincapié en la financiación flexible y los esfuerzos de reducción de la pobreza liderados a nivel nacional.

Para el Banco Mundial, el apoyo presupuestario ha correspondido al 13 por ciento de los préstamos de la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA, en sus siglas en inglés) en el año 2001. En 2004, la cifra había aumentado al 43 por ciento y en 2005 al 50 por ciento. La Comisión Europea y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID) del Reino Unido han incrementado el volumen de apoyo presupuestario a aproximadamente el 50 por ciento del total de su ayuda. Este rápido aumento en el uso de esa modalidad se basa en la suposición de que una combinación de “aciertos en la política macroeconómica” y de la “asociación” será más eficaz para el desarrollo y la reducción de la pobreza que los préstamos basados en proyectos.

Los principios teóricos principales a favor del apoyo presupuestario en comparación con los modelos tradicionales de suministro de ayuda son considerables. No obstante, como ocurre con la mayoría de las iniciativas de ayuda, para poder operar eficazmente depende de un marco institucional y de políticas sólido. De esta manera, este instrumento promete un aumento de fondos más eficaz dirigido a la reducción de la pobreza. Asimismo, ofrece un espacio para un suministro de fondos más previsible y sostenible, coordinando la financiación externa con el ciclo de presupuesto nacional, abordando las cuestiones transversales y las limitaciones del desarrollo, asegurando un uso más eficaz de los recursos, y aumentando la capacidad institucional.

Sin embargo, existe una razón más interesada y atractiva para que los donantes elijan el apoyo presupuestario. Este instrumento permite a los donantes aumentar el suministro de ayuda, cumpliendo así con sus compromisos de desembolso, sin tener que incrementar sus propias operaciones administrativas y, así, poder limitar los costes. Esta motivación tiene más que ver con las dinámicas institucionales de los donantes que con la reducción de la pobreza.

El envío de fondos directamente al presupuesto de un gobierno implica riesgos macroeconómicos, institucionales y políticos que no han sido abordados de manera adecuada por sus partidarios. El argumento a favor se basa en una realidad distorsionada en la cual los principios declarados de la

apropiación nacional, la rendición de cuentas interna y el alivio de la pobreza están en conflicto tanto con los imperativos institucionales de los donantes como con los intereses y las limitaciones de las élites de los países receptores. Esta compleja serie de incentivos podría incluso minar los mismos objetivos que intenta apoyar.

APROPIACIÓN NACIONAL

La provisión de apoyo presupuestario es una respuesta lógica a las demandas de líderes africanos por una asociación y apropiación local. Esta modalidad puede fomentar la apropiación mediante el aumento de la cantidad total de fondos incluida en un presupuesto nacional, usando el sistema del propio país. Además, se argumenta que los países donantes y receptores pueden fortalecer aún más la apropiación enfocándose en las decisiones nacionales en materia de desarrollo y no en las prioridades de los donantes. Según la lógica, esto puede fomentar un debate nacional amplio, asegurar la aprobación del programa político de acción por parte de una amplia gama de stakeholders, y alinear la condicionalidad para reflejar las prioridades de desarrollo identificadas en el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y el marco de gasto de mediano plazo.

Esas dinámicas positivas podrían arraigarse en los países receptores con los marcos institucionales adecuados para implementar programas de reforma y controlar mejor el uso de los recursos. No obstante, la mayoría de los países africanos está lejos de contar con ese elemento fundamental. Los países candidatos al apoyo presupuestario tienden a presentar limitaciones institucionales y de capacidades, con administraciones débiles, mal gestionadas y susceptibles a la influencia externa. Esta debilidad proporciona un punto de entrada a cambio de fondos directos a su administración. Cuando ése es el caso, la apropiación genuina del proceso de toma de decisiones es simplemente una ilusión. Ha habido un aumento gradual de la influencia de los imperativos de los donantes en la formulación de políticas en los países receptores, lo que, de hecho, está minando el fundamento de la asociación y una apropiación nacional genuina.

De hecho, en vez de fomentar una mayor apropiación nacional, la relación entre los gobiernos de los países receptores y los donantes, en particular el Banco Mundial y la Comisión Europea, se ha girado hacia un “enfoque de post-condicionalidad” donde, paradójicamente, los donantes están mucho más involucrados en la formulación de políticas. Esto se ve en el apoyo que prestan a las reformas administrativas en ministerios centrales y en los acuerdos relativos a las operaciones de desembolso de apoyo presupuestario. Una reciente investigación realizada por Eurodad sugiere que mientras que el apoyo presupuestario aumenta la sensación de apropiación, a menudo tiene el coste de una mayor intromisión e influencia por parte de los donantes en todos los aspectos del presupuesto nacional. Más allá de la retórica de la asociación y la confianza, los donantes ejercen ahora un mayor control en la formulación de políticas de los países receptores que antes.

Esto resulta en una dependencia mutua entre los donantes y las élites estatales. Los gobiernos que dependen de altos niveles de financiación hacen todo lo posible para cumplir, por lo menos formalmente, con la agenda de reforma promovida por los donantes, y estos últimos, a su vez, usan a esos países como “historias de éxito” en la escena internacional. No obstante, todo ello perjudica a una agenda de reforma genuina en pro de la reducción de la pobreza.

RENDICIÓN DE CUENTAS INTERNA

Se dice que el apoyo presupuestario refuerza la rendición de cuentas orientada a nivel local y, potencialmente, fortalece la capacidad gubernamental de diseñar e implementar programas. Sin embargo, ante la falta de mecanismos políticos fuertes para asegurar que los países africanos rindan cuentas ante sus poblaciones, los grandes flujos de ayuda que entran directamente a los cofres de los países receptores podrían aumentar la brecha entre el Estado y la sociedad. Cuando los donantes proveen entre un tercio y la mitad del presupuesto anual de un país, y lo hacen con pocas precondiciones, existen escasos incentivos para que el gobierno receptor



4

»»»»» desarrolle otras fuentes de ingresos. Por lo tanto, de hecho, esos países dependen cada vez más de la ayuda y son menos responsables para con sus ciudadanos. Peor aún, al financiar a los gobiernos en el poder, los donantes podrían estar impidiendo el desarrollo de mecanismos fiables de rendición de cuentas interna, apoyando potencialmente a regímenes anti-desarrollo.

La mayoría de los partidos políticos en África moviliza a su electorado de forma etno-regional. Esto implica un gran clientelismo en forma de puestos de trabajo y dinero. Estos últimos no abundan y, por lo tanto, el apoyo presupuestario es muy apreciado por los líderes de estos países. Debido a que el dinero es fungible, este instrumento es un importante proveedor de las finanzas políticas. El desvío de grandes cantidades de fondos a cuentas no auditadas, o a cuentas cuya auditoría no está disponible al público, permite que una parte del apoyo presupuestario sea utilizado para mantener la maquinaria del clientelismo. La fungibilidad significa que la ayuda puede convertirse en rehén del contexto local. Por ejemplo, la primera evaluación del apoyo presupuestario en Tanzania ha observado la falta de control parlamentario respecto del considerable aumento de las finanzas públicas.

Aumentar el flujo de ayuda sin desarrollar formas que mejoren la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas puede reforzar a sistemas disfuncionales. Esto es particularmente cierto en países dependientes de la ayuda, donde los donantes pueden dañar la rendición de cuentas interna si se convierten en el público objetivo al que responden los gobiernos receptores. Pero no es sólo culpa de estos últimos. Los propios donantes demandan poca rendición de cuentas de los receptores, lo que sólo puede ayudar a fomentar la corrupción en estos países.

El hecho de que la ayuda sea canalizada directamente al presupuesto de los receptores y, por lo tanto, vaya desvinculada de proyectos específicos donde los resultados pueden ser medidos, significa que la rendición de cuentas de los donantes desaparece, dado que ningún representante o agencia donante puede hacerse responsable de los pobres resultados en el país receptor.

Paul Collier ha afirmado que los gobiernos que dependen en gran medida de la ayuda podrían carecer de incentivos fuertes para impulsar la prosperidad de su población, mientras que lo opuesto es válido para los gobiernos con una alta dependencia de los impuestos sobre la renta. El apoyo presupuestario puede actuar como un sustituto de los impuestos sobre la renta. El África subsahariana, el mayor receptor de apoyo presupuestario, ha experimentado una expansión fiscal neta muy limitada y la mayoría de los recursos o fluye de vuelta al exterior en la forma de fuga de capital o es acumulada como reservas. El desafío para los donantes es diseñar métodos para estimular a los gobiernos receptores a rendir cuentas ante sus ciudadanos. Por ejemplo, ello podría darse mediante el apoyo a la reforma de sus sistemas fiscales para que hubiera ingresos procedentes de los impuestos, dando así a los ciudadanos un incentivo para que demanden la rendición de cuentas de su gobierno.

LA POLÍTICA ES IMPORTANTE

El apoyo presupuestario está excesivamente centrado en la política macroeconómica. Es necesario acertar en este sentido, pero esto sólo no es suficiente para aliviar la pobreza, dado que deja fuera la gobernanza y las consideraciones políticas. La necesidad de una democracia genuina, y no meramente electoral, es vital para aliviar la pobreza. Todavía está por desarrollarse el potencial completo de la democracia, en particular la promesa de una gobernanza responsable. Larry Diamond estima que la mitad de los 48 Estados del África subsahariana cumple actualmente con los requisitos mínimos de una democracia representativa. Sin embargo, más del 50 por ciento de las instituciones clave de regulación y control de esos países carece de la independencia legal y operacional, de los recursos financieros y del liderazgo necesario para demandar una rendición de cuentas significativa del Ejecutivo.

Al suministrar apoyo presupuestario, es esencial contar con una meticulosa valoración y gestión de riesgos. No obstante, los donantes invariablemente renuncian a ello. El personal está bajo presión simplemente para desembolsar los fondos, lo que desde

Es necesario llevar a cabo un análisis de los riesgos políticos de manera sistemática antes de cualquier operación de apoyo presupuestario

hace tiempo ha sido la base para tener una carrera exitosa en una agencia donante. A ello ha de sumarse el que muchas agencias, como el Banco Mundial, no pueden formalmente tener en cuenta la política y otras, como la Comisión Europea, se basan demasiado en evaluaciones macroeconómicas del Fondo Monetario Internacional. A menudo, eso conlleva un desembolso de dinero irresponsable y en el tiempo

inadecuado que no resulta en el objetivo previsto de la reducción de la pobreza.

Un ejemplo reciente y particularmente polémico de ello puede encontrarse en Kenia. Dos días después de las elecciones generales en este país del este de África en 2007, que resultaron en la muerte de 700 personas y otras 250.000 se vieron obligadas a abandonar sus casas, la Comisión Europea desembolsó 40 millones de euros a través de su programa de apo-

y presupuestario. Los meses anteriores habían estado caracterizados por la inestabilidad política y la agitación social, pero eso no se tuvo en cuenta. Tirar dinero no consigue cambiar las realidades políticas subyacentes, sino que empeora el uso de los fondos para propósitos ajenos a la reducción de la pobreza. Es necesario llevar a cabo un análisis de los riesgos políticos de manera sistemática antes de cualquier operación de apoyo presupuestario.

La necesidad de ir más allá de la dependencia de la ayuda para asegurar una estrategia de reducción de la pobreza sostenible es crucial. Se debería estimular a los países receptores a revitalizar sus sectores privados, que están moribundos o son prácticamente inexistentes. Eso, junto con una reforma del sistema fiscal, podría servir como una fuente de ingresos fiable para el gobierno para reducir la pobreza. El Presidente de Ruanda, Paul Kagame, afirma que la relación de África con sus homólogos internacionales debería redefinirse: el surgimiento de un sector privado sólido, en vez del suministro de grandes cantidades de dinero directamente a los gobiernos afri-

canos, es clave para reducir la pobreza. Hasta ahora, esto no está ocurriendo. África sigue representando sólo aproximadamente el 1 por ciento del comercio mundial (habiendo descendido de un alto 3 por ciento hace 60 años), a pesar de ser rica en *commodities*. Sin pretenderlo, el apoyo presupuestario podría suprimir precisamente el surgimiento de un sector privado dinámico.

Es necesario que los países receptores lleven a cabo una reforma significativa, pero es igualmente importante que las agencias y los gobiernos donantes cambien su forma de suministrar la ayuda. La eficacia de los donantes todavía se mide en términos del ritmo de los desembolsos. El apoyo presupuestario sirve en gran parte a ese objetivo, en detrimento de una evaluación detallada de sus posibles implicaciones políticas y sociales. Muchas agencias de desarrollo todavía no prestan suficiente atención a la política.

Las estrategias de reducción de la pobreza deberían crear las circunstancias en las cuales los individuos puedan prosperar. Para que eso ocurra, es necesario establecer mecanismos eficaces que faciliten el traspaso de capital y servicios a los más necesitados, independizando a los gobiernos de la ayuda y haciéndoles responsables para con sus ciudadanos en vez de respecto de los donantes. En teoría, el apoyo presupuestario podría tener el potencial de reducir la pobreza precisamente de esa manera. Sin embargo, para que ello ocurra, es necesario que las motivaciones de los donantes y de las élites de los países receptores cambien de forma drástica. Actualmente, eso parece poco probable. Finalmente, cabe recordar que ni un sólo país en el continente africano se ha vuelto próspero o estable sólo a través de la ayuda. Hasta la fecha, el apoyo presupuestario ha sido diseñado para ser influyente, no eficaz.

Raquel C. Alvarez ha trabajado para la Comisión Europea hasta diciembre de 2009 y, actualmente, trabaja como asesora en el Gabinete de la Presidencia española.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**