

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 19.10.2010  
COM(2010) 586 final

**LIBRO VERDE DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, EL PARLAMENTO EUROPEO,  
EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países**

## 1. INTRODUCCIÓN

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), establecidos en 2000, supusieron un gran impulso para la ayuda internacional al desarrollo y desencadenaron una serie de iniciativas destinadas a incrementar el volumen y la eficacia de la ayuda, partiendo de una estrecha colaboración entre donantes y países socios. El Consenso de Monterrey (2002), el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008) fueron otros tantos hitos fundamentales de este proceso, que establece los cinco principios clave de apropiación, armonización, alineación, gestión orientada a resultados y mutua rendición de cuentas.

En 2000 la Comisión presentó una Comunicación sobre asistencia presupuestaria, «Asistencia de la Comunidad a los programas de reforma económica y al ajuste estructural: balance y perspectivas»<sup>1</sup>, que ayudó a configurar la concepción del apoyo presupuestario para la década siguiente. A cinco años de que se cumpla el plazo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2015, el apoyo presupuestario se ha convertido en un elemento cada vez más importante del programa para la eficacia de la ayuda. Entre 2003 y 2009, los compromisos de apoyo presupuestario adoptados por la Comisión Europea ascendieron a más de 13 000 millones EUR (alrededor del 25 % de todos los compromisos en el mismo periodo). Aproximadamente un 56 % de estos compromisos se destinó a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), un 24 % a países vecinos, un 8 % a Asia, un 6 % a América Latina y un 5 % a Sudáfrica.

No obstante, diversas partes interesadas –entre ellas el Tribunal de Cuentas Europeo, el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y la sociedad civil– plantean cada vez más cuestiones sobre la calidad, los resultados y las repercusiones del apoyo presupuestario. Es necesario responder a esas cuestiones mientras la Comisión trabaja para mejorar su enfoque del apoyo presupuestario. Entre los principales temas cabe citar: i) la gobernanza política y el papel del diálogo político; ii) el papel del diálogo sobre las políticas que deben aplicarse, el papel de la condicionalidad y las conexiones con el funcionamiento y los resultados; iii) la rendición de cuentas nacional y mutua; iv) la programación del apoyo presupuestario y su coherencia con los demás instrumentos; v) el refuerzo de la evaluación de riesgos y la lucha contra el fraude y la corrupción; vi) el apoyo presupuestario en las situaciones de fragilidad; y vii) el crecimiento, la política fiscal y la movilización de los ingresos nacionales. Asimismo, es fundamental mejorar la coordinación dentro de la UE, ya que el Tratado de Lisboa y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior están modificando el contexto institucional en el que se facilita el apoyo presupuestario.

El presente Libro Verde tiene como **finalidad** recopilar las opiniones de los interesados sobre los objetivos y la utilización del apoyo presupuestario de la UE, basándose en la experiencia conjunta de los últimos diez años y reconociendo a la vez las diferencias en el contexto y la naturaleza de la cooperación de la UE con las distintas regiones y países. Los **objetivos específicos** del Libro Verde son detectar las posibilidades y los retos, plantear cuestiones específicas sobre la forma de aprovechar dichas oportunidades y abordar dichos retos, y recopilar opiniones y testimonios que mejoren nuestro planteamiento del apoyo presupuestario.

---

<sup>1</sup> COM(2000)58 de 4.2.2000.

Puesto que la mayor parte del apoyo presupuestario de la UE se facilita a países en desarrollo, se hace especial hincapié en la cooperación al desarrollo. Pero el **alcance** del presente Libro abarca el apoyo presupuestario de la UE a todas las regiones, teniendo en cuenta las diferencias entre los distintos países en desarrollo así como las diferencias con los países candidatos a la adhesión, los países candidatos potenciales y los países vecinos de la UE, en los que la cooperación y la asociación europeas tienen como objetivo apoyar las reformas y la transición buscando una colaboración política más estrecha y una integración económica gradual. En consecuencia, los temas planteados en el presente Libro tendrán mayor o menor relevancia para las distintas regiones, y darán lugar a respuestas diferentes.

En la Sección 2 se define el apoyo presupuestario. En la Sección 3 se examina la experiencia adquirida y se identifican una serie de principios clave para la concepción y la ejecución del apoyo presupuestario. En la Sección 4 se exponen diversos temas más controvertidos que constituyen la parte más importante de este documento de consulta, y en la Sección 5 se presentan las conclusiones. Los documentos de referencia pueden encontrarse en [*insert website address*].

El presente Libro Verde se publicará en la página web de la Comisión (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). La consulta se pondrá en marcha a partir del 19 de octubre hasta finales de diciembre de 2010 y estará abierta a todos los interesados. Se invita a ciudadanos, organizaciones y países a enviar sus contribuciones respondiendo a las preguntas planteadas en este documento y/o enviando observaciones generales sobre los temas planteados. Las contribuciones recibidas se publicarán, seguramente en forma resumida, a no ser que el autor se niegue a que se publiquen sus datos personales alegando que ello perjudicaría a sus legítimos intereses. En tal caso, la contribución podrá publicarse de forma anónima. En caso contrario no se publicará la contribución y, en principio, no se tendrá en cuenta. Por otra parte, desde la puesta en marcha en junio de 2008 del Registro de Grupos de Interés (grupos de presión) como parte de la Iniciativa Europea a favor de la Transparencia, se invita a las organizaciones a utilizar este Registro para facilitar a la Comisión Europea, y a la población en general, información sobre sus objetivos, financiación y estructuras. La Comisión sigue el principio de considerar como contribuciones individuales las observaciones procedentes de organizaciones no inscritas en el Registro.

Las contribuciones deberán enviarse a [[DEV-BSGP@ec.europa.eu](mailto:DEV-BSGP@ec.europa.eu)]. Las preguntas sobre esta consulta pueden enviarse a esa misma dirección, o a la Comisión Europea, DG Desarrollo, Unidad C/3, Despacho SC-15 05/100, 1049 Bruselas, Bélgica.

## 2. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR APOYO PRESUPUESTARIO?

El **apoyo presupuestario** forma parte de un conjunto de medidas de cooperación a favor de un país. Incluye diálogo político, transferencias financieras, evaluación del funcionamiento y desarrollo de capacidades, sobre la base de la colaboración y la rendición de cuentas mutua.

### **Recuadro 1: Definición del apoyo presupuestario:**

El apoyo presupuestario es la **transferencia de recursos financieros** de un organismo de financiación externo al Tesoro público de un país socio, siempre que este último respete las **condiciones** de pago acordadas. Los recursos financieros recibidos en tal concepto forman parte de los recursos globales del país socio y, en consecuencia, se utilizan con arreglo a su sistema público de gestión financiera.

La UE solamente ofrece apoyo presupuestario a los países que cumplen los tres **criterios de admisibilidad** siguientes, derivados de los marcos jurídicos que rigen la ayuda de la UE a cada región: que esté en vigor, o en fase de aplicación, a) una política y una estrategia nacional bien definida (o sectorial, en el caso del apoyo presupuestario sectorial); b) un marco macroeconómico orientado a la estabilidad; c) un programa creíble y adecuado para mejorar la gestión de las finanzas públicas. Todos los desembolsos están condicionados a la adhesión permanente a estos tres criterios estándar de admisibilidad (plasmados en las «**condiciones generales**») y también pueden condicionarse a «**condiciones específicas**» que reflejan los indicadores y criterios de funcionamiento (a menudo centrados en los resultados) en los ámbitos prioritarios.

Mediante el apoyo presupuestario los donantes ayudan a los gobiernos socios a financiar funciones públicas clave, como construir escuelas y hospitales, pagar a los profesores y al personal sanitario, construir infraestructuras, mejorar la seguridad y el Estado de Derecho, llevar a cabo procesos de reforma complejos y conseguir la estabilidad macroeconómica.

El apoyo presupuestario está concebido para superar las deficiencias de los planteamientos tradicionales por proyectos (costes elevados de las transacciones, sistemas paralelos fragmentados) que, especialmente en los países con una fuerte dependencia de la ayuda, inhibían la elaboración de políticas coherentes por parte de los gobiernos socios, debilitaban más la ya limitada capacidad de las instituciones nacionales y socavaban la sostenibilidad de la ayuda. Por el contrario, el apoyo presupuestario se considera un medio para favorecer que los países socios asuman sus políticas de desarrollo y sus procesos de reforma, reforzar las instituciones y sistemas nacionales de rendición de cuentas y facilitar el crecimiento, la lucha contra la pobreza y la consecución de los objetivos de desarrollo.

El apoyo presupuestario de la UE no es un cheque en blanco, ni se ofrece a todos los países. Los «principios subyacentes» son importantes (véase la sección 4.1) y el diálogo político constituye una parte fundamental del paquete. Además, es necesario cumplir unos criterios de admisibilidad (véase el Recuadro 1) y satisfacer una serie de condiciones que ayuden a garantizar un uso adecuado de los recursos, mitigar los riesgos y crear incentivos para un mejor funcionamiento. El apoyo presupuestario ha evolucionado mucho con el tiempo, dando lugar a orientaciones diferentes en las distintas regiones.

El Tribunal de Cuentas Europeo ha tenido un papel decisivo al ayudar a la Comisión a mejorar su planteamiento del apoyo presupuestario (véase el Recuadro 2). En sus intercambios más recientes con la Comisión, el Tribunal reconoce los avances realizados, pero detecta deficiencias que todavía pueden impedir al apoyo presupuestario general alcanzar todo su potencial. Recomienda una definición más clara de los objetivos específicos de cada país que facilite la evaluación de impacto; la utilización de un marco completo de gestión del riesgo para mitigar los riesgos financieros y de desarrollo; mayor transparencia y una motivación de los importes asignados al apoyo presupuestario, así como de su asignación a tramos fijos o variables; el refuerzo de la gestión de la condicionalidad vinculada al funcionamiento y del diálogo político; e informes más regulares sobre el funcionamiento que incluyan tanto las ventajas como los riesgos. Todo ello, junto con la auditoría interna y las

recomendaciones del Parlamento Europeo, será fundamental para ayudar a dar forma al planteamiento de la UE sobre el apoyo presupuestario en el futuro.

#### **Recuadro 2: El apoyo presupuestario y el Tribunal de Cuentas Europeo**

**El Tribunal de Cuentas analiza regularmente el apoyo presupuestario de la UE** en sus informes anuales. Ha presentado dos informes especiales sobre el apoyo presupuestario general y tiene previsto presentar un tercer informe a finales de 2010. Las recomendaciones del Tribunal han inspirado las revisiones y mejoras realizadas por la Comisión en su planteamiento y directrices. Concretamente, el Tribunal contribuyó al paso del apoyo presupuestario con fines específicos al apoyo presupuestario sin fines específicos (Informe Especial nº 5/2001) y animó a la elaboración y utilización de un marco público común de medición de los resultados y de la gestión financiera, así como a una mayor coordinación y valoraciones conjuntas con los representantes locales de los donantes (Informe Especial 2/2005). El Tribunal ha valorado en repetidas ocasiones la interpretación dinámica de la admisibilidad aplicada por la Comisión y ha insistido en que la Comisión debe demostrar de forma más explícita, formalizada y estructurada la admisibilidad y los resultados en la gestión de las finanzas públicas (Informe Especial 2/2005, Informe Anual 2009). Asimismo el Tribunal presentó un informe especial sobre la ayuda de la CE al sector de la salud, en el que llegaba a la conclusión de que el apoyo presupuestario general todavía no había hecho una contribución efectiva a mejorar los servicios de salud, y debía centrarse en hacerla, al tiempo que debía aumentar el recurso al apoyo presupuestario sectorial específico (Informe Especial 10/2008). El Tribunal tiene previsto también presentar un informe especial sobre el sector educativo.

**En el presente Libro, el «apoyo presupuestario de la UE» se refiere al apoyo presupuestario gestionado por la Comisión Europea**, basado en los instrumentos de acción exterior financiados por el presupuesto de la UE, así como al apoyo financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo. Puede adoptar la forma de **apoyo presupuestario general**, para apoyar la estrategia nacional de desarrollo de un país, o de **apoyo presupuestario sectorial**, para apoyar la estrategia de un sector concreto. La UE y otros donantes de apoyo presupuestario recurren cada vez más al apoyo presupuestario general y sectorial juntos, y existe un interés creciente por utilizar el apoyo presupuestario para asuntos nuevos y específicos (como el cambio climático). Mientras que la UE y algunos otros donantes facilitan apoyo presupuestario sectorial sin fines específicos, otros destinan los fondos a alguna forma de ayuda específica.

El apoyo presupuestario general y el apoyo presupuestario sectorial tienen **objetivos diferentes**, que se reflejarán en las condiciones y el diálogo. El apoyo presupuestario general pretende apoyar una política y una estrategia nacional de desarrollo, y tiene potencial para abordar la gama completa de políticas y de reformas. El apoyo presupuestario sectorial tiene por objetivo apoyar una política y un programa de reformas sectoriales y cuenta con el atractivo de estar más centrado en sectores de interés clave. Tiene un valor añadido particular cuando el apoyo presupuestario representa una pequeña parte del presupuesto nacional y cuando se buscan reformas y un diálogo político más centrados dentro de un sector concreto. En muchas ocasiones la UE utiliza ambas modalidades a la vez, especialmente en los países de África, el Caribe y el Pacífico, complementando el apoyo sectorial con el general haciendo a la política nacional de desarrollo más sensible a las necesidades específicas de un sector o reforma determinados.

La **coordinación** es clave. La UE es uno de los principales suministradores de apoyo presupuestario. Se está trabajando para mejorar más la coordinación en lo que respecta al diálogo sobre las políticas que deben aplicarse y al diálogo político, el diseño y la ejecución

de los programas, promover la rendición de cuentas nacional y mutua, y realizar evaluaciones e informar de sus resultados. Ello ha servido también de base a la preparación del presente Libro Verde y contribuirá a mejorar la eficacia del apoyo presupuestario y la coherencia y credibilidad de los donantes de la UE, mejorando a la vez la coordinación entre todos los suministradores de apoyo presupuestario.

### **Recuadro 3: Evolución del apoyo presupuestario de la UE**

Las primeras experiencias de apoyo presupuestario en la década de los noventa pusieron de manifiesto los límites de la condicionalidad como medio efectivo de promover las reformas, la importancia de la apropiación de las políticas por parte de los países socios, y el efecto limitado de destinar los fondos a líneas presupuestarias específicas. Partiendo de esta experiencia, la Comisión adoptó en 2000 una **Comunicación** sobre «Asistencia de la Comunidad a los programas de reformas económicas y al ajuste estructural: balance y perspectivas», que introducía la ayuda presupuestaria para la reducción de la pobreza como planteamiento innovador de la condicionalidad. Dicha Comunicación fijó objetivos para el apoyo presupuestario que posteriormente se convirtieron en parte de los principios de eficacia de la ayuda.

Cada vez más se elaboraban programas de apoyo presupuestario de la UE para periodos de tres años, con **tramos fijos anuales** condicionados al cumplimiento de los criterios de admisibilidad y con **tramos variables** vinculados también a la consecución de objetivos acordados en indicadores de resultados seleccionados, fundamentalmente en los sectores sociales.

Respecto a los **criterios de admisibilidad** para el apoyo presupuestario, la Comisión (junto con la mayoría de los demás suministradores) aplica un planteamiento dinámico al requerir un compromiso pertinente y creíble a favor de la reforma y pruebas de progresos, más que el cumplimiento de unas normas mínimas. Este planteamiento ha permitido a la Comisión trabajar en contextos muy variados, lo que incluye **países en situación frágil**, en los que el apoyo presupuestario puede utilizarse para apuntalar la estabilización y evitar el deterioro de la situación económica y política.

Asimismo, en 2008, la Comisión puso en marcha los «**Contratos ODM**» para aquellos países con un buen historial en la gestión del apoyo presupuestario y que demostraban su compromiso en avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los Contratos ODM ofrecen compromisos a 6 años que permiten a los gobiernos planificar a más largo plazo sus estrategias y presupuestos con mayor seguridad sobre la futura disponibilidad de recursos.

### **3. EVOLUCIÓN DEL APOYO PRESUPUESTARIO – ALGUNOS PRINCIPIOS CLAVE**

El apoyo presupuestario ha ido evolucionando en la última década, y se han aprendido diversas lecciones sobre su diseño y su impacto (véanse los Recuadros 3 y 4).

### **Recuadro 4: Apoyo presupuestario – Lecciones aprendidas**

Una importante **evaluación**, llevada a cabo en 2006, del apoyo presupuestario general en siete países en desarrollo (Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ruanda, Uganda y Vietnam) encargada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE-CAD) llegó a la conclusión de que el apoyo presupuestario había constituido una respuesta adecuada a una serie de problemas reconocidos en materia de eficacia de la ayuda, y puede ser una forma eficiente, eficaz y sostenible de apoyar las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Concluía que el apoyo presupuestario general tenía efectos positivos sobre la armonización y la alineación, así como sobre el refuerzo de la apropiación por parte del Gobierno y la rendición de cuentas. También repercutía positivamente sobre la eficiencia del gasto público y sobre la capacidad del Gobierno, especialmente en la gestión de las finanzas públicas. El apoyo presupuestario también

había llevado a mejorar el acceso a los servicios en la mayoría de los países. No había pruebas de evicción significativa de la inversión privada, ni de debilitamiento de los ingresos nacionales percibidos, ni pruebas evidentes de que los fondos del apoyo presupuestario se vieran más afectados por la corrupción que otros tipos de ayuda. No obstante, la evaluación expresaba reservas acerca de los efectos sobre la lucha contra la pobreza y la calidad de los servicios básicos. Actualmente se está aplicando un método revisado de evaluación en Malí, Túnez y Zambia. Recientemente, las **evaluaciones independientes de los programas nacionales de la Comisión Europea** en 20 países, programas en los que el apoyo presupuestario es un elemento importante, han confirmado en general su pertinencia y han recomendado que se siga aplicando. Pero, en general, ha resultado difícil evaluar su impacto sobre la lucha contra la pobreza y otros indicadores de los ODM. Ha resultado especialmente difícil responder a las cuestiones sobre la atribución, y también la valoración de lo que podría haberse conseguido con instrumentos alternativos (análisis contrafactual).

Esto pone de manifiesto que el apoyo presupuestario no debe considerarse como un fin en sí mismo, sino como un medio para mejorar la eficacia de la ayuda y conseguir resultados. Y, aunque la importancia de cada uno de ellos variará según las regiones, pueden determinarse una serie de principios clave para orientar el diseño y la ejecución del apoyo presupuestario, en torno a los cuales existe un amplio consenso entre los suministradores de apoyo presupuestario de la UE:

***El apoyo presupuestario como parte de un paquete:*** El apoyo presupuestario debe ser más que una transferencia financiera, es parte de un paquete que incluye el diálogo político, la evaluación de los resultados, el desarrollo de las capacidades y otras intervenciones de apoyo.

***Apropiación:*** El apoyo presupuestario debe ayudar a un país a conseguir sus propias estrategias de desarrollo.

***Resultados:*** El apoyo presupuestario debe centrarse en conseguir resultados mensurables.

***Predictibilidad:*** El apoyo presupuestario debe facilitarse de forma tal que garantice un alto grado de predictibilidad tanto a corto como a largo plazo.

***Rendición de cuentas:*** El apoyo presupuestario debe facilitarse de manera que mejore la rendición de cuentas de los gobiernos ante sus ciudadanos, los parlamentos nacionales y los organismos superiores de auditoría respecto a la forma en que se utilizan los recursos y los resultados obtenidos (rendición de cuentas nacional). Asimismo el apoyo presupuestario debe facilitarse de manera que garantice que los países socios cumplen sus compromisos para con los donantes y que los donantes cumplen sus compromisos para con los países socios (rendición de cuentas mutua).

***Un planteamiento más coordinado de la UE:*** El apoyo presupuestario de la UE debe facilitarse de forma que mejore la coordinación, tanto dentro de la UE como fuera de ella, y que aumente la coherencia y la credibilidad de la UE.

***Apoyo público:*** A fin de asegurarse el apoyo público de los interesados dentro de la UE, el apoyo presupuestario debe ofrecer pruebas contundentes de resultados obtenidos y progresos realizados por los países socios. Asimismo, los ciudadanos de los países socios deben poder comprender e identificar la diferencia que supone el apoyo presupuestario para sus países.



#### 4. ASUNTOS CLAVE RELACIONADOS CON EL APOYO PRESUPUESTARIO

Asimismo, es evidente que todavía quedan varios retos pendientes para mejorar la calidad, los resultados y el impacto del apoyo presupuestario. Los principales asuntos clave, que resultan menos claros o acerca de los cuales no se ha llegado a un consenso sobre la mejor forma de avanzar, se refieren a:

- la gobernanza política y el papel del diálogo político;
- el papel del diálogo sobre las políticas que deben aplicarse, el papel de la condicionalidad, los vínculos con el rendimiento y los resultados;
- la rendición de cuentas nacional y la rendición de cuentas mutua;
- la programación del apoyo presupuestario y su coherencia con los demás instrumentos;
- la mejora de la evaluación de riesgos y la forma de abordar el fraude y la corrupción;
- el apoyo presupuestario a los Estados en situación frágil;
- el crecimiento, la política fiscal y la movilización de los ingresos nacionales.

Estos asuntos se exponen con más detalle a continuación, junto con una serie de preguntas a las que se invita a responder a todos los interesados. Se agradecerá la presentación de pruebas y ejemplos en apoyo de las respuestas.

##### 4.1. La gobernanza política y el papel del diálogo político

La **gobernanza política** se considera desde hace algún tiempo como uno de los temas más críticos del apoyo presupuestario. Se trata de saber si el apoyo presupuestario debería condicionarse explícitamente a que un país respete los principios subyacentes en materia de derechos humanos, principios democráticos y Estado de Derecho (véase el Recuadro 5); o si estos deben seguir siendo principios que subyacen a toda la cooperación y, en consecuencia, se aplican a toda la asociación y a todas las modalidades de ayuda.

Las Directrices del CAD de la OCDE sugieren que «la condicionalidad política no debe estar vinculada específicamente al apoyo presupuestario o a un instrumento concreto de ayuda, sino más bien gestionarse en el contexto del diálogo político entre un país socio y sus donantes»<sup>2</sup>.

En última instancia, el apoyo presupuestario siempre puede suspenderse (al igual que un proyecto) si se da un incumplimiento grave de los principios subyacentes. Ello es coherente con los diversos instrumentos y acuerdos de la UE que rigen el desarrollo y la cooperación en general en todas las regiones<sup>3</sup> y necesario para mantener la legitimidad del apoyo presupuestario y de la ayuda en general. La experiencia ha puesto de manifiesto que es probable que las **sensibilidades políticas** sean más intensas en el caso del apoyo

---

<sup>2</sup> Directrices del CAD relativas a la armonización de las prácticas de los donantes para mejorar la eficacia de la ayuda. Apoyo presupuestario (vol. 2, 2005).

<sup>3</sup> En particular el Acuerdo de Cotonú, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP).

presupuestario, principalmente en el apoyo presupuestario general, ya que suele considerarse como un refrendo a la postura política general del país socio. El apoyo presupuestario sectorial se percibe en ocasiones como menos expuesto a los riesgos políticos, puesto que apoya la aplicación de una política sectorial concreta y no el conjunto de la política de desarrollo del país socio. Como han descubierto muchos donantes, el apoyo presupuestario sectorial es más fácil de justificar ante los contribuyentes y los parlamentos de los donantes que el apoyo presupuestario general en un contexto de dificultades políticas o de corrupción creciente en el país socio.

#### **Recuadro 5: Principios subyacentes**

En este Libro Verde, los «principios subyacentes» se refieren únicamente a los elementos políticos plasmados en las disposiciones generales del Tratado de Lisboa de la UE en lo que respecta a la acción exterior de la Unión.

El Tratado afirma que: «*La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional*» (Artículo 21, apartado 1).

En los últimos tiempos, las dudas sobre la gobernanza política en varios países en desarrollo que reciben apoyo presupuestario han empujado a algunos donantes a centrar su atención en los principios subyacentes en materia de derechos humanos, principios democráticos y Estado de Derecho, utilizando más explícitamente el apoyo presupuestario para alcanzar objetivos políticos más amplios. La naturaleza intrínsecamente política del presupuesto nacional, y la estrecha relación entre el diálogo sobre las prioridades políticas generales del país socio y el diálogo político han planteado dos cuestiones importantes.

**La primera se refiere al suministro de apoyo presupuestario cuando los principios subyacentes se deterioran.** Algunos donantes interrumpen sus desembolsos mientras que otros continúan con ellos. Estas respuestas incoherentes pueden enviar mensajes equivocados a los gobiernos socios involucrados. Ello pone de relieve la necesidad de encontrar un enfoque que mejore la coherencia y la consistencia, garantizando que los principios subyacentes son comunes y se respetan, a la vez que protege los beneficios del desarrollo, lo que incluye la predictibilidad del apoyo presupuestario.

**La segunda cuestión se refiere al foro más adecuado para el diálogo sobre gobernanza política.** Algunos han abogado por utilizar todas las pistas posibles, incluidos los procesos de diálogo sobre apoyo presupuestario, como medio de maximizar su estímulo e influencia en los asuntos políticos relativos a los principios subyacentes. Otros han preferido un foro más político, independiente de los procesos de diálogo sobre apoyo presupuestario –aunque inspirándolos e inspirado por ellos– como reconocimiento de que estos principios subyacen en toda la cooperación al desarrollo.

**Pregunta 1:** ¿Deberían diseñarse las operaciones de apoyo presupuestario, especialmente las de apoyo presupuestario general, de forma que reflejen mejor el compromiso de los países socios en favor de los **principios subyacentes**? En caso afirmativo, ¿cómo? Concretamente, ¿deberían los programas de apoyo presupuestario utilizar más la condicionalidad en materia de gobernanza política? ¿Existen motivos para plantear la **condicionalidad política** de manera diferente en el caso del apoyo presupuestario general que en el del sectorial?

**Pregunta 2:** ¿Cómo puede el proceso de apoyo presupuestario ser coherente con el **diálogo político** sobre principios subyacentes, mientras el **diálogo político** sigue centrado en los objetivos de desarrollo acordados? ¿Cuáles podrían ser los **foros pertinentes y el nivel adecuado** que implique a los donantes y al país socio para plantear y debatir los problemas relacionados con los principios subyacentes?

**Pregunta 3:** ¿Cómo pueden **responder** los donantes de manera coherente a cualquier deterioro de los principios subyacentes, protegiendo a la vez los beneficios del desarrollo y la predictibilidad del apoyo presupuestario?

#### **4.2. Papel del diálogo político, papel de la condicionalidad y vínculos con el rendimiento y los resultados**

Un **diálogo político** arraigado en los propios procesos presupuestarios y políticos de un país es esencial para garantizar que se determinan, debaten y reciben los recursos adecuados las medidas estratégicas necesarias para conseguir los objetivos acordados. Tal diálogo ayuda a garantizar un vínculo más claro entre la utilización de los recursos (entre ellos el apoyo presupuestario) y el logro de los resultados, y todavía queda mucho por hacer para hacerlo más efectivo. Por ejemplo, es especialmente importante conseguir una mayor implicación de las entidades fiscalizadoras superiores, los parlamentos nacionales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

Los **ámbitos pertinentes para el diálogo político** serían, entre otros, la estrategia de crecimiento, la estabilidad macroeconómica, la política fiscal (incluida la generación de ingresos nacionales y la composición del presupuesto en los niveles centralizado y descentralizados), las políticas sectoriales (especialmente en lo que respecta a los sectores sociales), la protección social (incluido el recurso a programas de transferencia condicional de fondos<sup>4</sup>), la gestión de las finanzas públicas, asuntos de gobernanza más generales, como la lucha contra la corrupción y el fraude o la reforma del sector público, incluida la descentralización. El **diálogo sobre las políticas que deben aplicarse** es diferente del **diálogo político** general sobre los principios subyacentes, si bien, como es lógico, ambos deben complementarse y reforzarse mutuamente. El aspecto fundamental es cómo hacer más eficaz ese diálogo político. Ello plantea cuestiones sobre el alcance del diálogo y las cualificaciones necesarias, el papel de la condicionalidad, y el equilibrio adecuado entre reformas políticas e indicadores de resultados en los marcos de evaluación del rendimiento y como activadores de los desembolsos (véase también el Recuadro 6).

#### **Recuadro 6: Diálogo político sobre apoyo presupuestario en diferentes contextos**

Los objetivos del apoyo presupuestario marcan el alcance y la naturaleza del diálogo político en cada país. Estos objetivos, y la estructura del diálogo, variarán según las circunstancias del país y su grado de desarrollo, la naturaleza de su relación con la UE y la implicación general de los donantes. Por ejemplo, en un país de **Asia o de América Latina**, donde la ayuda y el apoyo presupuestario representan tradicionalmente una parte muy pequeña del presupuesto nacional, dicho diálogo puede ser muy diferente del diálogo en la mayoría de los **países africanos**. En los **pequeños Estados**

<sup>4</sup> Estos programas facilitan las transferencias financieras a las familias pobres a condición de que sus hijos asistan a la escuela y reciban una atención sanitaria básica (por ej. en Brasil, México o Bangla Desh).

**insulares y en los Países y Territorios de Ultramar** (PTU), tal vez habrá que solucionar algunos problemas particulares, como administraciones nacionales reducidas, falta de políticas y estrategias nacionales sólidas, ausencia de marcos macroeconómicos independientes y falta de implicación de otros donantes y de coordinación con ellos). En los **países vecinos de la UE y en los países candidatos a la adhesión**, en los que la política europea se centra más en promover reformas orientadas a la UE destinadas a la asociación política y a la integración económica, se pone más énfasis en que los países socios sean responsables de las medidas políticas concretas que deban aplicarse a corto plazo, como adoptar legislación armonizada con el acervo de la UE dentro de los acuerdos de estabilización y asociación, en el caso de los países candidatos y candidatos potenciales y, en el caso de los países vecinos, dentro de los Acuerdos de Asociación que se están negociando actualmente.

Un **diálogo eficaz sobre las políticas que deben adoptarse** requiere que el personal de los donantes esté cualificado y tenga la posibilidad y la capacidad de ayudar tanto a analizar los problemas que frenan los progresos hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados, como a encontrar y aplicar las soluciones. Ahora bien, muchos donantes carecen del personal apropiado para aprovechar al máximo estas posibilidades. Es posible solucionarlo en parte compartiendo más los conocimientos y la experiencia y concibiendo una división del trabajo más eficaz entre los suministradores de apoyo presupuestario, pero requiere también nuevas inversiones en las cualificaciones adecuadas.

**Condicionabilidad.** Seleccionar a los países que recibirán apoyo presupuestario basándose en criterios de admisibilidad definidos es una aplicación legítima de la condicionabilidad. Actualmente, la Comisión se abstiene de fijar unos requisitos mínimos, considerando que son más importantes los compromisos de un país socio en favor del proceso de reforma. Los desembolsos pueden condicionarse a una combinación de medidas políticas y resultados conseguidos. La experiencia sugiere que la condicionabilidad política muy pocas veces ha sido eficaz para conseguir reformas, a no ser que exista un claro apoyo nacional a las mismas. Muchos actores, entre ellos la Comisión Europea, han hecho más hincapié en los resultados, aunque la mayoría de los programas combinan tanto política como indicadores de resultados.

**Rendimiento y resultados.** La Comisión Europea fue la primera en utilizar los resultados y los indicadores de resultados en sus programas de apoyo presupuestario como base para evaluar los progresos y decidir el importe de los desembolsos de los tramos variables, y como elemento central del diálogo sobre las políticas que deben aplicarse<sup>5</sup>. Este planteamiento pretendía ofrecer espacio a los gobiernos socios para que estableciesen sus propias políticas (siguiendo el principio de apropiación) y estimular el debate sobre cómo y por qué las políticas adoptadas conseguían obtener resultados (o no lo conseguían). No obstante, han surgido dudas y problemas respecto a la capacidad de los servicios estadísticos para elaborar, analizar y divulgar regularmente estadísticas pertinentes, objetivas y de buena calidad para medir el rendimiento; la elección de los indicadores y los objetivos; respecto a si es mejor evaluar el rendimiento concentrándose en esos indicadores o efectuar una evaluación más global del rendimiento; y, de manera más general, hasta qué punto los países encuentran en la condicionabilidad basada en los resultados un incentivo eficaz para funcionar mejor.

Es fundamental centrarse en los resultados. Ahora bien, la asignación financiera del apoyo presupuestario a resultados específicos es más difícil que en el caso de los proyectos, ya que

---

<sup>5</sup> El desarrollo por el Centre for Global Development de planteamientos «pago a la entrega» en los que se paga por resultados y se recompensa el rendimiento representa una nueva y más radical innovación en este sentido.

los fondos del apoyo presupuestario se insertan en el presupuesto general de un país y no es posible hacer un seguimiento de los mismos. Y, sin embargo, los donantes deben rendir cuentas del uso del apoyo presupuestario, de forma que es importante para la UE –y el contribuyente de la UE– contar con más pruebas claras de que los países socios gastan los recursos como está previsto, obtienen resultados y consiguen los objetivos acordados. Ello requiere que los donantes centren el análisis y el diálogo político en todos los grandes ámbitos del sistema de gestión de las finanzas públicas y de la política fiscal de un Gobierno, abarcando la totalidad del ciclo presupuestario. Cuando se detecten deficiencias, los gobiernos deben mostrar que cuentan con un programa de reforma de la gestión de las finanzas públicas pertinente y creíble y demostrar que están realizando progresos. Es importante contar con un mejor análisis presupuestario, a fin de mejorar el funcionamiento del sistema de gestión financiera y de los beneficios del apoyo presupuestario. La definición de objetivos específicos, indicadores de rendimiento y un marco de control para mostrar cómo contribuye el apoyo presupuestario al desarrollo y a la lucha contra la pobreza sigue siendo un reto fundamental. En este contexto, el desarrollo de capacidades que respondan a la demanda y estén orientadas a los resultados, especialmente en los ministerios competentes y los órganos de control, como las entidades fiscalizadoras superiores y los parlamentos nacionales, tiene una importancia primordial.

**Pregunta 4:** ¿Cómo puede conseguirse que el **diálogo con los países socios sobre las políticas que deben aplicarse** resulte más eficaz e inclusivo en su contribución al logro de las reformas, resultados y objetivos previstos?

**Pregunta 5:** ¿Cómo deben utilizar los donantes la **condicionalidad** del apoyo presupuestario para contribuir a mejorar el funcionamiento, y cómo deberían reaccionar ante el incumplimiento de las condiciones acordadas?

**Pregunta 6:** ¿Cómo pueden mejorarse los marcos de control del rendimiento y cómo pueden utilizarse mejor los **indicadores de resultados** en las operaciones de apoyo presupuestario a fin de solucionar los problemas más arriba indicados?

**Pregunta 7:** ¿Cómo puede mejorarse el funcionamiento del sistema de **gestión de las finanzas públicas**, incluidas las medidas de prevención del fraude, y los **resultados** de los fondos de apoyo presupuestario? ¿Debería fijar la UE unos requisitos mínimos para el apoyo presupuestario?

#### 4.3. **Rendición de cuentas**

La **rendición de cuentas nacional** se refiere a que un Gobierno socio es responsable ante sus ciudadanos e instituciones (parlamento, entidades fiscalizadoras superiores) en lo que respecta a sus opciones políticas, recaudación de ingresos, asignaciones presupuestarias y resultados. Es una relación en dos sentidos. Los ciudadanos y las instituciones también deben ser capaces de hacer responsable al Gobierno por sus acciones, controlar los abusos e imponer sanciones. La rendición de cuentas de un Gobierno socio ante sus ciudadanos constituye un elemento fundamental para conseguir los resultados de desarrollo. Es un componente importante para la **apropiación nacional** de su programa de desarrollo. En principio, el apoyo presupuestario está sometido a control de auditoría y parlamentario nacional en una medida en la que no suele estarlo el apoyo mediante proyectos.

Sin embargo, hasta la fecha sólo se han observado modestas mejoras en la rendición de cuentas nacional, en parte debido a que lleva tiempo aplicar los cambios y obtener resultados. La capacidad de la sociedad civil y de los parlamentos de defender y controlar las opciones políticas a lo largo de un proceso presupuestario transparente sigue siendo muy escasa en muchos países. El apoyo a las instituciones y sistemas nacionales de rendición de cuentas es un desafío fundamental para los donantes que facilitan apoyo presupuestario. Las demandas de los donantes pueden eclipsar la rendición de cuentas nacional al imponer un programa dirigido desde el exterior, especialmente cuando el importe del apoyo presupuestario sea importante en relación con el presupuesto nacional.

**Rendición de cuentas mutua.** Desde la **perspectiva de los donantes**, la rendición de cuentas mutua es importante para que los gobiernos donantes puedan demostrar a sus parlamentarios y sus contribuyentes que están utilizando eficazmente los fondos públicos asignados a ayuda al desarrollo. Desde la **perspectiva del país socio**, se necesitan compromisos creíbles de los donantes de facilitar información puntual, previsible, transparente y global sobre los flujos de ayuda (y especialmente el apoyo presupuestario), alineada con el ciclo presupuestario, a fin de elaborar y ejecutar presupuestos generales que den lugar a los objetivos y prioridades políticas acordadas. Asimismo, los países socios necesitan informar a sus ciudadanos sobre su relación con la comunidad de donantes y las ventajas del apoyo presupuestario. Sin embargo, la sociedad civil sólo puede controlar la actuación del Gobierno cuando dispone de la información clave sobre las cantidades dedicadas a medidas específicas y existen canales para informar a las autoridades adecuadas, entre ellos los donantes, sobre los casos de fraude y corrupción.

**Pregunta 8:** ¿Cómo puede concebirse el apoyo presupuestario (incluido el desarrollo de capacidades) para mejorar más la **rendición de cuentas nacional** y la apropiación en los países socios, lo que incluye la participación de la sociedad civil?

**Pregunta 9:** ¿Cómo puede contribuir en mayor medida la **rendición de cuentas mutua** a mejorar la eficacia de las operaciones de apoyo presupuestario tanto en los países donantes como en los países socios?

**Pregunta 10:** ¿Qué tipo de actividades de visibilidad/comunicación deberían llevarse a cabo tanto en los países donantes como en los países socios para mejorar la rendición de cuentas mutua?

#### **4.4. Programación del apoyo presupuestario y coherencia con otros instrumentos**

**La decisión de facilitar apoyo presupuestario, y en qué cantidad,** debe considerarse en el contexto más amplio de la programación de la ayuda en su conjunto, en la que las asignaciones a los países vienen determinadas por una combinación de necesidades y rendimiento. Está relacionada con un análisis político y económico más amplio, las necesidades de financiación de cada país (teniendo en cuenta su marco fiscal a medio plazo y la contribución que puedan proponer donantes y acreedores), su capacidad de absorción, y los riesgos y beneficios esperados del apoyo presupuestario. Una vez analizado correctamente el contexto del país, incluidos los esfuerzos del Gobierno para solucionar las deficiencias detectadas y los recursos nacionales disponibles, pueden decidirse en consecuencia los objetivos de la cooperación y la modalidad de ayuda más adecuada, que también deberá tener en cuenta los costes unitarios y el rendimiento.

**Junto con el apoyo presupuestario coexisten otras varias modalidades de ayuda**, como los fondos verticales, los fondos fiduciarios multidonante, los fondos mancomunados, y la ayuda a través de proyectos. La existencia de una amplia gama de modalidades de ejecución se considera una ventaja para responder a necesidades y objetivos diferentes en distintos contextos. En algunos ámbitos, como el apoyo a los agentes no estatales o a los procesos electorales, es evidente que la ayuda no puede ni debe proporcionarse en forma de apoyo presupuestario. En otros, como la pericia de alto nivel o las grandes inversiones en infraestructura, deberá decidirse qué modalidad es más adecuada teniendo en cuenta el contexto del país.

En lo que respecta al apoyo presupuestario general y sectorial, una cuestión clave es si el apoyo presupuestario a un país concreto debería centrarse en una gama más amplia de ámbitos (apoyo presupuestario general) para obtener un panorama general de la política nacional, aunque al coste de ser potencialmente menos efectivo en el diálogo sobre las políticas sectoriales; o centrarse en sectores específicos (apoyo presupuestario sectorial) para un diálogo más eficaz sobre las políticas que deben aplicarse, aunque al coste de desatender potencialmente temas de reforma más amplios y trans-sectoriales necesarios para avanzar a escala sectorial. En muchos casos la UE utiliza ambas modalidades conjuntamente (véase la sección 2).

**Pregunta 11:** ¿Qué criterios debería utilizar la Comisión para orientar las decisiones sobre el **importe** del apoyo sectorial que debe proporcionar –si proporciona alguno– a los países admisibles?

**Pregunta 12:** ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de proporcionar **apoyo presupuestario general y sectorial** al mismo país, o es preferible recurrir a un único instrumento de apoyo presupuestario (véase el Recuadro 7)? ¿En qué contexto se consideraría el apoyo presupuestario sectorial una ayuda más eficaz?

**Pregunta 13:** ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de utilizar un amplio abanico de instrumentos de ayuda junto con el apoyo presupuestario general o sectorial? ¿Cuáles serían las disposiciones prácticas necesarias para garantizar una coherencia y una coordinación eficiente?

#### **4.5. Mejora de la evaluación de los riesgos y lucha contra el fraude y la corrupción**

La eficiencia y el impacto de todas las formas de ayuda (desde la ayuda a proyectos al apoyo presupuestario) puede verse socavada por varios riesgos que deben ser mitigados. El apoyo presupuestario y la ayuda a proyectos tienen perfiles de riesgo distintos; ello implica la necesidad de adaptar la gestión de riesgos al método de ayuda elegido. El marco de gestión de riesgos para el **apoyo presupuestario** es una herramienta importante para evaluar la admisibilidad, en la programación, diseño e ejecución de los programas y para orientar el diálogo sobre las políticas que deben aplicarse. Es un instrumento para proteger los intereses financieros de la UE. Es también un aspecto crucial del planteamiento dinámico de la admisibilidad (véase el Recuadro 1) que requiere un compromiso creíble en favor de reformas relevantes y demostración de los progresos. En este contexto es importante revisar y reforzar los planteamientos de gestión de riesgos para el apoyo presupuestario.

Un deterioro grave de la **gobernanza política** en el país socio receptor de apoyo presupuestario podría reducir notablemente el papel del presupuesto nacional como expresión

del interés común, y socavar los mecanismos de rendición de cuentas. Ello podría, a su vez, minar los esfuerzos del apoyo presupuestario para mejorar la transparencia y la gestión del propio presupuesto y, en última instancia, socavar la efectividad de dicho apoyo. La valoración de los riesgos políticos requiere un diálogo político intensificado que abarque aspectos pertinentes para el apoyo presupuestario.

La **gestión de los riesgos macroeconómicos y para el desarrollo** requiere unos procesos sólidos de control, diagnósticos e indicadores pertinentes y la capacidad de seleccionar y adoptar medidas correctoras cuando proceda. Si se dispone de pocos indicadores pertinentes, y de escasa calidad, se complica la gestión de estos riesgos. Mejorar el alcance y la calidad del diálogo en curso en la ejecución de políticas nacionales y sectoriales es vital para una gestión del riesgo efectiva.

Mejorar las herramientas de valoración de **riesgos financieros** es esencial. En todas las operaciones de apoyo presupuestario los fondos de los donantes se gestionan con arreglo a los procedimientos de gestión de las finanzas públicas y los sistemas de control del país socio (véase el Recuadro 1). Los riesgos financieros se valoran y mitigan a través de avances en la eficiencia y la eficacia de la **gestión de las finanzas públicas**. Mediante diagnósticos periódicos se detectan las principales áreas de progreso y deficiencias, lo que sirve de base para la preparación y ejecución de programas de reforma cuya pertinencia y credibilidad se controla a través de los procesos de apoyo presupuestario.

La **corrupción** plantea una amenaza grave para los esfuerzos de desarrollo. Debilita la democracia y la buena gobernanza al minar los procesos formales e institucionales. La corrupción socava el desarrollo económico al desviar los recursos destinados a gastos prioritarios y generar ineficacia e incumplimiento de los procedimientos de contratación en el suministro de servicios públicos. La corrupción es uno de los principales factores que afectan a la balanza de argumentos en favor y en contra del apoyo presupuestario. La incapacidad de luchar contra la corrupción mina la confianza tanto en el presupuesto como en la economía política en general, y tiene **implicaciones tanto para los riesgos financieros como para los riesgos de desarrollo**. Por otra parte, puesto que los fondos de los donantes se fusionan con el presupuesto nacional, las alegaciones de fraude o de corrupción no se presentan a la Comisión, ni son investigadas por ella. Y en los casos en que se da malversación de los recursos presupuestarios de los países socios, puede resultar difícil recuperar los fondos. Por ello es esencial que la Comisión, y la comunidad de donantes en general, mantengan un estrecho diálogo con los gobiernos socios sobre los temas relacionados con la corrupción.

Los **factores de riesgos externos**, como factores económicos y financieros internacionales adversos, volatilidad de los precios o condiciones climáticas también pueden afectar a la situación presupuestaria de un país socio. La reciente crisis económica y financiera mundial ha mostrado lo interconectado que está el mundo. Controlar y mitigar los riesgos externos requiere medidas para aumentar la resistencia del presupuesto, incluida la estructura fiscal, frente a los choques externos.

**Pregunta 14:** ¿Cuál es la mejor forma de valorar los **riesgos** mencionados más arriba, dentro de un **marco general, y de gestionarlos** a fin de hacer más eficiente el apoyo presupuestario?

**Pregunta 15:** ¿Qué tipo de medidas debería aplicar la UE si se considera que existe un riesgo elevado de corrupción y fraude?

**Pregunta 16:** ¿Cómo pueden responder los donantes de manera coherente, con medidas



financieras correctivas entre otras, a los casos de corrupción o fraude a gran escala en la ejecución de políticas que gozan de apoyo presupuestario?

#### **4.6. Apoyo presupuestario en situaciones de fragilidad**

El apoyo presupuestario puede ser crítico para ayudar a proporcionar un grado de estabilidad económica y política a los países que se encuentran en situación de fragilidad.

##### **Recuadro 7: Situaciones de fragilidad**

Se trata de situaciones en las que se rompe el contrato social debido a la incapacidad del Estado para desempeñar sus funciones básicas y cumplir sus obligaciones en materia de prestación de servicios, gestión de recursos, Estado de Derecho, acceso equitativo al poder, la seguridad de la población y la protección y promoción de los derechos y libertades de los ciudadanos. En general, la salida de un país de una crisis incluye tres fases sucesivas, que a menudo se solapan, en las que intervienen los socios políticos y los donantes: la fase de emergencia, seguida por la fase de consolidación de la paz, que incluye rehabilitación social y económica, y el comienzo de la reconstrucción institucional. La tercera fase es la estabilización macroeconómica (generalmente caracterizada por la reanudación de la ayuda por parte de las instituciones financieras internacionales una vez pagados los atrasos), que lleva al desarrollo. Cada una de las fases en la salida de un país de una crisis ofrece oportunidades para decidir la concesión de apoyo presupuestario.

Si bien los riesgos son elevados, por definición, los costes de la no intervención y los beneficios de un apoyo eficaz (por ej., mantener las funciones públicas básicas como la prestación de servicios y la seguridad) pueden ser aún mayores. Es necesario interpretar los criterios de admisibilidad para reflejar la capacidad, el compromiso y el potencial de progreso reales del país socio. Ahora bien, resulta esencial una coordinación más estrecha entre aquellos donantes dispuestos a apoyar el restablecimiento del Estado, a fin de garantizar una valoración y gestión de los riesgos adecuada y permanente, un control estricto de los avances y la reactividad en la concepción. La Comisión está colaborando estrechamente con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo en un «documento para un planteamiento común». Aún así, son relativamente pocos los donantes bilaterales que actualmente facilitan apoyo presupuestario a los países en situación de fragilidad.

**Pregunta 17:** ¿Debería utilizarse el apoyo presupuestario para promover la estabilidad en los **Estados frágiles**? En caso afirmativo, ¿cuál sería la mejor manera de utilizarlo?

#### **4.7. Crecimiento, política fiscal y movilización de los ingresos nacionales**

Tanto las estrategias de desarrollo del país socio como la atención de la UE se están centrando cada vez más en la importancia de un **crecimiento económico** sostenible, además de la prestación de servicios sociales. Por ello es necesario garantizar que la ayuda al desarrollo en general, y el apoyo presupuestario en particular, sea también capaz de estimular un crecimiento inclusivo y un desarrollo sostenible, así como la reducción de la pobreza, y contribuir a ellos. Concretamente, habrá que prestar más atención a la selección de las etapas requeridas para eliminar obstáculos al crecimiento sostenido, como una infraestructura económica inadecuada, las trabas administrativas o un capital humano limitado. El apoyo presupuestario puede contribuir a través del fomento de la estabilidad macroeconómica,

reformas clave para conseguir un entorno económico más propicio a los negocios y una asignación presupuestaria más eficaz. La política fiscal es un asunto especialmente importante para el diálogo sobre la política de apoyo presupuestario.

**Garantizar los ingresos nacionales es crucial para conseguir la estabilidad macroeconómica, lograr y mantener los objetivos de desarrollo, luchar contra la pobreza y cumplir los ODM, así como para reforzar la rendición de cuentas nacional.** Ello se refiere tanto al crecimiento económico en los países socios como a los sistemas fiscales. Mejorar la capacidad de los países en desarrollo para obtener ingresos siguiendo los principios de buena gobernanza (transparencia, intercambio de información y competencia fiscal leal) ayudará, a largo plazo, a los países en desarrollo a reducir su dependencia de la ayuda y a considerar una posible **estrategia de salida** del apoyo presupuestario, en la que probablemente cambiará la situación del apoyo presupuestario al ir haciéndose los países menos dependientes de la ayuda. Los países socios deberán comprometerse a reforzar sus sistemas fiscales nacionales y sus tasas de recaudación.

**Una base fiscal amplia, junto con una gestión eficaz de los ingresos y gastos, aumenta la legitimidad del Estado y refuerza la relación entre gobierno y ciudadanos.** Parte del objetivo de los programas de apoyo presupuestario debería ser ayudar a la capacidad del país receptor para resolver los problemas nacionales e internacionales de recaudación de ingresos, a fin de mejorar la rendición de cuentas y la autonomía y de reducir su dependencia a largo plazo. Aunque algunos programas de apoyo presupuestario tratan cuestiones relacionadas con los ingresos, el diálogo y la condicionalidad, estos programas se han centrado principalmente en mejorar la gestión del gasto público. En consecuencia, es posible centrarse más directamente en asuntos relacionados con los ingresos nacionales y la buena gobernanza en materia fiscal, en el diálogo sobre el apoyo presupuestario, la condicionalidad, la evaluación del rendimiento y el desarrollo de las capacidades (observando asimismo los problemas específicos de ingresos en los países ricos en recursos naturales). Ello permitiría progresivamente mejorar las referencias a los principios de buena gobernanza en el ámbito fiscal (como la transparencia, el intercambio de información y la competencia leal en materia fiscal), así como su cumplimiento. El asunto de si el apoyo presupuestario debería condicionarse a las reformas y la buena gobernanza en el ámbito fiscal es particularmente relevante.

El apoyo a la integración regional es también una de las principales características de la cooperación de la UE. La integración regional conlleva beneficios económicos notables, pero también nuevos retos, especialmente la necesidad de cambiar la base de ingresos de los aranceles exteriores a la fiscalidad interna, ya que la liberalización del comercio puede dar lugar a un descenso continuo de los ingresos aduaneros.

**Pregunta 18:** ¿Cómo pueden diseñarse y aplicarse los programas de apoyo presupuestario para promover mejor un **crecimiento inclusivo y sostenido**?

**Pregunta 19:** ¿Cómo pueden el diálogo político sobre apoyo presupuestario y la condicionalidad promover una **mayor generación de ingresos nacionales y acabar con la dependencia de la ayuda**? ¿Qué tipo de estrategia de salida deberían incluir los donantes en sus operaciones de apoyo presupuestario, y cómo organizarla?

**Pregunta 20:** ¿Cómo puede utilizarse el apoyo presupuestario para ayudar a los países socios y a las organizaciones regionales a promover el proceso de **integración regional**?

## **5. CONCLUSIONES Y PRÓXIMOS PASOS**

El apoyo presupuestario se ha considerado una solución a la cuestión de cómo utilizar más eficazmente la ayuda, pero no carece de problemas. Este Libro ha intentado plantear cuestiones sobre qué países deberían recibir apoyo presupuestario, cuánta ayuda deberían recibir, y cuál sería la mejor manera de diseñar y gestionar los programas de apoyo presupuestario. Se trata de asuntos que deben analizarse, junto con los trabajos sobre un conjunto acordado de objetivos y principios, a fin de que el apoyo presupuestario contribuya mejor a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el crecimiento sostenible y la lucha contra la pobreza en los países socios en desarrollo, así como a fomentar una integración económica más estrecha y la asociación política en los demás países. Partiendo de los resultados de este y otros trabajos, la Comisión hará lo necesario para mejorar el planteamiento del diseño y la ejecución del apoyo presupuestario, con el fin de adoptar un planteamiento más coordinado dentro de la UE.