

Informe Especial

## Asistencia de la UE al refuerzo de la administración pública en Moldavia



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)

Sitio web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4951-7	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/433727	QJ-AB-16-013-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-4982-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/071552	QJ-AB-16-013-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5004-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/1719	QJ-AB-16-013-ES-E

© Unión Europea, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

**Informe Especial**

## **Asistencia de la UE al refuerzo de la administración pública en Moldavia**

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE)

En los Informes Especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización III (presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal), especializada en el ámbito Acciones exteriores. La auditoría fue dirigida por Hans Gustaf Wessberg, Miembro del Tribunal, asistido por Peter Eklund y Emmanuel-Douglas Hellinakis, jefe y agregado de su gabinete respectivamente; Sabine Hiernaux-Fritsch, gerente principal; Laura Gores, jefe de tarea, y Erika Soveges y Alexandre Tan, auditores.



*De izquierda a derecha: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, E. Soveges y P. Eklund.*

## Apartados

### Siglas y acrónimos

I - VII **Resumen**

1 - 8 **Introducción**

9 - 11 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

12 - 67 **Observaciones**

12 - 47 **El apoyo presupuestario solo logró reforzar limitadamente la administración pública en los sectores destinatarios**

13 - 28 La Comisión podría haber respondido con más rapidez a los riesgos, y los programas no se ajustaban suficientemente a las estrategias nacionales

29 - 34 No se sacó todo el partido posible a la condicionalidad

35 - 37 Los fondos adicionales basados en incentivos no estaban debidamente justificados

38 - 47 Solo existían pruebas limitadas de los progresos logrados en los sectores que recibieron apoyo presupuestario sectorial

48 - 67 **Los proyectos contribuyeron parcialmente al refuerzo de la administración pública**

49 - 51 Los proyectos eran pertinentes, pero los análisis de las necesidades presentaban insuficiencias

52 - 63 Los proyectos no siempre estaban bien coordinados con los programas de apoyo presupuestario sectorial

64 - 67 Los resultados no siempre fueron sostenibles por falta de voluntad política y por otros factores externos

68 - 77 **Conclusiones y recomendaciones**

**Anexo I — Lista de contratos auditados**

**Anexo II — Clasificación de los contratos de apoyo presupuestario sectorial en la muestra de auditoría**

**Anexo III — Clasificación de los contratos de proyectos en la muestra de auditoría**

**Respuestas de la Comisión y del SEAE**

**APS:** Apoyo Presupuestario Sectorial

**ERSJ:** Estrategia de Reforma del Sistema judicial

**EUHLPAM:** Misión de asesoramiento político de alto nivel de la UE en la República de Moldavia

**IEV:** Instrumento Europeo de Vecindad

**IEVA:** Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

**PEV:** política europea de vecindad

**RFPF:** reformas de las políticas de finanzas públicas

## I

La República de Moldavia es el país más pobre de Europa, y desde 2007 se le ha asignado una ayuda de 782 millones de euros con cargo a los instrumentos europeos de vecindad. Esto representa un importe anual de casi 37 euros por habitante, el más elevado de todos los países vecinos del Este de la UE. En 2014, Moldavia y la UE firmaron un acuerdo de asociación que incluía la creación de una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo.

## II

Los principales problemas de Moldavia son la corrupción generalizada y la debilidad de su administración pública que representa un importante elemento de la asistencia de la UE desde 2007. Una parte significativa de la ayuda procede del apoyo presupuestario, que consiste en la transferencia de fondos a la Hacienda pública del país socio con la condición de que cumpla una serie de requisitos. El resto de la ayuda se canaliza a través de proyectos.

## III

El Tribunal examinó en su fiscalización si la asistencia prestada por la UE a Moldavia había contribuido eficazmente al refuerzo de la administración pública. La muestra de auditoría constaba de cuatro programas de apoyo sectorial en los sectores del sistema judicial, las finanzas públicas, la sanidad y el abastecimiento de agua, además de veinte proyectos en varias entidades públicas.

## IV

El Tribunal llegó a la conclusión de que la asistencia de la UE solo contribuyó parcialmente a reforzar la administración pública. Algunas de las insuficiencias observadas obedecían a factores externos, mientras que otras podían atribuirse a insuficiencias en la formulación y aplicación de los programas y proyectos fiscalizados.

## V

Como no se habían logrado grandes avances en los sectores destinatarios, el Tribunal llegó a la conclusión de que el apoyo presupuestario había tenido un efecto limitado en el refuerzo de la administración pública. La Comisión podría haber respondido con más rapidez cuando se materializaron los riesgos asociados al apoyo, y los programas no se ajustaban suficientemente a las estrategias de Moldavia. No se obtuvieron todos los beneficios potenciales de los programas porque la Comisión no utilizó toda su capacidad para fijar las condiciones previas al desembolso. Algunas condiciones específicas se cumplieron entre la fase de negociación de los programas y el inicio del apoyo presupuestario sectorial, o bien no eran directamente mensurables, y la Comisión podría haber evaluado con más rigor su cumplimiento. Tampoco estaba plenamente justificada la concesión de financiación adicional basada en incentivos.

### VI

En general se consideró pertinente la concepción de los proyectos, y la asistencia de la UE canalizada a través de los mismos fue parcialmente eficaz para reforzar la administración pública, aunque el alcance y el calendario de realización de los proyectos no siempre estaba bien coordinado con los programas de APS. De hecho, la asistencia técnica específica ligada al apoyo presupuestario para el desarrollo de la capacidad administrativa se inició cuando habían transcurrido meses desde el lanzamiento del principal programa de apoyo presupuestario. No siempre se recurrió a otra asistencia técnica o a proyectos de hermanamiento para preparar o respaldar los programas de APS. En general, los proyectos lograron las realizaciones previstas, aunque los resultados no siempre eran sostenibles por falta de voluntad política o por otros factores externos.

### VII

El Tribunal formula una serie de recomendaciones para que la Comisión mejore la eficacia de la asistencia de la UE a Moldavia.

## 01

Moldavia, situada en el sudeste de Europa, entre Rumanía y Ucrania, cuenta con una población de 3,6 millones de habitantes. Se proclamó república independiente tras la disolución de la Unión Soviética en 1991, aunque la región de Transnistria había declarado unilateralmente su independencia y todavía hoy tiene un gobierno diferente.

## 02

Tras un dilatado período de declive económico, Moldavia empezó a crecer de nuevo en 1998, aunque, con un PIB per cápita de 1 687 euros y un índice de pobreza del 12,7 %, sigue siendo el país más pobre de Europa<sup>1</sup>. La población de Moldavia ha disminuido desde la independencia, debido principalmente a la baja tasa de natalidad y a la elevada migración de mano de obra; de hecho, las remesas de los emigrantes han llegado a desempeñar un papel importante en su vida social y económica.

## 03

Moldavia y la Unión Europea entablaron relaciones contractuales por vez primera en 1994, a través de un acuerdo de colaboración y cooperación. En junio de 2014 firmaron un acuerdo de asociación que incluía la creación de una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo. El objetivo del acuerdo es mejorar las relaciones políticas y económicas, e integrar progresivamente a Moldavia en el mercado interior de la UE. La zona de libre comercio prevé la eliminación de cuotas y aranceles aduaneros, y la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias con las de la UE en varios sectores comerciales. Según el Parlamento Europeo, Moldavia «tiene una perspectiva europea y puede solicitar su adhesión a la Unión siempre que suscriba los principios de la democracia, respete las libertades fundamentales y los derechos de las minorías, y garantice el Estado de Derecho»<sup>2</sup>.

## 04

La UE coopera con Moldavia en el marco de la política europea de vecindad (PEV) y, de manera más específica en su dimensión regional oriental, la Asociación Oriental. El Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) es un instrumento financiero de la UE específico para los países vecinos para el período 2014-2020, que sustituyó al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) de 2007-2013. En virtud de estos regímenes, se han asignado a Moldavia 782 millones de euros de ayuda bilateral entre 2007 y 2015<sup>3</sup>. En 2014, la ayuda ascendió a casi 37 euros por habitante, el importe más elevado de todos los países vecinos del Este de la UE<sup>4</sup>.

- 1 PIB per cápita en 2014 según Eurostat ([www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European\\_Neighbourhood\\_Policy\\_-\\_East\\_-\\_economic\\_statistics](http://www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics)); índice de pobreza en 2013, según los últimos indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores, Informe que contiene una propuesta de resolución no legislativa sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Moldavia, por otra, A8-0022/2014 de 21 de octubre de 2014.
- 3 En el mismo período, la ayuda suscrita ascendía a 547 millones de euros, y la abonada, a 363 millones de euros. Moldavia también recibió ayuda a través de proyectos regionales en el marco de la cooperación transfronteriza del IEVA, la ayuda macrofinanciera, el Instrumento de Inversión de la Política de Vecindad, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, y el Instrumento de Estabilidad.
- 4 Los países del Este englobados en integrados en el IEV son Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania.

05

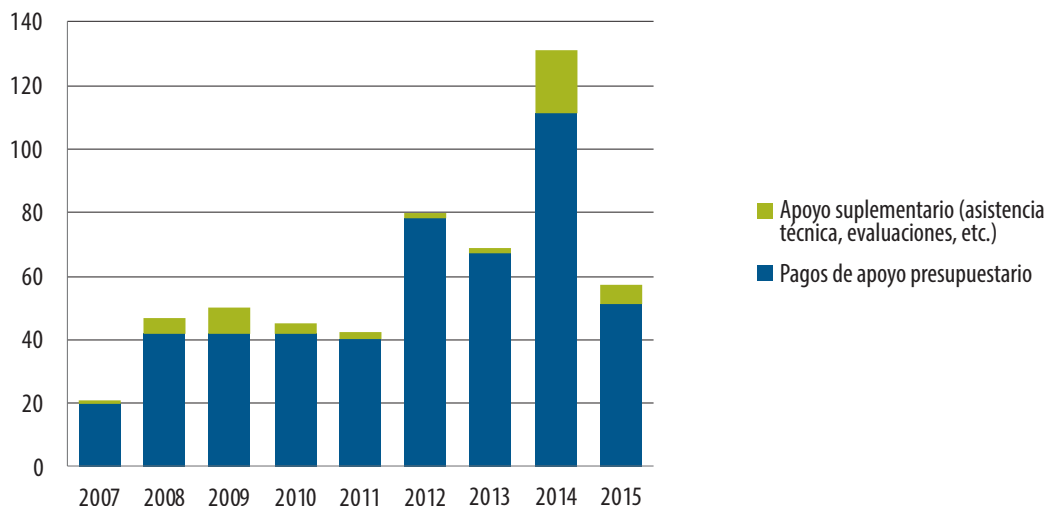
Uno de los principales problemas que afecta a Moldavia es la debilidad de su administración pública: sus instituciones están lastradas por la burocracia excesiva, la falta de dedicación a sus funciones esenciales, la elevada tasa de rotación de personal y, en consecuencia, la escasa eficiencia. La corrupción sigue siendo asimismo un problema, ya que Moldavia ocupa el puesto 103 de 168 países en el índice de percepción de la corrupción de 2015 elaborado por la organización Transparencia Internacional. Por todo ello, el apoyo a la administración pública en Moldavia ha sido un elemento importante de la cooperación en todos los sectores desde 2007, aunque especialmente en el marco del IEV, ya que la «reforma de la administración pública» es uno de los tres ámbitos de cooperación para el período 2014-2017 junto con «agricultura y desarrollo rural» y «reforma de la policía y gestión de las fronteras».

06

El principal método de suministro de la ayuda utilizado en Moldavia es el apoyo presupuestario sectorial (APS<sup>5</sup>). Los fondos de apoyo presupuestario junto con las ayudas adicionales concedidas en virtud de los mismos convenios de financiación supusieron el 74 % de la ayuda bilateral abonada en el período 2007-2015 (véase asimismo la **ilustración 1**). El apoyo presupuestario consiste en la transferencia de fondos al país socio siempre que este último respete las condiciones de pago acordadas. El cumplimiento de estas condiciones es un requisito esencial para obtener el apoyo presupuestario (se denomina principio de «condicionalidad»). Se desembolsan tramos fijos si se cumplen los criterios de subvencionabilidad<sup>6</sup>. Los tramos variables también están ligados a los progresos en el cumplimiento de condiciones específicas.

- 5 El apoyo presupuestario puede prestarse mediante apoyo presupuestario sectorial (APS) o apoyo presupuestario general (APG). Mientras que el APG contribuye a la estrategia de desarrollo nacional, el APS apoya las políticas sectoriales. Desde 2013, la UE otorga APS mediante *contratos de reforma sectorial*, antes denominados *programas de apoyo a las políticas sectoriales*. Para mantener la coherencia, en ese informe se emplea el término APS para todos los contratos de apoyo presupuestario fiscalizados.
- 6 El apoyo presupuestario de la UE está sujeto a cuatro criterios de subvencionabilidad: un marco macroeconómico estable, una buena gestión de las finanzas públicas y la transparencia y vigilancia presupuestarias, y políticas y reformas nacionales o sectoriales verosímiles.

**Ilustración 1** Apoyo presupuestario concedido a Moldavia en el período 2007-2015 (millones de euros)



N.B.: Los fondos se presentan según el ejercicio presupuestario de la correspondiente Decisión de la Comisión.  
Fuente: Sistema de información común RELEX (CRIS).

### 07

En Moldavia, los acuerdos de financiación de la Comisión también proporcionan apoyo adicional para acompañar las principales operaciones de APS a través de proyectos de asistencia técnica al desarrollo de las capacidades en los organismos públicos («asistencia técnica del APS»).

### 08

Moldavia también recibió ayuda en una serie de ámbitos a través de proyectos. En la muestra de auditoría del Tribunal figuran proyectos de hermanamiento y de asistencia técnica: los primeros consisten en la cooperación con las entidades públicas de un Estado miembro de la UE, mientras que la asistencia técnica normalmente es prestada por expertos externos del sector privado.

# Alcance y enfoque de la fiscalización

## 09

En la fiscalización se examinó si la ayuda de la UE a Moldavia había contribuido eficazmente al refuerzo de su administración pública y en concreto de su capacidad de ejercer con eficacia y eficiencia las distintas funciones de gobierno y la prestación de servicios públicos. El Tribunal examinó los dos principales métodos de prestación de ayuda planteando las dos preguntas siguientes:

- a) ¿Contribuyeron eficazmente los programas de APS al refuerzo de la administración pública?
- b) ¿Contribuyeron eficazmente los proyectos al refuerzo de la administración pública?

## 10

La fiscalización se centró en la ayuda del IEVA y del IEV entre 2007 y 2014. La muestra de auditoría abarcó:

- a) cuatro programas de APS destinados a promover la reforma sectorial, entre ellos dos destinados a ámbitos principales de la administración pública (sistema judicial y política de finanzas públicas) y dos a la prestación de servicios sanitarios y de abastecimiento de agua;
- b) veinte proyectos destinados a reforzar a las autoridades centrales, en concreto siete proyectos en el sistema judicial, tres proyectos consecutivos destinados a suministrar asesoramiento político de alto nivel a los ministros de Moldavia (denominados «proyectos EUHLPAM», de la misión de asesoramiento político de alto nivel de la UE a la República de Moldavia), y un proyecto de apoyo a la Cancillería de Estado, autoridad central encargada de coordinar los fondos de la UE en Moldavia.

## 11

La muestra abarcó el 40 % de la ayuda bilateral del IEVA o del IEV suscrita desde 2007 (véase el **anexo I**). El trabajo de auditoría se llevó a cabo entre marzo y septiembre de 2015. El Tribunal examinó pruebas documentales tales como documentos de programación e informes de situación, seguimiento y evaluación. La fiscalización incluyó un control documental, una visita sobre el terreno a Moldavia y entrevistas a personal de las autoridades moldavas, de la delegación de la UE en Chisináu, del Servicio Europeo de Acción Exterior, de la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación de la Comisión, de organizaciones internacionales, de otros donantes, de consultoras y de ONG.

## El apoyo presupuestario solo logró reforzar limitadamente la administración pública en los sectores destinatarios

### 12

En la presente sección se examina la contribución de los programas de APS a la mejora de la administración pública en Moldavia. Se evalúa la concepción de los programas, la aplicación de la condicionalidad, los fundamentos de la concesión de fondos adicionales y la contribución del APS al desarrollo de los cuatro sectores fiscalizados: el sistema judicial, las finanzas públicas, la sanidad y el abastecimiento de agua (véase el **anexo II**).

## La Comisión podría haber respondido con más rapidez a los riesgos, y los programas no se ajustaban suficientemente a las estrategias nacionales

### 13

Con objeto de evaluar la concepción de los programas de APS, el Tribunal verificó si la Comisión había tomado medidas suficientes para analizar y mitigar los riesgos asociados al APS, y si los cuatro programas fiscalizados reflejaban suficientemente las estrategias nacionales de reforma.

## La Comisión podría haber respondido con más rapidez cuando se materializaron los riesgos asociados al APS

### 14

Aunque presenta ventajas tales como una mayor apropiación de los países, el menor coste de las operaciones y una mejor coordinación de los donantes, el apoyo presupuestario también se caracteriza por una serie de riesgos inherentes a su naturaleza (véase el Informe Especial del Tribunal de Cuentas n.º 11/2010)<sup>7</sup>. El perfil de riesgo específico del apoyo presupuestario se debe a que utiliza los sistemas del país, ya que implica la transferencia de recursos financieros a la Hacienda pública<sup>8</sup>. Dado que los fondos se fusionan en el presupuesto del país con otros recursos, también se encuentran expuestos a las insuficiencias presentes en la gestión de sus finanzas públicas<sup>9</sup>. En la fiscalización se evaluó si la Comisión Europea había analizado y mitigado estos riesgos correctamente.

7 Informe Especial n.º 11/2010: «La gestión por la Comisión del apoyo presupuestario general en los países ACP, de América Latina y de Asia». (<http://eca.europa.eu>).

8 Dirección General de Desarrollo y Cooperación (EuropeAid) de la Comisión, Directrices sobre apoyo presupuestario – programación, diseño y gestión: un planteamiento moderno del apoyo presupuestario, septiembre de 2012, p. 126.

9 Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartados 8.6 a 8.8 (DO C 373 de 10.11.2015).

### 15

En 2012, la Comisión introdujo un análisis de riesgos más sistemático, comités directores de alto nivel para las operaciones de apoyo presupuestario y un sistema de alerta temprana<sup>10</sup> en caso de que los riesgos se materializaran, lo cual constituye un considerable avance con respecto al sistema anterior.

### 16

La gestión descentralizada<sup>11</sup> y el apoyo presupuestario dependen en gran medida de los sistemas con que cuentan los países. En Moldavia, los sistemas relacionados con el control de las finanzas públicas no están certificados por los servicios de la UE, ni tampoco funciona la modalidad de gestión descentralizada de la asistencia de la UE. Al mismo tiempo, el apoyo presupuestario era el principal método de ayuda empleado, y representaba casi tres cuartas partes del total de la asistencia de la UE pagada a Moldavia en el período 2007-2015.

### 17

En Moldavia, el riesgo de corrupción es alto. Según el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, la situación ha empeorado desde 2012 (véase el **recuadro 5**).

### 18

En noviembre de 2014, los riesgos macroeconómicos se materializaron en Moldavia cuando se supo que se habían perdido 1 000 millones de dólares estadounidenses de fondos de depositarios en un escándalo de corrupción en el que estaban implicados tres bancos moldavos (véase el **recuadro 1**). El comité director de alto nivel de diciembre de 2014 decidió seguir atentamente en 2015 el caso del Moldavia al asignar el apoyo presupuestario ante el aumento del nivel de riesgo. Tras un análisis interno de posibles medidas de mitigación del riesgo, la Comisión Europea respondió públicamente en julio de 2015, anunciando la suspensión de las ayudas de apoyo presupuestario a la espera de la celebración de un acuerdo entre el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Moldavia<sup>12</sup>. Asimismo, redujo significativamente el porcentaje de apoyo presupuestario programado en 2015 con respecto a los años anteriores (véase la **ilustración 1**). La situación del sector bancario puso seriamente en duda la integridad de la financiación de la UE ingresada en el presupuesto del Estado de Moldavia, pero no es posible demostrar que afectara específicamente a los fondos de la UE, ya que estos se habían fusionado con otros recursos de los presupuestos del Estado.

10 El sistema de alerta temprana se activará en aquellos casos en que se registre un deterioro grave e inmediato de la situación o un hecho identificado como riesgo que tenga una gran repercusión en los objetivos del programa. En estos casos, es necesario que la UE responda inmediatamente para evitar un daño grave para la imagen y la reputación de la Unión. Puede deberse, por ejemplo, a un caso de corrupción o fraude grave o al incumplimiento de los valores fundamentales. Las delegaciones de la UE deberán informar inmediatamente de este tipo de casos a la sede central. Véanse las Directrices sobre apoyo presupuestario, p. 132.

11 En caso de gestión descentralizada, la Comisión podrá decidir recurrir a los procedimientos de contratación pública o de concesión de subvenciones del país beneficiario. Véase el artículo 18, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

12 Delegación de la UE en Moldavia, «EU Budget Support for the Republic of Moldova – pending the fulfilment of several conditions», Chisináu, 8 de julio de 2015.

### Información sobre la crisis bancaria de Moldavia

En noviembre de 2014, el Banco Nacional sometió a administración judicial a tres bancos moldavos que habían concedido créditos por valor de 1 000 millones de dólares estadounidenses. Estas operaciones carecían de una justificación económica rigurosa y provocaron un deterioro tan grave en los balances de los bancos que estos dejaron de ser comercialmente viables. La ingente deuda pública acumulada como consecuencia de este incidente y el coste estimado de salvar a los bancos ascienden al menos al 13 % del PIB de Moldavia.

En el momento de la fiscalización, las investigaciones judiciales sobre el fraude bancario habían avanzado muy poco y no se había elaborado una estrategia de recuperación. La situación generó protestas públicas y contribuyó a un dilatado período de inestabilidad política. Entre noviembre de 2014 y diciembre de 2015 han dimitido tres Gobiernos.

## 19

El último programa del FMI para Moldavia venció en 2013. La última evaluación del programa no fue finalizada debido a desacuerdos relativos a las políticas de los sectores fiscal y financiero. El Banco Mundial suspendió su apoyo presupuestario de 45 millones de dólares estadounidenses en abril de 2014 porque consideró que los riesgos para los fondos derivados del sector bancario eran demasiado sustanciosos como para realizar transferencias al presupuesto del Estado de Moldavia.

## 20

Si bien es cierto que la Comisión Europea identificó correctamente los riesgos de corrupción e inestabilidad macroeconómica en Moldavia, no lo es menos que debería haber reaccionado con mayor rapidez cuando los riesgos se materializaron. Cuando en 2014 se firmó el acuerdo de asociación que incluía la creación de una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo, la Comisión suscribió dos acuerdos de financiación, uno para operaciones de APS a las reformas de las políticas de finanzas públicas (RPF) y otro sobre la aplicación de la zona de libre comercio, en octubre y noviembre de 2014, y desembolsó para ellos aproximadamente 16 000 millones de euros en diciembre de 2014. Desde 2012, tanto el FMI como la Comisión han aludido a los riesgos relacionados con el sector bancario<sup>13</sup>.

13 Fondo Monetario Internacional, Informe del FMI por país n.º 12/288, República de Moldavia, informe del personal técnico sobre la consulta del artículo IV de 2012 (*fifth reviews under the extended arrangement and under the three-year arrangement under the extended credit facility, and requests for waivers for non-observance and modification of performance criteria*), septiembre de 2012; Informe del FMI por país n.º 14/190, informe del personal técnico sobre la consulta del artículo IV de 2014 (*first post-program monitoring discussions*), junio de 2014.

## Los programas de APS no se ajustaban a estrategias nacionales claramente formuladas y existían dudas sobre el modo en que se habían determinado los presupuestos de la APS

### 21

En la fiscalización se evaluó si los programas de APS respaldaban estrategias nacionales pertinentes, claramente formuladas y plenamente asumidas. Las condiciones para el desembolso de los fondos de apoyo presupuestario deben derivarse de la estrategia nacional y ajustarse a la misma<sup>14</sup>.

### 22

Dos de los cuatro programas de APS de la muestra de auditoría no se ajustan plenamente a las estrategias nacionales. El APS a las finanzas públicas respalda una estrategia nacional con objetivos de tipo sectorial (véase el **recuadro 2**), mientras que el APS al sistema judicial no contribuye directamente a la aplicación de la estrategia de reforma nacional.

14 Para más información, véanse las Directrices sobre apoyo presupuestario, anexo 3: Evaluación de la elegibilidad de las políticas públicas

## Recuadro 2

### Las condiciones específicas no se ajustaban suficientemente a una estrategia nacional: el APS a las reformas de las políticas de finanzas públicas

El APS a las reformas de las políticas de finanzas públicas se basa en la estrategia de desarrollo de 2020 de Moldavia, que abarca siete sectores entre los que se cuentan las infraestructuras, los regímenes de pensiones y la educación, pero que no establece ningún objetivo relativo a las finanzas públicas. Moldavia cuenta con una estrategia nacional para la gestión de las finanzas públicas en el período 2013-2020 que consiste en una estrategia global, planes de acción anuales y un marco de seguimiento.

El convenio de financiación para el APS establece doce condiciones específicas que han de cumplirse para el desembolso de sus tres tramos variables. Estas condiciones no están previstas en la estrategia nacional de desarrollo ni tampoco reflejan directamente las prioridades establecidas en la estrategia de gestión de las finanzas públicas.

Por ejemplo, una de las condiciones consiste en la creación de un Consejo Presupuestario, que no se prevé expresamente en ninguno de los documentos estratégicos suscritos entre Moldavia y la UE. Lo mismo ocurre con dos condiciones que prevén la publicación de un «presupuesto de los ciudadanos»<sup>15</sup> y de informes de mitad del ejercicio sobre la ejecución presupuestaria. El acceso público a la información presupuestaria clave recibió la calificación «A» en la evaluación del gasto público y la rendición de cuentas financiera de 2011<sup>16</sup>.

15 El presupuesto de los ciudadanos es una versión de carácter no técnico del presupuesto del Estado con el objetivo de llegar a todos y ser comprendida por el más amplio sector posible de la población.

16 El programa relativo al Gasto Público y la Rendición de Cuentas Financiera (PEFA) es una asociación de múltiples donantes que evalúa el estado de los sistemas de gasto público, de contratación pública y de rendición de cuentas financiera. Las evaluaciones PEFA analizan los resultados del sistema de gestión de las finanzas públicas del país mediante treinta y un indicadores, que se califican con una puntuación de A a D ([www.pefa.org](http://www.pefa.org)).

### 23

Si bien el objetivo declarado del APS al sistema judicial es apoyar la estrategia de reforma de este sector (ERSJ) en Moldavia, sus condiciones específicas relacionadas con el sistema judicial no se expresan en los mismos términos. Algunas condiciones del APS afectan a cuestiones financieras públicas y no se mencionan en la estrategia de reforma. Por tanto, no existe una correlación estricta entre las medias emprendidas en virtud de la ERSJ y el APS. Además, esto exige que se establezcan en el APS requisitos de seguimiento y de información adicionales.

### 24

Los programas de APS para la mejora de la prestación de servicios sanitarios y de abastecimiento de agua no se basaban en estrategias de reforma claramente formuladas por Moldavia. Las directrices instan a que las estrategias sectoriales se presupuesten adecuadamente de modo que sean elegibles para el apoyo presupuestario<sup>17</sup>. Sin embargo, en el APS a la sanidad, la estrategia nacional no se ajustaba plenamente a la política sanitaria global del país y no estaba plenamente reflejada en las previsiones presupuestarias. El APS al abastecimiento de agua fue concebido para apoyar la estrategia nacional sobre el agua de 2007, pero esta resultó ser demasiado ambiciosa, ya que se planteaba gran número de objetivos sin contar con un plan de acción con plazos definidos ni un claro marco institucional para su aplicación.

### 25

En la fiscalización también se examinaron los fundamentos sobre los que se establecieron los presupuestos para los programas de APS, los cuales, según las directrices sobre apoyo presupuestario publicadas en 2012, debían basarse en una serie de criterios, tales como las necesidades de financiación del país socio y su compromiso de asignar recursos del presupuesto en consonancia con su estrategia nacional. Otros criterios eran la eficacia, el rendimiento de los recursos asignados y el impacto que aportaría el apoyo presupuestario para conseguir los objetivos, el historial y la capacidad de absorción de los desembolsos anteriores, y la efectividad con que los objetivos acordados se habían conseguido con las operaciones de apoyo presupuestario y la orientación a los resultados de la estrategia de desarrollo del país socio.

### 26

El examen de los programas seleccionados reveló que no estaba suficientemente claro cómo se habían determinado los presupuestos. El primer programa de la muestra de auditoría establecido con arreglo a la nueva metodología fue el APS a las reformas de las políticas de finanzas públicas, pero no fue acompañado de una evaluación exhaustiva de los criterios enumerados en el apartado 25.

17 Para más información, véanse las Directrices sobre apoyo presupuestario, anexo 3: Evaluación de la elegibilidad de las políticas públicas, 3.2. Financiación de las políticas.

**27**

Pese a que las directrices no se aplicaban a los programas de APS elaborados antes de 2012, se había realizado una evaluación previa de las necesidades financieras para la estrategia de reforma del sistema judicial, pero esta no aportó información fiable, ya que la estimación inicial de 124 millones de euros se redujo a la mitad tras dos años de aplicación<sup>18</sup>. En 2015 se inició una reevaluación de las necesidades financieras con el apoyo de un proyecto de asistencia técnica financiado por la UE (véase el apartado 61). En cuanto a los tres programas de APS restantes, no había evidencia de que se hubieran evaluado las necesidades de financiación.

**28**

Asimismo, con respecto al procedimiento de elaboración de los presupuestos, se observaron variaciones que carecían de justificación clara en la fase de preparación del presupuesto previsto. Una evaluación externa efectuada antes de elaborar un programa del APS al sistema judicial, cuyo presupuesto era de 58,2 millones de euros, había recomendado un presupuesto de 40 millones de euros. El APS al abastecimiento de agua recibió durante su aplicación un incremento *ad hoc* de 5 millones de euros basado en consideraciones políticas.

**No se sacó todo el partido posible a la condicionalidad****29**

Tanto el sistema de seguimiento de los resultados como los criterios de pago son esenciales para el apoyo presupuestario porque sientan las bases de la condicionalidad. Los tramos variables, supeditados a los avances en el cumplimiento de las condiciones específicas constituyen un incentivo para alcanzar mejores resultados, ya que con resultados parciales solo se obtienen pagos parciales. En la fiscalización se evaluó si las condiciones de pago por tramos constituían un incentivo eficaz para estimular las reformas. El Tribunal también examinó si los desembolsos se supeditaban sistemáticamente al cumplimiento de estas condiciones.

**Algunas condiciones de los tramos se cumplieron entre la fase de negociación de los programas y el inicio del APS****30**

Algunas condiciones específicas establecidas en los contratos de la muestra de auditoría exigían de las autoridades moldavas una actuación limitada o se cumplieron entre la fase de negociación de los programas y el inicio del APS (véase el **recuadro 3**). Los objetivos insuficientemente ambiciosos reducen el efecto incentivador. La inclusión de medidas ejecutadas antes del comienzo del programa comporta el riesgo de estas hubieran podido llevarse a cabo total o parcialmente sin la ayuda.

18 El plan de acción (Decisión del Parlamento n.º 6 de 16 de febrero de 2012, p. 168) otorga 1 989 millones de leus (124 millones de euros de 2012) para la aplicación de la ERSJ. En el Informe Anual relativo al ejercicio 2014 se calcula un importe de 1 034 millones de euros (50 millones de euros de 2014).

### Ejemplos de condiciones específicas

#### Ejemplo 1 – Algunas condiciones específicas exigían de las autoridades moldavas una actuación limitada

Una condición del APS a las reformas de las políticas de finanzas públicas, que se inició en 2014, prevé la publicación de informes de mitad del ejercicio sobre la ejecución presupuestaria, cuando Moldavia ya publicaba informes mensuales sobre dicha ejecución desde hacía varios años.

#### Ejemplo 2 – Algunas condiciones específicas ya se cumplían entre la fase de negociación de los programas y el inicio del APS

El convenio de financiación del APS a la sanidad se firmó en 2009. El primer tramo variable de 13,4 millones de euros se desembolsó previa evaluación de cincuenta y tres indicadores, veintidós de los cuales se referían a medidas adoptadas en 2008, después de haberse negociado el programa.

El APS al sistema judicial se inició en junio de 2013. Se cumplieron total o parcialmente tres condiciones de desembolso (modernización del sistema de recursos judiciales, modificación del enjuiciamiento criminal y reducción de las inmunidades aplicables a los jueces), y las leyes correspondientes se aprobaron entre abril y julio de 2012, después de haberse negociado el programa.

## 31

Los cuatro contratos contenían condiciones específicas que no eran claramente mensurables; así, las del APS al sistema judicial tuvieron que volver a explicarse tras el desembolso del primer tramo variable debido a las dificultades de las partes para ponerse de acuerdo sobre su significado<sup>19</sup>. Además, el APS a las reformas de las políticas de finanzas públicas establece condiciones específicas, pero no indicadores independientes, y no todas las condiciones específicas son directamente mensurables. En el APS a la sanidad, aproximadamente la mitad de los indicadores eran demasiado vagos<sup>20</sup>. El APS al abastecimiento de agua también contaba con indicadores no verificables, agregados o poco claros.

### Las condiciones no se aplicaron sistemáticamente para fomentar las reformas

## 32

Las directrices sobre apoyo presupuestario de la Comisión señalan que los tramos solo deberán desembolsarse cuando se hayan cumplido las condiciones específicas y los indicadores de resultados correspondientes. En la fiscalización se observó un uso arbitrario de la condicionalidad en tres de los cuatro programas fiscalizados<sup>21</sup>. En el **recuadro 4** se muestra que, en el APS a la sanidad, los fondos seguían desembolsándose aunque las condiciones no se hubieran cumplido. Asimismo, en los tres programas del APS a la sanidad, al sistema judicial y al abastecimiento de agua, la evaluación del cumplimiento de algunas de las condiciones podría haber sido más rigurosa en lo referente a algunas condiciones.

19 Fue necesario elaborar cuadros explicativos con la ayuda de un proyecto de asistencia técnica financiado por la UE (véase el apartado 61) que posteriormente fueron debatidos en el grupo de trabajo que supervisa el APS.

20 Algunos ejemplos de indicadores: «Optimización de la estructura de la atención primaria de salud», «Análisis de las opciones para fomentar las inversiones privadas en el sistema sanitario» o «Continuación de la mejora de la planificación estratégica en el sector sanitario basada en el marco de gastos a medio plazo (MTEF)».

21 Cuando se llevó a cabo la fiscalización, todavía no se había evaluado el cumplimiento de las condiciones específicas en el programa de apoyo presupuestario a las reformas de las políticas de finanzas públicas, pues este se inició al final de 2014.

**Los fondos se desembolsaron aunque no se hubieran cumplido condiciones específicas ni indicadores de resultados****Ejemplo 1 – Se desembolsaron más fondos que los recomendados en el informe de evaluación externa**

Las decisiones de desembolso de fondos de APS se basaron en un informe de evaluación externa que examinaba el cumplimiento de las condiciones específicas del desembolso. Los desembolsos correspondientes al APS a la sanidad se apartaban de las recomendaciones formuladas en el informe de evaluación externa en dos tramos variables de cada tres. En 2011, el segundo tramo variable ascendió a 13,6 millones de euros, lo que suponía un 9 % más que los 12,5 millones de euros recomendados, con arreglo a la evaluación de veintiocho condiciones. El tercer tramo (4,1 millones de euros), en 2012, era superior en un 11 % (según la evaluación de nueve condiciones). El grueso de la diferencia se debió al desembolso de fondos reasignados de la asistencia técnica del APS al apoyo presupuestario, sin que dicha reasignación estuviera justificada por actividades o condiciones nuevas asociadas.

**Ejemplo 2 – Los desembolsos se efectuaron tras una evaluación insuficientemente rigurosa del cumplimiento de las condiciones**

Una de las condiciones del APS al abastecimiento de agua exigía la asignación de al menos 600 millones de leus moldavos del presupuesto nacional a los sectores de abastecimiento de agua y saneamiento. En 2012, las asignaciones ascendieron a 252 millones de leus (42 % de los 600 millones de leus exigidos), muy por debajo del umbral mínimo y, sin embargo, en la evaluación se consideró que la condición se había cumplido parcialmente y se desembolsó el 42 % de los fondos correspondientes.

Otra condición de la APS a la sanidad exigía que no disminuyera el gasto público en sanidad, ajustado en función de la inflación. En 2010, el presupuesto de Moldavia para sanidad se incrementó en un 5 % con respecto a 2009 en términos nominales. Sin embargo, dado que el nivel de inflación fue del 9 % en 2010, el gasto ajustado del sector sanitario realmente disminuyó con respecto al año anterior. Pese a ello, se consideró que la condición se había cumplido.

**33**

Según las directrices sobre apoyo presupuestario de la Comisión, la reprogramación de fondos no desembolsados en tramos posteriores podría limitar el efecto incentivador inicial de las condiciones. No obstante, el APS a la sanidad incluía un último tramo en el que se reagrupaban los saldos de fondos remanentes de tramos anteriores que no se habían desembolsado.

**34**

Al inicio del programa, en 2009, el APS al abastecimiento de agua no preveía un último tramo para los fondos remanentes. Sin embargo, posteriormente se creó un tramo adicional de 6,1 millones de euros en el período previo a la firma del acuerdo de asociación / zona de libre comercio en 2014. Se fijaron nuevas condiciones acordes a los objetivos globales del APS al abastecimiento de agua, lo cual permitió el desembolso de 4,9 millones de euros de los fondos remanentes debido al incumplimiento de las condiciones correspondientes a tramos anteriores.

## Los fondos adicionales basados en incentivos no estaban debidamente justificados

### 35

En 2012, la Comisión introdujo el principio de «más por más», una mayor financiación basada en incentivos para recompensar los avances de los países socios hacia la democracia. En virtud de este régimen, las asignaciones adicionales a los países han de estar supeditadas a sus progresos en el proceso de reforma según la evaluación del Informe de situación de la PEV, y con arreglo a normas y parámetros reconocidos internacionalmente<sup>22</sup>.

### 36

En virtud de este régimen, Moldavia recibió un total de 93 millones de euros para el período 2012-2014, de los cuales, 28 y 35 millones de euros se canalizaron a través del Programa de Integración y Cooperación de la Asociación Oriental, en 2012 y 2013, respectivamente, y 30 millones de euros a través del programa general del IEV en 2014<sup>23</sup>. Estos fondos se asignaron principalmente a programas de APS nuevos o en curso.

### 37

El examen documental del Tribunal reveló que no estaban claros los motivos en los que se basaba la asignación de fondos adicionales a Moldavia. Durante tres años las dotaciones se basaron en un análisis limitado de los progresos registrados. Los informes de situación de la PEV no demuestran que Moldavia haya progresado hacia la democracia. Según el informe de 2013, en la primera mitad del año, Moldavia atravesó su crisis política más profunda en años<sup>24</sup>, descrita como un colapso institucional<sup>25</sup> que provocó un daño perdurable en la credibilidad de las instituciones democráticas del país<sup>26</sup>.

## Solo existían pruebas limitadas de los progresos logrados en los sectores que recibieron apoyo presupuestario sectorial

### 38

El Tribunal evaluó, en la medida de lo posible, si los programas de APS habían contribuido al progreso de los cuatro sectores fiscalizados: el sistema judicial, las finanzas públicas, la sanidad y el abastecimiento de agua, basándose en los indicadores e informes disponibles. Al evaluar el apoyo presupuestario, la OCDE propone un enfoque en tres etapas: (i) en la primera, se evalúan los insumos, los resultados directos y los resultados inducidos del apoyo presupuestario; (ii) en la segunda, las realizaciones y el impacto de las políticas, estrategias y gastos del Estado y, (iii) en la tercera, se estudia la contribución del apoyo presupuestario a las políticas, estrategias y gastos estatales que han producido las realizaciones y el impacto de la segunda etapa, para lo cual se combinan y comparan los resultados de la primera y la segunda etapas<sup>27</sup>.

22 Los principales criterios para evaluar el progreso son elecciones democráticas y creíbles, libertades de asociación, de expresión y de reunión, libertad de prensa y medios de comunicación, Estado de Derecho regido por un sistema judicial independiente y derecho a un juicio justo, lucha contra la corrupción, reforma de los sectores de la seguridad y el orden público, control democrático sobre las fuerzas armadas y respeto de los derechos humanos. (Anexo a la Decisión de Ejecución C(2012)4170 de la Comisión, de 26 de junio de 2012).

23 El 10 % del presupuesto del IEV se reserva para el enfoque basado en incentivos: los programas globales plurinacionales recompensan los progresos hacia la democracia profunda y sostenible y la aplicación de objetivos de reforma acordados (Reglamento (UE) n.º 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad (DO L 77 de 15.3.2014, p. 27) artículo 7, apartado 6 y considerando 4, y Decisión C(2014)2998 de 2 de mayo de 2014). El programa de integración y cooperación de la asociación oriental concedió fondos adicionales a los socios que aportaron reformas para lograr una democracia sólida y respeto por los derechos humanos (Decisiones de Ejecución C(2012)4170 de 26 de junio de 2012 y C(2013)8140 de 21 de noviembre de 2013 de la Comisión).

24 Documento de trabajo conjunto de la Comisión Europea y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Comunicación común al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: «Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova. Progress in 2013 and recommendations for action accompanying the document». *Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013*, p. 5.

25 *Ibid.*, p. 2.

26 *Ibid.*, p. 5.

### 39

Sin embargo, aunque pueda establecerse un vínculo lógico claro entre la acción y los resultados<sup>28</sup>, puede resultar complicado, si no imposible, determinar qué parte de los resultados es atribuible a las intervenciones de la UE y cuál se debe a las intervenciones de otros donantes o a otros factores<sup>29</sup>. De hecho, el presupuesto del país socio financia la totalidad de la estrategia de desarrollo del país, de modo que las realizaciones derivadas de las intervenciones de apoyo presupuestario de la UE guardan relación con los cambios introducidos en las políticas y servicios públicos, que no son solo consecuencia del programa de apoyo presupuestario, sino también de otras medidas y decisiones gubernamentales diversas, de otros programas de ayuda exterior y de factores externos no gubernamentales<sup>30</sup>. Pese a estas limitaciones, existen pruebas de que el apoyo presupuestario logró resultados limitados en Moldavia, pues los indicadores y los informes no demuestran que se lograran grandes progresos en tres de los sectores destinatarios (el sistema judicial, la sanidad y los servicios de abastecimiento de agua). Cuando se efectuó la fiscalización era demasiado pronto para valorar los efectos potenciales del APS a las finanzas públicas.

### 40

En el APS al sistema judicial, hasta la fecha se han desembolsado 28,2 de los 30 millones de euros en dos tramos. El importe se redujo porque solo se cumplía el 88 % de las condiciones. No se lograron realizaciones, como modificaciones de leyes, en los ámbitos del proceso de investigación prejudicial, el sistema de justicia de menores y la intolerancia frente a la corrupción.

### 41

Aunque en el informe de situación de la PEV de marzo de 2015 se consideraba que Moldavia había logrado algunos progresos generales en la aplicación de la estrategia de reforma del sistema judicial, los indicadores internacionales ponen en duda que se haya producido algún progreso (véase el **recuadro 5**).

27 Véase OECD-DAC, «*Evaluating Budget Support, Methodological Approach*», p. 3.

28 Normalmente, los resultados abarcan tres categorías: realizaciones, efecto e impacto. Véase, para una definición más exacta, el Informe Especial n.º 21/2015, Análisis de los riesgos de un enfoque orientado a los resultados en las acciones de desarrollo y cooperación de la UE (<http://eca.europa.eu>).

29 Informe Especial n.º 21/2015, Análisis de los riesgos de un enfoque orientado a los resultados en las acciones de desarrollo y cooperación de la UE (<http://eca.europa.eu>).

30 Informe Especial n.º 21/2015, p. 23.

### Los indicadores internacionales muestran que Moldavia ha avanzado poco en las reformas del sistema judicial y en la lucha contra la corrupción

Varios grupos de reflexión y ONG que publican indicadores sobre la Justicia y la corrupción en el mundo presentan un panorama heterogéneo del progreso alcanzado en Moldavia.

Freedom House rebajó su calificación (en una escala de 7 a 1) de 4,5 en 2012 a 4,75 en 2015 por su marco e independencia judicial, y la valoración de su índice de corrupción mejoró ligeramente, pasando de 6 a 5,75<sup>31</sup>.

El Informe sobre la competitividad mundial 2014-2015 clasificaba su independencia judicial en el puesto 141 entre 144 países<sup>32</sup>.

El indicador sobre el Estado de Derecho del Banco Mundial mostró una evolución negativa, pues pasó del rango de percentil 45 en 2012 al 42,7 en 2013, aunque en 2014 mejoró al alcanzar un 46,6<sup>33</sup>.

Según el Instituto de Política Pública, la confianza de los ciudadanos disminuyó en el último decenio, pasando del 41 % al 23 % al final de 2014<sup>34</sup>.

Moldavia retrocedió en el Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional: en 2012 ocupaba el puesto 94 entre 176 países, y en 2015, el 103 entre 168. Los moldavos percibían el sistema judicial como el más corrupto después de la policía<sup>35</sup>.

31 <https://freedomhouse.org>.

32 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf).

33 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>.

34 Instituto de Política Pública de Moldavia, Barómetro de opinión pública de noviembre de 2014 (<http://www.ipp.md>).

35 <http://www.transparency.org/country#MDA>.

### 42

En el APS a la sanidad se desembolsaron 43,5 millones de euros, lo que supone el 99,2 % del presupuesto. Este porcentaje se alcanzó porque un último tramo permitió el desembolso de los fondos remanentes debido al incumplimiento de las condiciones de tramos anteriores (véase el apartado 33). Previamente, el porcentaje de desembolso había sido del 89,7 %.

### 43

Una evaluación de la Organización Mundial de la Salud de 2012 presenta un panorama heterogéneo de realizaciones en el sector sanitario de Moldavia. Siguen sin alcanzarse los progresos previstos en protección financiera (el grado de protección con que cuentan las personas frente a las consecuencias financieras de la enfermedad) y equidad en la financiación del sistema sanitario. Las desigualdades en el acceso a los servicios sanitarios siguen siendo un problema. Pese a la dificultad de evaluar la calidad global de la prestación de servicios sanitarios, en el estudio se considera que se registraron algunos avances, principalmente en los servicios sanitarios preventivos<sup>36</sup>. En general, resulta difícil evaluar cómo ha contribuido el programa de APS a la mejora de los sistemas sanitarios y, en consecuencia, a la salud de la población moldava. Por otra parte, otros factores han influido también, como las mejoras en la situación socioeconómica<sup>37</sup>, y algunos datos pertinentes no se recabaron ni se facilitaron sistemáticamente<sup>38</sup>. Esto se explica asimismo por el hecho de que no se llevara a cabo una evaluación de seguimiento del impacto del APS a la sanidad una vez finalizado el programa, en 2013.

### 44

El APS al abastecimiento de agua no cumplió las expectativas de las realizaciones fijadas en el convenio de financiación. Factores externos como la crisis económica que sacudió Moldavia en 2009 y la inestabilidad política del país, sumados a la debilidad de las instituciones en el sector del agua y la ausencia de asistencia técnica, provocaron que las condiciones solo se cumplieran parcialmente en todos los tramos variables. Por esta razón, la Comisión solo desembolsó el 68 % de los fondos en el tercer tramo.

36 Observatorio Europeo de Políticas y Sistemas Sanitarios, asociación organizada por la OMS, «*Republic of Moldova, Health system review*», *Health Systems in Transition*, Vol. 14 n.º 7, 2012, p. 131-139.

37 Siempre es difícil discernir la contribución de la atención sanitaria a la mejora de la salud entre todas las mejoras generales de la situación socioeconómica. Este es precisamente el caso de la República de Moldavia, que cuenta con una población relativamente reducida, por lo que hay que tratar con precaución algunas tendencias que se manifiestan a lo largo del tiempo (ibíd., p. 135).

38 Siempre según la evaluación de la OMS, resulta difícil valorar la calidad global de la prestación de servicios sanitarios porque los datos necesarios para dichos indicadores no se recaban ni se facilitan regularmente. Por ejemplo, no se utilizan habitualmente medidas basadas en resultados comunicados por los pacientes y no se recaban los porcentajes de mortalidad intrahospitalaria en los ingresos graves. Tampoco se recopilan y analizan sistemáticamente los datos sobre la seguridad de los pacientes. Por ejemplo, aunque en general se recopilan los datos sobre las complicaciones postoperatorias, no se desglosan por causas o factores coadyuvantes, por lo que no pueden emplearse como indicadores sobre la seguridad de los pacientes, ibíd., p. 136.

### 45

Los servicios públicos de agua de Moldavia siguen presentando insuficiencias. Solo tiene acceso al agua potable alrededor del 50 % de la población, el sector está muy poco desarrollado, la capacidad institucional es débil y la capacidad de ejecución de los municipios para gestionar las redes de abastecimiento de agua y saneamiento es limitada. En un informe de 2012 sobre los resultados del sector del agua, el Tribunal de Cuentas de Moldavia llegó a la conclusión de que la situación del abastecimiento de agua y saneamiento en los municipios de la República de Moldavia es difícil y está bloqueada. En otro informe de 2012 de dicho Tribunal se afirmaba que, para alcanzar los beneficios esperados en el campo de la rehabilitación y construcción de redes de abastecimiento de agua y saneamiento es necesario mejorar la administración de los recursos públicos destinados a lograr estos beneficios así como el sistema de gestión de los poderes públicos encargados de proyectos de ejecución en ese campo. No obstante, un reciente estudio de la OMS y de Unicef demuestra que entre 1995 y 2015 ha mejorado el uso de las fuentes de agua y de las instalaciones de saneamiento<sup>39</sup>.

### 46

El valor añadido que pueden aportar los fondos del APS a los presupuestos sectoriales nacionales es escaso. Los auditores observaron que así sucedía en el APS a la sanidad, ya que los presupuestos nacionales de sanidad, ajustados en función de la inflación, disminuyeron durante la aplicación del programa en 2010 y 2011<sup>40</sup> (véase el **recuadro 4**, ejemplo 2). Esto se consideró un indicio de que se otorgaba una prioridad limitada al sector, y arrojó dudas sobre la capacidad del Ministerio de Sanidad para aplicar las políticas nacionales en dicho ámbito. En un estudio publicado por la OMS en 2012 se indicaba que el gasto total en sanidad seguía siendo muy bajo con respecto a otros países europeos, y que esto limitaba significativamente el volumen y la calidad del paquete de servicios prestados<sup>41</sup>.

### 47

Tampoco se han logrado grandes avances en el APS al abastecimiento de agua debido al período electoral, a la falta de presupuesto para inversiones sectoriales y a problemas de gestión en el Ministerio de Medio Ambiente (véase asimismo el **recuadro 4**, ejemplo 2). Esta situación sirve para ilustrar la importancia de que los compromisos contraídos en el contexto de las operaciones de apoyo presupuestario de la UE queden reflejadas en los presupuestos del Estado mediante la provisión de los fondos necesarios para que los ministerios competentes puedan efectuar los pagos.

39 Cf. Programa Conjunto OMS/Unicef de Vigilancia del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, junio de 2015 ([www.wssinfo.org](http://www.wssinfo.org)).

40 El gasto del Estado en sanidad en términos reales disminuyó en 2010 y 2011, según la mayoría de las fuentes (OMS, «*A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*», 2012, p. 4; cálculos a partir de los datos de inflación (índice de precios al consumo y deflactor del PIB) del Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) e índice de precios al consumo de la Oficina Nacional de Estadísticas de Moldavia (<http://www.statistica.md>)). El gasto real se incrementó ligeramente al usar el deflactor del PIB de la Oficina Nacional.

41 Observatorio Europeo de Políticas y Sistemas Sanitarios, organizado por la OMS, «*Republic of Moldova, Health system review*», *Health Systems in Transition*, Vol. 14 n.º 7, 2012, p. 43. Véase asimismo, OMS, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012, p. 3, donde se afirma que la proporción del presupuesto estatal asignado a la sanidad se usa habitualmente como indicación de la prioridad otorgada por el Estado a la sanidad respecto a otros sectores de la economía, lo que indica claramente que se le otorga menor importancia.

**Los proyectos contribuyeron parcialmente al refuerzo de la administración pública**

**48**

En la presente sección, dedicada a la contribución de los proyectos al refuerzo de la administración pública en Moldavia, se examina la concepción de los proyectos, el apoyo prestado por estos a los programas de APS y la sostenibilidad de sus resultados (véase *el anexo III*).

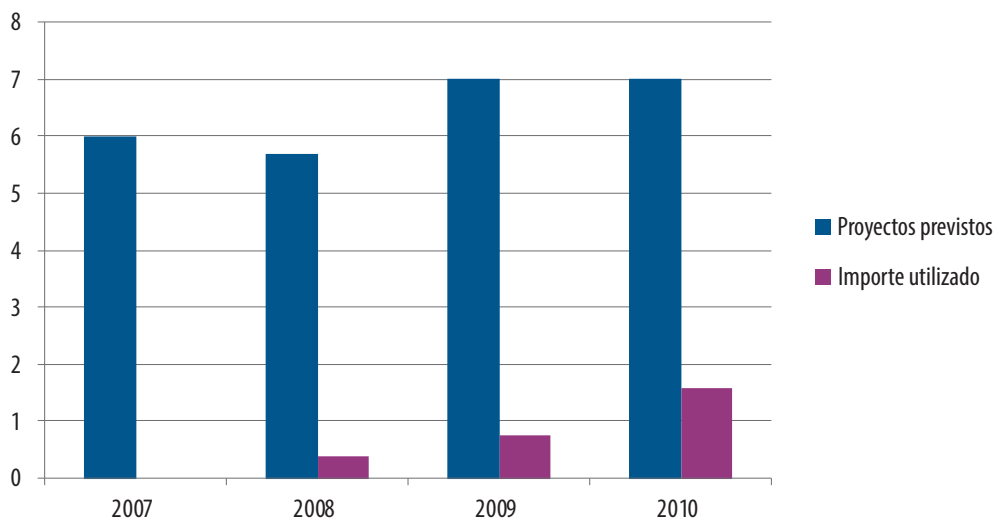
**Los proyectos eran pertinentes, pero los análisis de las necesidades presentaban insuficiencias**

**49**

La UE prestó un apoyo significativo para mejorar la capacidad de las administraciones centrales de Moldavia para gestionar y coordinar la ayuda de la UE y este apoyo se destinó principalmente a la Cancillería del Estado, que actuaba como unidad de coordinación nacional<sup>42</sup> para los fondos de la UE. Este tipo de ayuda es pertinente debido a las limitaciones de las autoridades moldavas para gestionar los fondos, como queda demostrado, por ejemplo, por sus problemas para poner en marcha proyectos de hermanamiento (véase la *ilustración 2*).

42 La unidad nacional de coordinación está facultada para coordinar la ayuda exterior de ámbito nacional otorgada por donantes.

**Ilustración 2 Hermanamiento: proyectos previstos frente a proyectos efectivamente llevados a cabo en 2007-2010 (millones de euros)**



Fuente: Sistema de información común RELEX (CRIS).

**50**

Como figura en el **anexo III** (pregunta 1.1), la fiscalización permitió constatar que los análisis de necesidades efectuados para los proyectos eran por lo general satisfactorios: solo dos proyectos de la muestra de auditoría se basaban en un análisis insuficiente. Sin embargo, en nueve proyectos, el análisis adolecía de insuficiencias parciales debido a las cuales la concepción de determinados proyectos no se ajustaba plenamente a las necesidades u objetivos de la administración de Moldavia.

**51**

En algunos casos, estas insuficiencias pudieron subsanarse durante la aplicación de los proyectos o en etapas posteriores. En cuanto al proyecto de asistencia técnica n.º 13 (véase el **anexo III**), el asesor trató de adaptar el pliego de condiciones inicial transcurridos varios meses desde el inicio del proyecto después de celebrar consultas con el Tribunal Supremo, el Consejo Superior de la Magistratura, los tribunales regionales y otros donantes<sup>43</sup>. En cuanto al proyecto EUHLPAM, en las fases I y II, la delegación de la UE no procedió a un análisis estructurado de las necesidades para confirmar las necesidades y los problemas y a los que se enfrentaba la administración moldava con objeto de establecer prioridades con eficacia y abordarlas de manera más específica. Esta tarea se asignó a cada uno de los asesores, pero como no existían procedimientos establecidos de traspaso, cada nuevo asesor tenía que llevar a cabo sus propios análisis de las necesidades. En cualquier caso, en la fase III del proyecto se prestó mayor atención a estos análisis.

**Los proyectos no siempre estaban bien coordinados con los programas de apoyo presupuestario sectorial****52**

En las dos subsecciones siguientes se examina la coordinación entre el APS y los proyectos en dos tipos diferentes de proyectos. En la primera se analiza la asistencia técnica del APS prevista en los acuerdos de financiación del APS (véase el apartado 7 y la **ilustración 1**), y en la segunda, otra asistencia técnica y proyectos de hermanamiento (véase el apartado 8).

43 Doce actividades recogidas en el pliego de condiciones inicial ya no se consideraron pertinentes debido a la menor demanda del beneficiario.

## La asistencia técnica específica del APS para el desarrollo de la capacidad administrativa llegó tarde

### 53

La Comisión facilitó asistencia técnica específica para ayudar a la administración moldava en la ejecución de la APS en los cuatro acuerdos de financiación fiscalizados, ya que los Gobiernos de los países socios sufren con frecuencia limitaciones en su capacidad institucional que pueden entorpecer la aplicación de la estrategia subvencionada con el APS.

### 54

Sin embargo, esta asistencia técnica no está sincronizada con el principal programa de apoyo presupuestario. No puede lanzarse hasta que el convenio de financiación del programa de APS haya sido firmado y, debido a los plazos necesarios para los procedimientos de licitación y adjudicación, comienza varios meses más tarde que el programa principal (véase el **cuadro**).

## Cuadro Demora entre apoyo presupuestario y asistencia técnica específica del APS en los contratos auditados<sup>1</sup>

Programa de APS	Asistencia técnica prevista en el convenio de financiación de la APS (millones de euros)	Inicio del programa de APS (firma del convenio de financiación)	Inicio de las operaciones de asistencia técnica (firma del contrato)	Tiempo transcurrido
Sanidad	3,15	Febrero de 2009	Junio de 2010	16 meses
Justicia	1,8 <sup>2</sup>	Junio de 2013	ninguno	-
RFPF	4	Octubre de 2014	Octubre de 2015	12 meses
Agua	3	Agosto de 2009	Septiembre de 2011	25 meses

1 Únicamente la asistencia técnica facilitada a través del APS. Existen otros proyectos en el mismo sector, como, por ejemplo, en el sistema judicial.

2 Esta cantidad se emplea para financiar las misiones de evaluación antes del pago de los tramos.

Fuente: Sistema de información común RELEX (CRIS).

### 55

Estos retrasos han repercutido negativamente en la aplicación del APS a la sanidad y al abastecimiento de agua, ya que la capacidad administrativa nacional era insuficiente para gestionar los programas. En el APS a la sanidad no se cumplieron varias condiciones específicas por el inicio tardío de la asistencia técnica. En cuanto al APS al abastecimiento de agua, en el informe de seguimiento de 2012 se afirma que una mejor sincronización entre la ayuda de asistencia técnica prevista y el APS sería más beneficioso y garantizaría una aplicación satisfactoria. En su informe final, el contratista recomendaba que el apoyo presupuestario fuera precedido de asistencia técnica, y no al contrario, como era el caso.

### **No siempre se utilizaban la otra asistencia técnica y los proyectos de hermanamiento para preparar o respaldar los programas de APS**

### 56

La delegación de la UE se ocupó de la creación de sinergias entre APS y proyectos destinados al mismo sector. En general, el hermanamiento y la asistencia técnica se utilizaban para acompañar los programas de APS. Así era, por ejemplo, en un programa en zonas rurales (aunque no estaba incluido en la fiscalización). Los proyectos también preparaban el terreno para el APS, como en el caso de un programa sobre la zona de libre comercio. Por último, los proyectos de asistencia técnica del sistema judicial cubrían necesidades relacionadas con las tratadas por el apoyo presupuestario (véase el **anexo III**, proyectos 12 a 14).

### 57

Pese a estos esfuerzos, en los casos fiscalizados, los proyectos no siempre se empleaban para preparar o respaldar los programas de APS (véanse los apartados 58 a 63 y el **recuadro 6**). Los principales métodos de suministro de ayuda preferidos por la Comisión eran el apoyo presupuestario y el hermanamiento, pese a la necesidad de asistencia técnica y a la elevada demanda de esta por parte del Gobierno, especialmente en los ámbitos en los que se preveía apoyo presupuestario posterior, a fin de prepararlos de antemano y lograr mejores resultados.

### La formación en apoyo presupuestario impartida a funcionarios moldavos llegó tarde

La primera sesión de formación completa sobre apoyo presupuestario para funcionarios moldavos se organizó en marzo de 2014 a través de un proyecto de asistencia técnica y tuvo un coste de 40 000 euros (véase el **anexo III**, proyecto n.º 9). Por entonces, hacía siete años que Moldavia utilizaba el apoyo presupuestario.

La formación, que duró seis días y se impartió a veinticuatro funcionarios, puso de manifiesto su limitado conocimiento de este método de prestación de ayuda. Los participantes no lograron progresos significativos, ya que su calificación en la prueba inicial fue de 3,2 y en la final, de 3,9 (sobre 10). En cuatro de los diez ámbitos evaluados, las puntuaciones incluso empeoraron.

No se hizo nada al respecto de estos malos resultados ni tampoco se realizó un seguimiento de los mismos ya que, desde entonces, no ha vuelto a impartirse ningún curso de las mismas características. Sin embargo, la Comisión organizó varias mesas redondas y presentaciones de media jornada en Moldavia.

### 58

En 2011, la Comisión financió una evaluación *ex ante* del sistema judicial. En la evaluación se recomendaba prestar atención especial a la asistencia técnica como método principal de prestación de ayuda antes de programar el APS. La asistencia técnica previa es necesaria para desarrollar una estrategia de reforma en el ámbito de la justicia debido a que el Gobierno necesita coordinarse con el Poder Judicial, constitucionalmente separado del Poder Ejecutivo. En 2011, cuando se preparaba la estrategia de reforma del sistema judicial, las insuficiencias en los esfuerzos de coordinación nacional del Poder Ejecutivo pusieron en entredicho su capacidad para establecer una estrategia de reforma coherente que fuera plenamente refrendada por el Poder Judicial.

### 59

En consonancia con esta evaluación, desde 2011 se han planificado cuatro proyectos de asistencia técnica, pero sufrieron retrasos debido a las limitaciones de personal en la delegación de la UE. Un proyecto se inició dos meses antes de la firma del convenio de financiación del APS, en abril de 2013, y los otros tres, 18 meses más tarde (véase el **anexo III**, proyectos 12 a 14).

### 60

La estrategia de reforma del sistema judicial de Moldavia fue adoptada en 2011 con el objetivo de cumplir los requisitos para acceder al APS, pero su aplicación tropieza con dificultades debido a que no se avanza lo suficiente en la reforma de la fiscalía y a que el apoyo del Poder Judicial es insuficiente. En mayo de 2015 se hizo pública una nueva iniciativa de reforma, desarrollada por el Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal Supremo con el apoyo logístico del proyecto de asistencia técnica n.º 13.

### 61

Actualmente, el proyecto de asistencia técnica n.º 12 presta ayuda a varios grupos de trabajo en la revisión de las previsiones presupuestarias para la ERSJ y la explicación de las condiciones específicas para el APS (véanse los apartados 27 y 32). Este proyecto de asistencia técnica es un ejemplo de flexibilidad en la adaptación a las necesidades adicionales derivadas de la aplicación de un programa de APS, aun cuando este apoyo no estaba explícitamente previsto en el proyecto inicial de contrato.

### 62

En el sector de gestión de las finanzas públicas varios casos ilustran la prestación de distintos tipos de apoyo, como SIGMA<sup>44</sup>, asistencia técnica, hermanamiento y APS. Los proyectos de hermanamiento en los ámbitos de contratación pública y control interno de las finanzas finalizaron en 2012 y 2013, y en los informes se recalcó la necesidad de consolidar los resultados (véase el **anexo III**, proyectos 2 y 4). Si bien prosiguen los esfuerzos en estos ámbitos a través de SIGMA y del diálogo político, las condiciones específicas del APS para las reformas de las políticas de finanzas públicas no tienen en cuenta estas insuficiencias. Los asesores financiados por la UE (en virtud del proyecto EUHLPAM) se asignaron a instituciones relacionadas con la gestión de las finanzas públicas, como la Inspección Tributaria del Estado, pero ninguno fue destinado a una de las tres instituciones que aplican el programa de APS (Tribunal de Cuentas, Ministerio de Hacienda y Parlamento).

### 63

Sin embargo, desde 2014, la Comisión ha redoblado sus esfuerzos de creación de sinergias entre el APS y los proyectos, como demuestra un proyecto de hermanamiento en el Tribunal de Cuentas de Moldavia (véase el **anexo III**, proyecto n.º 5) y el envío previsto de un asesor de EUHLPAM al Parlamento en 2016.

44 SIGMA (Apoyo a la Mejora de las Instituciones Públicas y los Sistemas de Gestión en los países de Europa Central y Oriental) es una iniciativa conjunta de la UE y de la OCDE. Los expertos de SIGMA prestan asistencia en seis ámbitos clave de la administración pública. (<http://www.sigmaxweb.org>).

### Los resultados no siempre fueron sostenibles por falta de voluntad política y por otros factores externos

#### 64

En general, los proyectos lograron las realizaciones previstas. Entre otros ejemplos de logros concretos cabe citar una plataforma en línea para supervisar las actividades desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil en Moldavia, la prestación de asesoría estratégica a varios ministerios, un proyecto de Ley sobre ayudas estatales o un manual de procedimientos para la gestión de la ayuda de la UE.

#### 65

Una cuestión que suscita preocupación es la sostenibilidad de los resultados logrados con los proyectos, debido en muchos casos a la falta de voluntad política mostrada por las autoridades nacionales para superar algunos de los obstáculos que dificultan el refuerzo de los poderes públicos (véase el **recuadro 7**). Como se muestra el **anexo III** (pregunta 1.3), la mitad de los catorce proyectos evaluados suscitaban cierta inquietud, y el resto, una preocupación real.

#### 66

De 2001 a 2013, la Comisión proporcionó asistencia técnica para respaldar a la Cancillería del Estado de Moldavia en el contexto del proyecto TTSIB (ver el **recuadro 7**). Aunque el propósito de este proyecto era desarrollar la capacidad de liderazgo técnico de la Cancillería del Estado para identificar, preparar y ejecutar las actividades financiadas por la ayuda exterior, los asesores de la TTSIB (asistencia a la Cancillería del Estado) también prestaron servicios que reemplazaron parcialmente las labores operativas del personal de la Cancillería. Según los informes técnicos de la TTSIB, pese al logro de muchos de los resultados previstos, la Cancillería del Estado no contaba con capacidad suficiente para llevar a cabo tareas, asimilar la formación y aplicar los nuevos conocimientos adquiridos.

#### 67

Como ejemplo de buena práctica, ante la falta de elementos de sostenibilidad de anteriores proyectos, la delegación de la UE fomentó el desarrollo de estrategias de salida para los proyectos TTSIB y EUHLPAM en la fase III. Con ello trataban de asegurarse de que los asesores resolvieran los problemas de sostenibilidad antes de marcharse. Sin embargo, esta estrategia no se aplicó en el TTSIB, porque las autoridades moldavas consideraron que requería un volumen de recursos excesivo.

### Problemas de sostenibilidad en un proyecto de asistencia técnica para ayudar a Moldavia a desarrollar la capacidad de aplicación de los regímenes de ayuda (1,9 millones de euros)

Un proyecto de asistencia técnica tenía como propósito apoyar a la Cancillería del Estado de Moldavia en la coordinación global de la ayuda de la UE, y más concretamente, en el desarrollo de la capacidad para la aplicación del hermanamiento, los instrumentos TAIEX<sup>45</sup> y SIGMA y en la preparación y aplicación del programa global de desarrollo institucional (proyecto TTSIB, véase el **anexo III**, proyecto n.º 6).

Una vez finalizado el proyecto en 2013, una parte de la función de coordinación de la ayuda de la UE se transfirió de la Cancillería del Estado al Ministerio de Asuntos Exteriores. Las autoridades moldavas no garantizaron la conservación de los conocimientos adquiridos a lo largo de los años por la Cancillería del Estado mediante la transferencia de personal experto o la formación del personal del Ministerio. La delegación de la UE programó un proyecto de asistencia técnica para el Ministerio, aunque no tan completo como el TTSIB. Actualmente hay planes en marcha para devolver la función de coordinación a la Cancillería del Estado, aunque, desde 2013, buena parte de su personal se ha marchado.

<sup>45</sup> La TAIEX es la Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información de la Comisión Europea. La TAIEX apoya a las administraciones públicas en la aproximación, aplicación y el control del cumplimiento de la legislación de la UE y facilita el intercambio de buenas prácticas de la UE.

## 68

La prestación de la asistencia a Moldavia plantea grandes desafíos a la Unión. La inestabilidad política y macroeconómica, la mala gobernanza y una administración pública débil reducen significativamente la influencia de la Comisión para alentar las reformas.

## 69

El Tribunal examinó si la asistencia prestada por la UE a Moldavia había contribuido al refuerzo de la administración pública. Para ello, se evaluó si la Comisión había concebido y aplicado adecuadamente la asistencia financiera prestada a través de los programas de APS, por un lado, y a través de proyectos tradicionales, por otro. En la fiscalización se analizaron proyectos y APS en los sectores que reciben el grueso de la ayuda de la UE: el sistema judicial, las finanzas públicas, la sanidad y el abastecimiento de agua.

## 70

Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal llegó a la conclusión de que la asistencia de la UE solo contribuyó parcialmente al refuerzo de la administración pública. Algunas de las insuficiencias observadas obedecían a factores externos, mientras que otras podían atribuirse a insuficiencias en la formulación y aplicación de los programas y proyectos fiscalizados.

## 71

Como no se habían logrado grandes avances en los sectores destinatarios, el Tribunal llegó a la conclusión de que el apoyo presupuestario había tenido un efecto limitado en el refuerzo de la administración pública (véanse los apartados 38 a 47).

## 72

El Tribunal constató asimismo que, cuando se materializaron los riesgos asociados al apoyo, la Comisión podría haber respondido con más rapidez, y que los programas no se ajustaban suficientemente a las estrategias de Moldavia (véanse los apartados 13 a 28).

## 73

No se obtuvieron todos los beneficios potenciales de los programas porque no se sacó todo el partido posible a la condicionalidad: algunas condiciones específicas se cumplieron entre la fase de negociación de los programas y el inicio del APS, o bien no eran directamente mensurables, y la Comisión podría haber sido más estricta al evaluar el cumplimiento de las condiciones de desembolso (véanse los apartados 29 a 34). Por otra parte, la concesión de financiación adicional basada en incentivos tampoco estaba plenamente justificada (véanse los apartados 35 a 37).

## Conclusiones y recomendaciones

### 74

En general se consideró pertinente la concepción de los proyectos. La asistencia de la UE canalizada a través de proyectos fue parcialmente eficaz para reforzar la administración pública.

### 75

El alcance y el calendario de los proyectos no siempre estaba bien coordinado con los programas de APS (véanse los apartados 52 a 63). La asistencia técnica específica ligada al apoyo presupuestario para el desarrollo de la capacidad administrativa se inició meses después del principal programa de apoyo presupuestario. No siempre se recurrió a otra asistencia técnica o a proyectos de hermanamiento para preparar o respaldar los programas de APS.

### 76

En general, los proyectos lograron las realizaciones previstas, aunque, los resultados no siempre eran sostenibles por falta de voluntad política o por otros factores externos (véanse los apartados 64 a 67).

### 77

Sobre la base de las anteriores conclusiones, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones:

#### **Recomendación 1**

#### **Mitigar los riesgos asociados a las operaciones de apoyo presupuestario**

---

La Comisión debería aplicar con mayor rigor las medidas vigentes en el contexto del sistema de alerta temprana para evitar o mitigar los riesgos y definir claramente la línea de acción que debe seguirse en caso de que estos se materialicen. Estas medidas tendrían que adoptarse en un plazo razonable.

#### **Recomendación 2**

#### **Adaptar los programas a una estrategia nacional de reformas bien definida**

---

La Comisión debería mejorar el vínculo entre los programas de apoyo presupuestario y las estrategias nacionales y planificar la prestación de ayuda, asegurándose de que exista un programa nacional de reformas bien definido. Asimismo, debería evaluar específicamente la pertinencia y credibilidad de la estrategia del país respecto de los recursos institucionales y financieros disponibles.

## Conclusiones y recomendaciones

### **Recomendación 3** **Reforzar el uso de las condiciones y de los indicadores de resultados**

---

Para reforzar su uso de la condicionalidad, la Comisión debería: (i) establecer condiciones claras y pertinentes y de indicadores de resultados para mejorar la evaluación y la demostración de los resultados, y (ii) responder de manera firme, proporcional y rápida cuando el Gobierno de Moldavia demuestre un compromiso insuficiente para cumplir lo acordado.

### **Recomendación 4** **Vincular de forma más clara los fondos adicionales basados en incentivos al logro de avances demostrables**

---

Los fondos basados en incentivos tendrían que asignarse mediante una aplicación más rigurosa de la metodología existente.

### **Recomendación 5** **Coordinar los proyectos con los programas de APS**

---

La Comisión debería utilizar de forma más sistemática los proyectos para preparar o apoyar los programas de APS. La asistencia técnica del APS tendría que estar mejor sincronizada para apoyar a los programas de APS desde el inicio.

### **Recomendación 6** **Garantizar la sostenibilidad de los proyectos**

---

La Comisión debería garantizar la integración de los aspectos relativos a la sostenibilidad en la planificación de todos los proyectos mediante una evaluación más sistemática de la capacidad y el compromiso político de los poderes públicos para mantener los resultados.

El presente Informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 19 de abril de 2016.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manual da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Lista de contratos auditados

Proyectos				
Año de contratación	Situación	Título del contrato	Importe previsto (euros)	Importe pagado (euros)
<b>Reforma del sistema judicial</b>				
2009	Cerrado	Ayuda a Moldavia para la mejora del sistema penitenciario y la reforma penitenciaria	850 500	850 500
2010	Cerrado	Evaluación del Estado de Derecho y de la administración de justicia para la programación sectorial	198 193	198 193
2011	Cerrado	Ayuda a la formulación del apoyo presupuestario sectorial y preparación de licitaciones en el sistema judicial	139 304	139 304
2012	En curso	Seguimiento de la reforma del sistema judicial para reforzar la rendición de cuentas del Gobierno	274 105	246 695
2013	En curso	Apoyo a la coordinación de la reforma del sistema judicial en Moldavia	2 231 800	1 476 324
2014	En curso	Refuerzo de la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia en los tribunales de Moldavia	2 078 700	709 357
2014	En curso	Apoyo a la investigación prejudicial, a la fiscalía y al sistema de defensa en Moldavia	2 007 500	872 085
			<b>7 780 102</b>	<b>4 492 458</b>
<b>Otras entidades públicas centrales</b>				
2009	Cerrado	Apoyo a la reforma de los procedimientos de contratación pública de Moldavia	114 474	114 474
2010	Cerrado	Misión de asesoramiento político de alto nivel de la UE (HLPAM de la UE)	3 152 441	3 152 441
2010	Cerrado	Apoyo el sistema de contratación pública en la República de Moldavia	914 008	914 008
2011	Cerrado	Apoyo a la aplicación y ejecución de la competencia y política de ayudas estatales	926 244	926 244
2011	Cerrado	Apoyo a la aplicación del programa global de desarrollo institucional de la República de Moldavia	111 370	111 370
2011	En curso	Apoyo al Gobierno de Moldavia para mantener las actividades de lucha contra la corrupción, reformar el Ministerio del Interior, incluida la policía y la protección de datos personales	2 853 790	2 832 718
2011	Cerrado	Asistencia técnica para ayudar al Gobierno de la República de Moldavia en el desarrollo de capacidades para la aplicación del hermanamiento, de los instrumentos TAIEX y SIGMA, y a proporcionar apoyo en la preparación e aplicación del programa de desarrollo institucional global (CIB).	1 900 859	1 900 859
2011	Cerrado	Refuerzo de la gestión de las finanzas públicas en la República de Moldavia	1 369 926	1 369 926
2012	Cerrado	Misión de asesoramiento político de alto nivel de la UE II (HLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	En curso	Misión de asesoramiento político de alto nivel de la UE III (HLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	En curso	Formación en apoyo presupuestario de la UE para el Gobierno de Moldavia	39 148	37 533
2014	En curso	Desarrollo de la capacidad de gestión de los programas de desarrollo institucional de la UE	225 018	211 448
2014	En curso	Consolidación y refuerzo de la auditoría pública externa en la República de Moldavia	1 598 069	779 546
			<b>19 046 653</b>	<b>18 055 121</b>
<b>Total</b>			<b>26 826 755</b>	<b>22 547 579</b>

Proyectos				
Año de contratación	Situación	Título del contrato	Importe previsto (euros)	Importe pagado (euros)
<b>Apoyo Presupuestario Sectorial</b>				
2013	En curso	Apoyo al sistema judicial	58 200 000	28 200 000
2014	En curso	Apoyo a las reformas de las políticas de finanzas públicas en Moldavia	33 000 000	8 000 000
			<b>91 200 000</b>	<b>36 200 000</b>

Administración pública - Prestación de servicios públicos				
2009	Cerrado	Programa de apoyo a políticas sectoriales de sanidad	43 114 336	43 114 336
2009	Cerrado	Programa de apoyo a políticas sectoriales de abastecimiento de agua PAA IEVA 2009	35 777 200	35 777 200
2010	Cerrado	Asistencia técnica del apoyo presupuestario al sector sanitario	2 992 753	2 992 753
2010	En curso	Rehabilitación de la red de abastecimiento de agua en el municipio de Nisporeni, República de Moldavia	5 000 000	4 500 000
2011	En curso	AT para la aplicación del programa de apoyo a políticas sectoriales de abastecimiento de agua	2 771 010	1 611 437
2012	Cerrado	PAPS en el sector del abastecimiento de agua PAA IEVA 2009 - Adenda 01 al AF 2009/020-520 (5 millones de euros adicionales al componente de apoyo presupuestario)	5 000 000	5 000 000
2013	Cerrado	EaPIC - Moldavia - ampliación del programa de apoyo a políticas sectoriales del sector sanitario (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			<b>100 655 299</b>	<b>98 995 726</b>
<b>Total</b>			<b>191 855 299</b>	<b>135 195 726</b>
<b>Total general</b>			<b>218 682 054</b>	<b>157 743 305</b>

### Clasificación de los contratos de apoyo presupuestario sectorial en la muestra de auditoría

TÍTULO		Apoyo a las reformas de las políticas de finanzas públicas en Moldavia (RPHP)	Apoyo a la reforma del sistema judicial	Programa de apoyo a políticas sectoriales de abastecimiento de agua	Programa de apoyo a políticas sectoriales de sanidad	
Duración del contrato en meses		60	72	108	60	
AÑO DE CONTRATACIÓN		2014	2013	2009	2009	
PA.2: ¿Contribuyeron eficazmente los programas de APS al refuerzo de la administración pública?	2.1 ¿Estaban bien concebidos los programas de APS?	El programa contribuyó al logro de una estrategia global clara				
		Existían prioridades nacionales formuladas con claridad en las que se basó el APS				
		Los objetivos del programa concuerdan con las prioridades nacionales				
		En la evaluación previa a la concesión del APSS se consideró que los riesgos políticos y económicos eran limitados				
		El riesgo fiduciario se mitigó mediante la evaluación <i>ex ante</i> del coste de la reforma				
		Existían razones documentadas, claras, objetivas y pertinentes para recurrir al APS como modalidad de ayuda				
		Se tuvieron cuenta anteriores evaluaciones y conocimientos adquiridos				
	2.2 ¿Se aplicaron correctamente los programas de APS?	La administración del país aplicó el programa plenamente y dentro de plazo	programa en curso	programa en curso		
		La asistencia técnica fue selectiva, oportuna y creó capacidad sostenible		s.o.		
		Los tramos solo se desembolsaron cuando se cumplían las condiciones	ningún tramo variable desembolsado			
		Los objetivos eran directamente mensurables				
		Las aportaciones complementarias al presupuesto estaban justificadas	s.o.			
		El marco de seguimiento se compone de objetivos SMART e indicadores mensurables				
		Se disponía de información para establecer valores de referencia y llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de los progresos				
		El seguimiento y la evaluación fueron continuos.				
2.3: ¿Obtuvieron los programas de APS resultados tangibles y sostenibles?	Se aplicaron medidas correctoras cuando el programa no se desarrollaba debidamente	programa en curso	programa en curso			
	Se lograron las realizaciones y los resultados previstos	programa en curso	programa en curso			
	Las condiciones estimularon eficazmente las reformas	ningún tramo variable desembolsado	programa en curso			
	El programa tuvo un impacto positivo en la capacidad administrativa	programa en curso	programa en curso			
	El APS proporcionó apoyo pertinente y creó capacidad sostenible en la administración del país	programa en curso	programa en curso			
Las acciones financiadas son claramente adicionales respecto de las que Moldavia llevaba a cabo antes de recibir la ayuda						
El APS ha tenido los efectos buscados		programa en curso	programa en curso			

Legenda: Se ha establecido la siguiente clasificación:

criterio cumplido
  criterio parcialmente cumplido
  criterio no cumplido

## Clasificación de los contratos de proyectos en la muestra de auditoría

Proyecto n.º	AÑO DE CONTRATACIÓN	Duración del contrato en meses	TÍTULO
1	2009	2	AT - Apoyo a la reforma de los procedimientos de contratación pública de Moldavia.
2	2010	24	Hermanamiento - Apoyo al sistema de contratación pública
3	2011	30	AT - Apoyo al Gobierno de Moldavia en materia de lucha contra la corrupción y en la reforma del Ministerio del Interior (componente III)
4	2011	24	Hermanamiento - Refuerzo de la gestión de las finanzas públicas
5	2014	24	Hermanamiento - Consolidación y refuerzo de la auditoría pública externa
6	2011	38	AT - Apoyo al Gobierno de Moldavia en el desarrollo de capacidades para la aplicación del hermanamiento, de los instrumentos TAIEX y SIGMA, y del programa de desarrollo institucional global
7	2011	21	Hermanamiento - Apoyo a la aplicación y ejecución de la competencia y política de ayudas estatales
8	2011	5	Estudio - Apoyo a la aplicación del programa de desarrollo institucional global
9	2014	3	AT - Formación en apoyo presupuestario de la UE para el Gobierno de Moldavia
10	2014	12	AT - Desarrollo de la capacidad de gestión de los programas de desarrollo institucional de la UE
11	2012	24	Seguimiento de la reforma del sistema judicial para reforzar la rendición de cuentas del Gobierno
12	2013	36	AT - Apoyo a la coordinación de la reforma del sistema judicial en Moldavia
13	2014	36	AT - Refuerzo de la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia en los tribunales de Moldavia
14	2014	36	AT - Apoyo a la investigación prejudicial, a la fiscalía y al sistema de defensa en Moldavia
15	2009	24	Hermanamiento - Mejora del sistema penitenciario
16	2010	26,5	Misión de asesoramiento político de alto nivel de la UE (HLPAM I)
17	2012	20	Misión de asesoramiento político de alto nivel de la UE (HLPAM II)
18	2013	18	Misión de asesoramiento político de alto nivel de la UE (HLPAM III)
19	2010	18	<i>Evaluación del Estado de Derecho (actividad consultoría)</i>
20	2011	17	<i>Apoyo para preparación del APS (actividad de consultoría)</i>

PAI: ¿Contribuyeron eficazmente los proyectos al refuerzo de la administración pública?											
1.1 ¿Estaban bien concebidos los proyectos?		1.2: ¿Se ejecutaron bien los proyectos?						1.3: ¿Obtuvieron los proyectos resultados tangibles y sostenibles?			
El proyecto se basó en un análisis de las necesidades	Se tuvieron cuenta anteriores evaluaciones y conocimientos adquiridos	La administración de Moldavia aplicó el programa plenamente y dentro de plazo	Existen sinergias o coordinación entre los programas de APS en curso	El marco de seguimiento se compone de objetivos SMART e indicadores mensurables	Se disponía de información para establecer valores de referencia y llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de los progresos	El seguimiento y la evaluación fueron continuos	Se aplicaron medidas correctoras cuando el programa no se desarrollaba debidamente	Se lograron las realizaciones y los resultados previstos	Puede establecerse una relación entre la evolución en términos generales de la capacidad administrativa y el proyecto	El proyecto proporcionó apoyo pertinente y creó capacidad sostenible en la administración de Moldavia	Las acciones financiadas son claramente adicionales respecto de las que Moldavia llevaba a cabo antes de recibir la ayuda
			S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.		
		proyecto en curso					proyecto en curso	proyecto en curso	proyecto en curso	proyecto en curso	
			S.o.								
		S.o.	S.o.								
	S.o.	S.o.	S.o.								
		proyecto en curso						proyecto en curso	proyecto en curso	proyecto en curso	
		proyecto en curso						proyecto en curso	proyecto en curso	proyecto en curso	
		proyecto en curso					proyecto en curso	proyecto en curso	proyecto en curso	proyecto en curso	
			S.o.								
S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.
S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.	S.o.

Legenda: Se ha establecido la siguiente clasificación:

- criterio cumplido
- criterio parcialmente cumplido
- criterio no cumplido

## Resumen

### V

La Comisión señala que dos de los cuatro sectores fiscalizados que recibieron apoyo presupuestario experimentaron avances moderados (el abastecimiento de agua y la sanidad); en cambio, todavía no se pueden evaluar los resultados definitivos en cuanto a los otros dos (la justicia y la reforma de la política de finanzas públicas), ya que los programas de fiscalización más recientes aún se encuentran en ejecución.

La Comisión respondió a los riesgos con máxima urgencia habida cuenta de la evolución real de los hechos y de las decisiones internas, como se percibe en las respuestas a los apartados 13 a 28.

Actualmente, se han suspendido todos los desembolsos de las ayudas de apoyo presupuestario de Moldavia, a la espera de que se cumplan todas las condiciones generales, entre otras, las relativas a la estabilidad macroeconómica y a la transparencia presupuestaria. A tal efecto, también se precisa de la suscripción de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La Comisión no concibe una estrategia como algo estático y formal cuando se refiere a la adaptación a las estrategias nacionales. En este sentido, le interesan más los elementos básicos y sustanciales de lo que debería constituir una estrategia, pero atendiendo en todo momento las apremiantes necesidades propias de un ambicioso programa de asociación y de un entorno geopolítico exigente. El hecho de que la Comisión no dudara en ir más allá del alcance, a veces limitado, de determinadas estrategias nacionales no hace más que demostrar que velaba por que las condiciones dieran el máximo impulso a la reforma.

La Comisión insiste en que el apoyo presupuestario, visto como una modalidad de ayuda, es un paquete general de medidas que comprende financiación, desarrollo de las capacidades, diálogo político e indicadores de rendimiento. El diálogo político podría resultar muy favorable, ya que, gracias a él, incluso si se lleva a cabo durante la fase de formulación del programa, el Gobierno podría adoptar medidas antes de transferir los fondos.

Asimismo, la Comisión destaca que el cumplimiento parcial de los criterios relativos a los resultados garantizaría también un desembolso parcial. La Comisión reconoce que, en un caso concreto, la evaluación podría haber sido más estricta, pero no se trata de algo sistémico.

La Comisión subraya que, tras la realización de revisiones internas, se concedió financiación conforme al principio de «más por más». La Comisión tomó tales decisiones en el marco de su mandato de ejecución de los programas de ayuda exterior, con la orientación del SEAE sobre la política a seguir y el respaldo de los Estados miembros, y respetando plenamente la comitología.

### VI

El Tribunal alude a la calidad del diseño del proyecto, a su eficacia y a sus realizaciones.

La Comisión aboga por la necesidad de establecer una secuenciación entre asistencia técnica, proyectos de hermanamiento y apoyo presupuestario. No obstante, en el marco del Reglamento Financiero en vigor, siempre habrá un intervalo entre la asistencia técnica o el proyecto de hermanamiento y las operaciones de apoyo presupuestario.

## Introducción

### 05

Las insuficiencias en la administración pública, en particular en los sistemas de las finanzas públicas o en relación con la corrupción obstaculizan el desarrollo en general y merman la eficacia de la ayuda. Su posible repercusión va más allá del apoyo presupuestario. Lo que es evidente es que la mejora en el control financiero y los procedimientos de adjudicación de contratos públicos llevados a cabo en el contexto del apoyo presupuestario reducen el margen para la corrupción.

### 07

La Comisión hace hincapié en que, además de la ayuda complementaria concedida en el marco del mismo programa, existen muchos casos importantes de ayudas desembolsadas en virtud del proyecto movilizadas en una fase anterior, antes de las operaciones realizadas en el contexto del apoyo presupuestario.

En relación con los programas fiscalizados, esto se aplica sobre todo a los ámbitos judiciales y a otros sectores como la educación y la formación profesionales y el Programa Europeo de Vecindad para la Agricultura y el Desarrollo Rural.

## Observaciones

### 14

La Comisión subraya que, al trabajar con sistemas nacionales, el apoyo presupuestario refuerza la responsabilidad y reduce el coste de las operaciones de los países beneficiarios.

El apoyo presupuestario sectorial, que difiere de lo que es apoyo presupuestario directo, está diseñado más bien para recompensar los resultados que para financiar las actividades. Por tanto, es evidente que los controles y las fiscalizaciones, en general, no pueden ir más allá de la fase en que los fondos se transfieren después de cumplir las condiciones acordadas.

El apoyo presupuestario se aplica en un contexto de desarrollo en el que los sistemas públicos fundamentales, tales como la gestión de las finanzas públicas, pueden sufrir grandes deficiencias. No obstante, en la observación no se alude a que el apoyo presupuestario sectorial fortalece los sistemas nacionales en aras del desarrollo sostenible, respalda la función de las instituciones nacionales, favorece la transparencia, promueve la rendición de cuentas a escala nacional e impulsa el diálogo político.

Las condiciones de subvencionabilidad son rigurosas. Un país socio puede acogerse al apoyo presupuestario únicamente cuando el Gobierno tenga una estrategia pertinente y creíble para subsanar las deficiencias señaladas. La Comisión también puede exigir que se adopten medidas específicas a corto plazo para atenuar los riesgos. Las nuevas directrices sobre el apoyo presupuestario (que se revisaron en 2012 tras las propuestas de la Comisión y las Conclusiones del Consejo, de 14 de mayo de 2012, relativas a un nuevo enfoque en relación con el apoyo presupuestario) incluyen ya nuevas disposiciones para aclarar las normas. Entre ellas se hallan nuevas disposiciones en materia de transparencia y supervisión, la existencia de un proceso formal de evaluación de riesgos y un marco de gobernanza de la gestión de alto nivel.

Los criterios de gestión de las finanzas públicas constituyen una de las condiciones generales previstas en todos los nuevos programas de apoyo presupuestario sectorial y están sujetos a control cuando se toma cada decisión de pago. Habida cuenta de que el Tribunal señala que el uso de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas entraña un riesgo, se queda corto al mencionar que, para una buena gobernanza económica y un desarrollo sostenible, se precisa de un sistema de gestión de las finanzas públicas que funcione bien y de una base sólida de ingresos nacionales.

Este mecanismo de suministro de ayuda representa una de las formas en que la Comisión ha respondido a los llamamientos de la comunidad internacional de desarrollo y las partes interesadas de la UE para lograr intervenciones más efectivas que se centren en los resultados y la apropiación y sean menos complejas desde el punto de vista administrativo, reduciendo así los costes de transacción para los países socios. Esto responde a las limitaciones que encuentra la modalidad de proyecto tradicional a la hora de respaldar las principales reformas.

### 16

La Comisión señala que el apoyo presupuestario y la gestión descentralizada son dos modalidades diferentes de ejecución de la ayuda que no se basan en igual medida en los sistemas nacionales.

Como se ha explicado anteriormente, el apoyo presupuestario se aplica en un contexto de desarrollo en el que los sistemas públicos fundamentales, tales como la gestión de las finanzas públicas, pueden sufrir grandes deficiencias; no obstante, las condiciones de subvencionabilidad son rigurosas. Un país socio puede acogerse al apoyo presupuestario únicamente cuando el Gobierno tenga una estrategia pertinente y creíble para subsanar las deficiencias señaladas. La Comisión también puede exigir que se adopten medidas específicas a corto plazo para atenuar los riesgos. Las nuevas directrices sobre el apoyo presupuestario (que se revisaron en 2012 tras las propuestas de la Comisión y las Conclusiones del Consejo, de 14 de mayo de 2012, relativas a un nuevo enfoque del apoyo presupuestario) incluyen ya nuevas disposiciones para aclarar las normas. Entre ellas se hallan nuevas disposiciones en materia de transparencia y supervisión, la existencia de un proceso formal de evaluación de riesgos y un marco de gobernanza de la gestión de alto nivel.

En tercer lugar, la Comisión señala que la proporción de ayuda prestada en el marco de los programas de apoyo presupuestario propuestos por el Tribunal incluye en realidad toda la ayuda adicional, como la asistencia técnica o los proyectos de hermanamiento, que se concede conforme a los mismos acuerdos de financiación y se paga a los donantes de ayuda y no se transfiere a las arcas del país.

### 17

La Comisión destaca que la corrupción merma la eficacia de la ayuda en general y que su repercusión va más allá de los programas de apoyo presupuestario general. Lo que es evidente es que la mejora en el control financiero y los procedimientos de adjudicación de contratos públicos llevados a cabo en el contexto de los programas de apoyo presupuestario pueden reducir efectivamente el margen de corrupción.

### 18

La Comisión hace hincapié en la descripción de la evolución real de los hechos y de las decisiones internas más adelante.

De hecho, en cuanto estalló el escándalo bancario en noviembre de 2014, el Comité Director del Apoyo Presupuestario de la Comisión decidió, en diciembre de 2014, revisar las modalidades de ayuda en el contexto de la programación para 2015 e introducir medidas adicionales para atenuar los riesgos. Entre ellas destacaron abordar la cuestión sistemáticamente a un nivel superior con las autoridades moldavas, una decisión adoptada por el Comité Director de Ayuda Financiera en febrero para aumentar el riesgo de interés de Moldavia para mejorar el escrutinio en cualquier operación en el marco de los programas de apoyo presupuestario e instrucciones a la Delegación de la UE para mejorar el control de los riesgos. Asimismo, esto supuso una reducción significativa del porcentaje de apoyo presupuestario programado en 2015 con respecto a los años anteriores.

A partir de junio de 2015, después de que el Estado empezara a ejercer el control sobre tres bancos importantes, no se observó ningún avance en las investigaciones penales de los fraudes bancarios, no se elaboró ninguna estrategia de recuperación y se tuvo que cancelar una misión del FMI prevista para mediados de junio debido a la dimisión del primer ministro. A raíz de lo anterior, la Comisión emitió una respuesta pública en julio de 2015, en la que anunció la suspensión de las ayudas de apoyo presupuestario a la espera de la celebración de un acuerdo entre el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Moldavia.

Asimismo, conviene aclarar que los 1 000 millones USD desaparecidos en los tres bancos moldavos procedían de depositantes moldavos principalmente, y no del dinero de los contribuyentes europeos, según la información de que dispone la Comisión.

### Recuadro 1 – Información sobre la crisis bancaria de Moldavia

La Comisión ha instado a las autoridades moldavas, siempre que ha sido posible y en todos los ámbitos institucionales pertinentes, a indagar acerca de la pérdida de los fondos y a adoptar las medidas necesarias para recuperarlos.

En las Conclusiones del Consejo, de febrero de 2016, se confirmó que la UE considera que es necesario seguir investigando la forma de recuperar los fondos, para no considerarlos como definitivamente perdidos.

En el momento de la fiscalización, el Gobierno de Moldavia, con la colaboración de los socios internacionales, pretendía implantar un mecanismo para recuperar el máximo valor de los activos malversados.

### 20

La Comisión señala que hizo desembolsos en diciembre de 2014 tras una reunión de su Comité Director del Apoyo Presupuestario en la que se debatieron los riesgos políticos y macroeconómicos inherentes a la situación del país; en definitiva, su conclusión general fue aprobar los desembolsos pendientes, a sabiendas de que se revisarían las modalidades de ayuda y se adoptarían medidas de mitigación, unos hechos que acontecieron en las semanas y meses posteriores, como se ha indicado anteriormente.

### 22

La Comisión destaca que tanto las ayudas en los ámbitos de la justicia como de las finanzas públicas se sustentaban en estrategias nacionales, si bien iban más allá en casos muy concretos que se explican más adelante.

Este enfoque ambicioso también está en consonancia con las expectativas de la Comisión de conseguir un impulso máximo de las reformas mediante la condicionalidad (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 29 a 34).

### Recuadro 2 – Las condiciones específicas no se ajustaban lo suficiente a una estrategia nacional: el APS a las reformas de las políticas de finanzas públicas

La Comisión pone de relieve que el APS a las finanzas públicas va más allá de una estrategia más restringida de gestión de las finanzas públicas y respalda la estrategia de desarrollo nacional de 2020 de Moldavia y los objetivos de la reforma en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas. El APS a las reformas de las políticas de finanzas públicas no solo se basa en los aspectos de una Estrategia Nacional de Gestión de las Finanzas Públicas, sino también, y de forma más estratégica, en el desarrollo de políticas de finanzas públicas responsables orientadas a aplicar la estrategia de desarrollo nacional de Moldavia con transparencia y fiabilidad. Esto se documentó durante el proceso de control de la calidad tras el cual se realizó la adopción definitiva del programa de apoyo presupuestario a las reformas de las políticas de finanzas públicas (RPHP).

Como ya se ha explicado anteriormente, el apoyo presupuestario sectorial se basa en un documento estratégico más amplio y, en casos muy concretos que se explican más abajo, se usarían otros objetivos estratégicos consagrados en otros documentos.

La Comisión espera conseguir un impulso máximo de las reformas mediante la condicionalidad (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 29 a 34).

La creación de un Consejo Presupuestario se fundamenta en el artículo 47 del Acuerdo de Asociación entre la UE y Moldavia y en la práctica común aplicada en varios Estados miembros de la UE, así como el marco de apoyo único. Asimismo, las expectativas que aquí se mencionan reflejan buenas prácticas internacionales de gestión de las finanzas públicas. Moldavia, habida cuenta de su nivel de desarrollo, tiene que evolucionar en términos de disciplina fiscal, presupuestación a medio plazo y mayor transparencia.

### 23

La Comisión considera, más allá de la correspondencia formal, que, en el fondo, la matriz de las políticas del APS al sistema judicial está en consonancia con la Estrategia de Reforma del Sistema Judicial en Moldavia (ERSJ) para 2011-2016. Una excepción importante supone una condición fundamental en relación con la elaboración, la presentación y la aprobación de la ley sobre la ratificación del Protocolo n.º 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Se dio este paso con la intención de responder a una gran inquietud y de alinearse asimismo con las nuevas directrices sobre el apoyo presupuestario. La Comisión espera conseguir un impulso máximo de las reformas mediante la condicionalidad (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 29 a 34).

### 24

La Comisión observa que, lamentablemente, todavía son pocos los países que presupuestan los costes de las estrategias sectoriales. Es cierto que no se trata de un requisito indispensable a efectos de subvencionabilidad. En el anexo mencionado, las nuevas directrices de 2012 sobre apoyo presupuestario que entraron en vigor en enero de 2013 (en cualquier caso, después de la instauración del APS a la sanidad) establecen un marco de análisis, pero la decisión sobre la subvencionabilidad se basa en la existencia de una estrategia sectorial creíble y pertinente. Esta decisión se evalúa conforme a muchos criterios e implica la celebración de un juicio.

En este caso concreto, el programa de APS para la mejora de la prestación de servicios sanitarios se basaba en la Estrategia de Desarrollo del Sistema Sanitario, que es una estrategia sectorial específica que aborda cuestiones como la financiación del sector sanitario o la prestación de servicios sanitarios. En cambio, el programa de APS para mejorar los servicios de abastecimiento de agua no se basaba en una estrategia de reforma claramente formulada por Moldavia. El APS al abastecimiento de agua fue concebido para apoyar la estrategia nacional sobre agua de 2007, pero esta resultó ser demasiado ambiciosa durante la ejecución del programa, ya que se planteaba un gran número de objetivos sin contar con un plan de acción con plazos definidos ni un claro marco institucional para su aplicación. Se adoptaron medidas de atenuación, como un programa de asistencia técnica para abordar las cuestiones institucionales.

### 26

La Comisión destaca que el documento de acción contiene la justificación para determinar la cuantía de la ayuda, como sigue:

- En relación con el criterio sobre las «necesidades de financiación del país», se realizó una evaluación de las necesidades en la fase de formulación del programa de RPHP para evaluar los recursos técnicos y financieros necesarios para aplicar la Estrategia de Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas 2013-2020. En el documento de acción definitivo se presenta un resumen de las principales constataciones. En el documento de acción para la RPHP también se presenta un breve análisis de los criterios sobre el «compromiso del país socio de asignar recursos del presupuesto nacional que se correspondan con los objetivos y la estrategia de desarrollo».
- Por cuanto atañe al criterio sobre «una perspectiva basada en los resultados en la estrategia de desarrollo del país socio, incluido un sistema de seguimiento», en un documento complementario al documento de acción sobre política pública se evalúa el sistema de seguimiento de la aplicación de la Estrategia de Desarrollo Nacional implantada por la cancillería del Estado.
- En relación con el criterio sobre la «capacidad de absorción e historial de los desembolsos anteriores y en qué medida se alcanzaron los objetivos acordados gracias a las operaciones de apoyo presupuestario», constantemente se registra información específica en el expediente de desembolsos de cada programa de apoyo presupuestario (por ejemplo, el apoyo presupuestario a la energía y al Programa de Reforma Económica y Social).

### 28

La Comisión recuerda que, en el caso del APS al sistema judicial, la variación del presupuesto se debía en parte a la decisión de incorporar un componente de protección de los derechos humanos.

### 30

La Comisión insiste en que el apoyo presupuestario, visto como una modalidad de ayuda, es un paquete general de medidas que comprende financiación, desarrollo de capacidades, diálogo político e indicadores de rendimiento. En el ámbito de la construcción, el apoyo presupuestario consigue impulsar la reforma gratificando el avance del propio Gobierno, en lugar de basarse en la aportación de insumos. El diálogo político podría resultar muy favorable, ya que, gracias a él, incluso si se lleva a cabo durante la fase de formulación del programa, el Gobierno podría adoptar medidas antes de transferir los fondos.

Asimismo, los largos ciclos de programación derivados del Reglamento Financiero y de los reglamentos que rigen los demás instrumentos indican que los gobiernos son conscientes de las condiciones antes de firmar el acuerdo de financiación definitivo. En los casos fiscalizados, las medidas se adoptaron después de la fase de identificación del programa.

### Recuadro 3 – Ejemplos de condiciones específicas

#### **Ejemplo 1 – Algunas condiciones específicas exigían a las autoridades moldavas una actuación limitada**

La Comisión no considera que fuera tan fácil cumplir esta condición del APS a las RPHP. El Ministerio de Hacienda no publicó informes a mitad del ejercicio con los datos agregados necesarios. Las publicaciones PEFA 2011 y 2015 hacen referencia únicamente a informes mensuales. La Comisión sostuvo con rotundidad que era necesario e importante introducir tales mejoras en relación con los informes de transparencia presupuestaria y calidad de la ejecución del presupuesto.

#### **Ejemplo 2 – Algunas condiciones específicas ya se cumplían entre la negociación del programa y el inicio del APS**

La Comisión confirma que, después de la identificación del proyecto y de que la fase de formulación hubiera avanzado bastante, los beneficiarios del APS a la sanidad adoptaron algunas de las medidas que exigen los indicadores.

La Comisión subraya que, en el caso del APS al sistema judicial, la misión de identificación para este programa de apoyo empezó en julio de 2010, de la que surgió un proyecto que se presentó en abril de 2011, y el control de la calidad del programa se realizó el 5 de marzo de 2012, es decir, antes de adoptar las leyes pertinentes. De conformidad con los procedimientos moldavos internos, la ratificación del acuerdo de financiación que dio lugar al lanzamiento del componente del apoyo presupuestario tuvo lugar finalmente el 25 de septiembre de 2013.

### 31

La Comisión hace hincapié en la necesidad de evaluar las circunstancias en constante evolución y los largos ciclos de programación derivados del Reglamento Financiero y de los reglamentos que rigen el resto de instrumentos, a fin de poder valorar en qué medida eran mensurables las condiciones del APS.

Se ha elaborado el cuadro explicativo sobre el APS al sistema judicial para arrojar más luz entre la situación de ambas partes, a saber, la Delegación de la UE y el Ministerio de Justicia, con el pleno conocimiento de que la evaluación del desembolso de cada tramo la realiza también una misión de evaluación externa.

### 32

La Comisión recuerda que los fondos se desembolsaron parcialmente en aquellos casos en que también se observó un cumplimiento parcial de los criterios pertinentes. La evaluación que realiza la propia Comisión sobre las solicitudes de desembolsos le pueden llevar a actualizar la evaluación del cumplimiento de las condiciones y a desembolsar más o menos fondos que los recomendados en el informe de evaluación externa.

#### **Recuadro 4 – Los fondos se desembolsaron, aunque no se hubieran cumplido las condiciones específicas y los indicadores de rendimiento**

##### **Ejemplo 1 – Se desembolsaron más fondos que los recomendados en el informe de evaluación externa**

La Comisión reconoce que es su responsabilidad revisar las recomendaciones de los evaluadores externos y, conforme a su propia evaluación y a sus propias fuentes de información, tomar la decisión de desembolsar más o menos fondos, en consonancia con las cláusulas del contrato.

En el caso del APS a la sanidad, el lapsus temporal entre el análisis de expertos y el control realizado por la Delegación de la UE explica la diferencia entre las recomendaciones de los expertos y el desembolso del segundo tramo realizado por la Comisión, que se produjo tras el expediente de pagos elaborado por la Delegación en mayo de 2012. De hecho, se registraron algunos avances favorables entre diciembre de 2011 (finalización del informe de expertos) y mayo de 2012.

##### **Ejemplo 2 – Los desembolsos se efectuaron tras realizar una evaluación poco rigurosa del cumplimiento de las condiciones**

La Comisión destaca que los fondos se desembolsaron parcialmente en aquellos casos en que también se observó un cumplimiento parcial de los criterios pertinentes. En el caso del APS al abastecimiento de agua, el Gobierno pudo presentar pruebas del cumplimiento parcial de la condición relacionada con la dotación presupuestaria nacional a los sectores de abastecimiento de agua y saneamiento.

La Comisión reconoce que, en este caso concreto, podría haber sido más rigurosa en la aplicación de las condiciones, pero no se trata de algo sistémico.

Asimismo, conviene tener en cuenta que Moldavia, de entre todos los países de la región europea que forman parte de la OMS, registra el porcentaje de gastos más altos destinados a la atención sanitaria del total de gastos en que incurre su Administración. Por tanto, el hecho de que el margen de maniobra presupuestario ocasione ligeras fluctuaciones de dicho indicador no debería inducir a pensar que el Gobierno otorga poca prioridad al sector de la sanidad. De hecho, tal y como revelan los documentos que sustentan el control, no solo ha aumentado la dotación del presupuesto para la atención sanitaria, sino también en relación con los gastos generales de la Administración. En términos prácticos, mediante la ratificación del compromiso del Gobierno con la sanidad, este aumento del gasto también supuso la ampliación del paquete de beneficios para la población (incluidas las personas que no disponen de un seguro de enfermedad) desde 2009, la introducción del libre acceso al servicio operativo de sanidad pública y asistencia sanitaria de urgencias para toda la población y el incremento del acceso a los servicios de tratamiento hospitalario y de diagnóstico gratuitos.

### 34

La Comisión reconoce la gran labor realizada para impulsar el avance de la reforma a partir de los recursos disponibles, con la determinación de nuevas condiciones.

### 37

La Comisión y el SEAE señalan que las revisiones internas se realizaron en relación con cada ejercicio. Asimismo, la Comisión tomó tales decisiones en el marco de su mandato de ejecución de los programas de ayuda exterior, con la orientación del SEAE sobre la política a seguir y el respaldo de los Estados miembros, y de plena conformidad con la comitología.

En los informes de situación de la política europea de vecindad (PEV) para 2011, 2012 y 2013 se mencionan tanto inquietudes como elementos importantes de avance. Según consta en el informe de situación de 2013, en el primer semestre del año, Moldavia sufrió su peor crisis política desde hacía muchos años, un acontecimiento descrito como un colapso institucional que causó daños a la credibilidad de las instituciones democráticas de Moldavia que tardarían muchos años en repararse. No obstante, es necesario estudiar esta descripción dentro del contexto general, en particular la conclusión general, que indica que, a pesar de los retrocesos acaecidos en el primer semestre de 2013, Moldavia trató de avanzar en ámbitos importantes y sensibles del Plan de Acción de la PEV, identificados como prioridades en el informe de situación anterior de la PEV. Una serie de medidas de reforma concretas, entre otras, la revisión de leyes y la ejecución de planes de acción, motivaron la decisión de 2013 relativa a los avances logados en la instauración de una democracia sólida y sostenible, en consonancia con la evaluación realizada en el informe de situación de la PEV sobre Moldavia en relación con dicho año.

La Comisión y el SEAE subrayan que, dada la ausencia de un acervo específico de la UE o de normas explícitas o incluso de prácticas idénticas de los Estados miembros en el ámbito de una democracia sólida y sostenible, todas las evaluaciones del valor de las reformas concretas realizadas contendrán un elemento residual de subjetividad.

### 54

La Comisión destaca que la asistencia técnica no siempre está sincronizada con el programa principal de apoyo presupuestario. No puede lanzarse hasta que el acuerdo de financiación del programa de APS haya sido firmado y, debido a los plazos necesarios para los procedimientos de licitación y adjudicación, comienza varios meses más tarde que el programa principal.

### 57

La Comisión recalca que los cuatro proyectos de asistencia técnica sobre el sistema judicial se diseñaron para respaldar la ejecución de la Estrategia de Reforma del Sistema Judicial (2011-2016). El APS al sistema judicial se basa en la Estrategia de Reforma del Sistema Judicial.

### 59

La Comisión señala que el proyecto de asistencia técnica que acompaña al APS y que respalda la coordinación de la reforma del sector judicial empezó a ejecutarse el 9 de abril de 2013, unos seis meses antes de la ratificación del acuerdo de financiación por el que se puso en marcha oficialmente el programa de APS al sistema judicial el 25 de septiembre de 2013.

### 61

Se trata de un ejemplo de la adaptación flexible a las necesidades adicionales que surgen en la aplicación de un programa de APS, incluso cuando dicho apoyo no esté explícitamente previsto en el contrato del proyecto inicial.

## Conclusiones y recomendaciones

### 70

La Comisión señala que dos de los cuatro sectores fiscalizados que recibieron apoyo presupuestario experimentaron avances moderados (el abastecimiento agua y la sanidad); en cambio, todavía no son mensurables los resultados definitivos en cuanto a los otros dos (la justicia y la reforma de las políticas de finanzas públicas), ya que los programas de fiscalización más recientes aún se encuentran en ejecución. El Tribunal resalta con firmeza las positivas realizaciones del proyecto. A diferencia del apoyo presupuestario, hay menor responsabilidad en los proyectos de construcción que reciben ayuda tradicional, lo que puede afectar a la sostenibilidad. No obstante, las constataciones pormenorizadas de la muestra del Tribunal apuntan más bien a una consecución parcial de los objetivos de sostenibilidad.

### 71

La Comisión señala que dos de los cuatro sectores fiscalizados que recibieron apoyo presupuestario experimentaron avances moderados (el abastecimiento agua y la sanidad); en cambio, todavía no son mensurables los resultados definitivos en cuanto a los otros dos (la justicia y la reforma de las políticas de finanzas públicas), ya que los programas de fiscalización más recientes aún se encuentran en ejecución.

### 72

La Comisión admite que la respuesta podría haber sido más rápida. No obstante, señala que respondió a los riesgos con máxima urgencia habida cuenta de la evolución real de los hechos y de las decisiones internas, como se percibe en las respuestas de la Comisión a los apartados 13 a 28.

Actualmente, se han suspendido todos los desembolsos de las ayudas de apoyo presupuestario de Moldavia, a la espera de que se cumplan todas las condiciones generales, entre otras, las relativas a la estabilidad macroeconómica y a la transparencia presupuestaria. A tal efecto, también se precisa de la suscripción de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Por lo que se refiere a la adaptación a las estrategias nacionales, la Comisión no concibe una estrategia como algo estático y formal. En este sentido, le interesan más los elementos básicos y sustanciales de lo que debería constituir una estrategia, pero atendiendo en todo momento a las apremiantes necesidades propias de un ambicioso programa de asociación y de un entorno geopolítico exigente.

El hecho de que la Comisión no dudara en ir más allá del alcance, a veces limitado, de determinadas estrategias nacionales no hace más que demostrar que velaba por que las condiciones dieran el máximo impulso a la reforma.

### 73

La Comisión insiste en que el apoyo presupuestario, visto como una modalidad de ayuda, es un paquete general de medidas que comprende financiación, desarrollo de capacidades, diálogo político e indicadores de rendimiento. El diálogo político podría resultar muy favorable, ya que, gracias a él, incluso si se lleva a cabo durante la fase de formulación del programa, el Gobierno podría adoptar medidas antes de transferir los fondos.

Asimismo, la Comisión destaca que el cumplimiento parcial de los criterios relativos a los resultados garantizaría también un desembolso parcial. La Comisión reconoce que, en un caso concreto, la evaluación podría haber sido más estricta, pero no se trata de algo sistémico.

La Comisión subraya que, tras la realización de revisiones internas, se concedió financiación conforme al principio de «más por más». La Comisión tomó tales decisiones en el marco de su mandato de ejecución de los programas de ayuda exterior, con la orientación del SEAE sobre la política a seguir y el respaldo de los Estados miembros, y de plena conformidad con la comitología.

### 74

El Tribunal resalta la calidad de la concepción del proyecto, su eficacia y sus realizaciones.

### 75

La Comisión aboga por la necesidad de establecer una secuenciación entre asistencia técnica, proyectos de hermanamiento y apoyo presupuestario. No obstante, en el marco del Reglamento Financiero en vigor, siempre habrá un intervalo entre la asistencia técnica o el proyecto de hermanamiento y las operaciones de apoyo presupuestario.

### Recomendación 1

La Comisión acepta la recomendación.

### Recomendación 2

La Comisión acepta la recomendación.

### Recomendación 3

La Comisión acepta la recomendación.

### Recomendación 4

La Comisión acepta la recomendación.

### Recomendación 5

La Comisión acepta la recomendación.

### Recomendación 6

La Comisión acepta la recomendación.



## CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

### Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:  
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:  
En las representaciones de la Unión Europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_es.htm](http://ec.europa.eu/represent_es.htm)),  
en las delegaciones en terceros países ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm))  
o contactando con Europe Direct a través de [http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](http://europa.eu/europedirect/index_es.htm)  
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (\*).

(\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

### Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	24.3.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	15.2.2016
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	19.4.2016
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	25.5.2016

Moldavia recibe el importe anual por habitante más elevado de todos los países vecinos del Este de la UE. Nuestra tarea consistía en determinar si la ayuda de la UE había contribuido eficazmente a mejorar la administración pública del país.

Nuestra conclusión es que el apoyo presupuestario había tenido un efecto limitado. La Comisión podría haber respondido con más rapidez cuando se materializaron los riesgos, y los programas no se ajustaban suficientemente a las estrategias de Moldavia. La Comisión no utilizó toda su capacidad para fijar las condiciones previas al desembolso, y tampoco estaba plenamente justificada la concesión de financiación adicional basada en incentivos. Los proyectos que fiscalizamos fueron pertinentes y tuvieron las realizaciones previstas, aunque no siempre estuvieron bien coordinados con los programas de apoyo presupuestario ni tampoco sus resultados fueron sostenibles en todos los casos.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones