



## Vinculando el análisis presupuestario con la incidencia política en la asistencia para el desarrollo: Cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden supervisar la asistencia internacional directa al presupuesto.

*Lucy Hayes (Eurodad) y Albert van Zyl (IBP)*  
**Febrero 2008**

Por muchos años los ciudadanos han exigido el derecho a examinar y participar en el presupuesto público. En los países en vías de desarrollo, que dependen de la asistencia internacional, hay una dimensión adicional a este trabajo: las decisiones tomadas por las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales, las cuales son cruciales cuando se trata del gasto gubernamental. Este documento explora algunos aspectos de la planeación de la asistencia internacional que son relevantes para las organizaciones de la sociedad civil que monitorean los presupuestos gubernamentales en países dependientes de esta asistencia.<sup>1</sup> Un estudio reciente de Afrodad encontró que “Mozambique todavía sufre de distorsiones en la rendición de cuentas doméstica debido a su enorme dependencia de la ayuda internacional, la fragmentación de los instrumentos usados por los donantes, y el grado de injerencia de éstos en procesos políticos centrales, incluyendo la estrategia de la reducción de la pobreza y el presupuesto público”.<sup>2</sup>

La asistencia internacional para el desarrollo conforma un porcentaje significativo de los ingresos gubernamentales de los países de bajos ingresos; en algunos casos dicha ayuda representa hasta la mitad del presupuesto. Es probable que la proporción que la asistencia para el desarrollo representa en el presupuesto público se incremente, si los países más ricos cumplen con su compromiso de incrementar sus aportaciones para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Aunado al incremento previsto en los montos de la asistencia, los gobiernos han prometido una serie de cambios importantes en la forma en que ésta se entrega. Destaca la creciente tendencia a proporcionar el dinero como ayuda directa al presupuesto. Este informe describe cómo las organizaciones que monitorean el presupuesto público pueden entender esta tendencia e incluir el tema de la toma de decisión de la asistencia para el desarrollo dentro de sus estrategias de análisis e incidencia.

El dinero de la asistencia internacional para el desarrollo ha sido tradicionalmente utilizado para proyectos con procedimientos específicos, lo cual es una tendencia que hasta hoy en día se mantiene. Los gobiernos receptores gastan una gran cantidad de tiempo y recursos respondiendo a las demandas de las agencias donantes. De las 35,000 transacciones de la asistencia para el desarrollo que ocurren cada año, más del 80 por ciento son menores a 1 millón de dólares. El gobierno de Mozambique tiene aproximadamente 1,000 cuentas bancarias para cumplir con los requisitos administrativos de los donantes, mientras que el Ministerio de Cooperación Internacional de Tanzania prepara 2,400 informes trimestrales y lleva a cabo 1,000 reuniones al año con los donantes.

En años recientes, varios gobiernos donantes y organizaciones multilaterales han comenzado a canalizar más recursos de asistencia para el desarrollo no como proyectos, sino como apoyo sectorial o asistencia general en el presupuesto. El proveer fondos que los gobiernos receptores puedan asignar como parte de sus propios ciclos

presupuestarios tiene la intención de construir gobiernos más eficientes y más responsables. Esta práctica se conoce comúnmente como “asistencia directa al presupuesto” (*budget support*). Hasta ahora, solamente el 5 por ciento del total de la asistencia para el desarrollo se aporta directamente al presupuesto; pero, en algunos países, hasta alrededor del 20 por ciento del dinero de la asistencia se suministra de esta manera.

Las principales ventajas de la asistencia directa al presupuesto son que crea las condiciones para que los gobiernos planifiquen a mediano plazo, reduzcan los costos de transacción generados al contratar donantes y proyectos múltiples, y fortalezcan su responsabilidad hacia la sociedad civil, en vez de hacia las agencias internacionales. Las evaluaciones oficiales sobre la asistencia directa al presupuesto también demuestran que ésta puede contribuir a aumentar el gasto dedicado al combate a la pobreza, tal como la inversión pública en servicios básicos. En Ghana, por ejemplo, la asistencia directa al presupuesto ha ayudado a incrementar el gasto en salud y educación, mejorando particularmente el acceso a la educación. También hay evidencia de que la asistencia directa al presupuesto ha ayudado a mejorar los sistemas públicos de administración financiera, aun en países como Sierra Leona y Timor del Este, que se caracterizan por tener instituciones débiles.<sup>3</sup>

La asistencia directa al presupuesto significa otorgar mayores márgenes de acción al país receptor y reducir la cantidad de condiciones y control por parte de los donantes. La ciudadanía debería tener una idea más clara de a los ingresos del gobierno a mediano plazo y ser capaz de demandar fondos públicos a través de actividades de incidencia política con los tomadores de decisión nacionales. Sin embargo, para que este potencial sea desarrollado, las agencias donantes necesitan hacer su ayuda presupuestaria más predecible y los gobiernos deben permitir el escrutinio público. Asimismo, la sociedad civil necesita desarrollar habilidades analíticas y de incidencia política.

La asistencia directa al presupuesto conlleva riesgos. Corrupción y escándalos sobre abusos a los derechos humanos han generado que muchos gobiernos donantes sean más cautelosos. La mayoría no otorgan asistencia directa al presupuesto a países donde hay poca transparencia y rendición de cuentas. En los casos en que se otorga la asistencia al presupuesto, los donantes la acompañan de programas o iniciativas para mejorar la gobernabilidad en ese país. Para tratar de evitar que los recursos puedan perderse, invierten considerables esfuerzos en la creación de sistemas financieros más transparentes.

Otro riesgo es que el presupuesto no cuente con los recursos necesarios, si los donantes no proporcionan la asistencia según lo planeado. Un informe reciente de *Save the Children*, Gran Bretaña, encontró que, en algunos casos, la probabilidad de que la asistencia directa al presupuesto llegue a tiempo y completa es menor que cuando el financiamiento se otorga para proyectos específicos.<sup>4</sup> Una razón que explica esta tendencia es que, si un país no satisface las condiciones de un programa del Fondo Monetario Internacional, los donantes toman la decisión colectiva de no liberar los recursos. Retener los fondos puede tener un impacto desastroso en la población pobre, particularmente si el gasto corriente en profesores, trabajadores de salud o medicinas depende parcialmente de la asistencia. El gobierno de Mozambique percibe la negociación con un bloque unido de donantes como un riesgo importante para la asistencia al presupuesto. En una negociación reciente, este gobierno obligó a los donantes a eliminar un párrafo del Memorandum de Acuerdo entre ambos, que expresaba que en el caso de desacuerdo, los donantes discutirían primero entre sí y solamente se acercarían al gobierno con una posición conjunta.<sup>5</sup>

La asistencia directa al presupuesto no es una receta mágica. Canalizar recursos directamente a través de los presupuestos públicos presupone que hay estructuras domésticas de rendición de cuentas —tales como

supervisión parlamentaria y procedimientos de auditoría— para asegurar que el dinero sea bien gastado. En el resto de este informe abordamos lo que pueden hacer los donantes y la sociedad civil para hacer que el modelo de asistencia directa al presupuesto contribuya a la reducción de la pobreza y mejore la responsabilidad gubernamental.

### **¿Qué podrían hacer los donantes para apoyar el desarrollo de ese potencial?**

Los donantes deberían proveer, cada vez más, la asistencia directamente por medio del presupuesto; pero deben asegurar que esta asistencia sea predecible y tomar pasos adicionales para permitir, en lugar de frustrar, la posibilidad de que la sociedad civil someta a sus gobiernos a procesos de rendición de cuentas. La asistencia directa al presupuesto no es una modalidad apropiada para todos los países pobres. En aquellos casos donde la voluntad política y la maquinaria gubernamental son insuficientes, la asistencia directa al presupuesto puede dar oportunidad al gasto menos responsable y al consecuente daño a los intereses de la ciudadanía. En los casos en los que se considere que los gobiernos son apropiados para recibir asistencia directa al presupuesto, los donantes deben asegurarse de no obstaculizar el objetivo de devolver las decisiones políticas y de gasto a las instituciones nacionales. Los donantes deben evitar vincular los desembolsos de los recursos con condiciones políticas y metas de desempeño.<sup>6</sup> Una evaluación reciente de la asistencia en Ghana encontró que muchos donantes ven la asistencia directa al presupuesto como una herramienta para impulsar el cambio de políticas de alto nivel. Vincular la condicionalidad con la asistencia directa al presupuesto ha producido un diálogo “superficial” y de “confrontación” entre los donantes y el gobierno, llevando a los evaluadores a proponer el cese de la condicionalidad.<sup>7</sup>

Los donantes también deben comprometerse por períodos más largos que los de uno ó tres años, que utilizan con frecuencia. La Comisión Europea, por ejemplo, propone implementar “contratos ODM” de seis años con los países en vías de desarrollo, para permitir a gobiernos receptores planear e invertir a un plazo más largo. Siempre y cuando los donantes mejoren los procedimientos de desembolso y no “cierren la llave” de manera inesperada, esto debe ayudar a asegurar que la cantidad de dinero esperada por el gobierno receptor llegue a tiempo. El flujo impredecible de recursos de asistencia para el desarrollo causa serias dificultades en el flujo de efectivo y frustra el enfoque de desarrollo a largo plazo que es necesario para poder alcanzar los ODM.

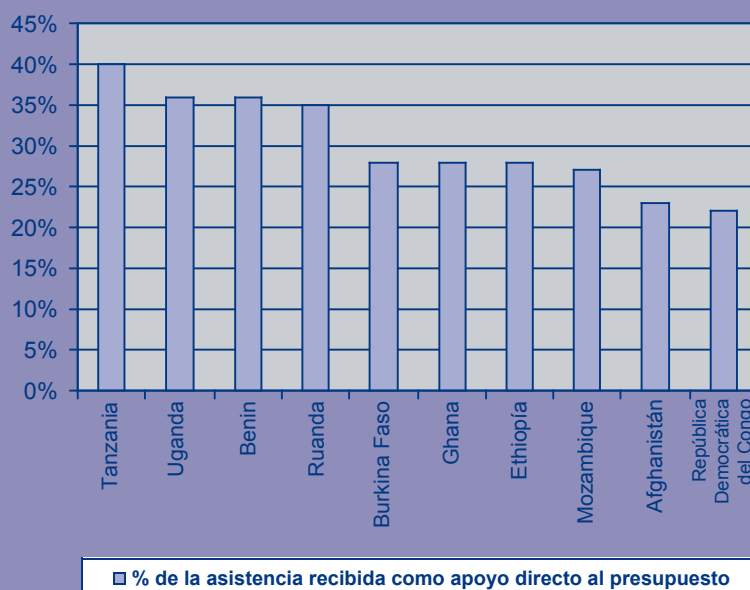
#### **Recuadro 1:**

#### **¿Cuánto dinero se gasta por medio de asistencia directa al presupuesto?**

A pesar de que la asistencia directa al presupuesto es discutida ampliamente, representa una suma relativamente pequeña del total del dinero de asistencia internacional para el desarrollo. Los informes de donantes sobre asistencia al presupuesto son inadecuados y las cantidades reportadas no son comparables. Por ejemplo, 5 por ciento del total de la asistencia es reportado como asistencia al presupuesto; sin embargo, una encuesta en 34 países en vías de desarrollo mostró que el 20 por ciento de la asistencia es desembolsada como asistencia al presupuesto.<sup>8,9</sup> La proporción varía enormemente entre países —un tercio de la asistencia para el desarrollo a Uganda en 2004 fue otorgada como asistencia al presupuesto, pero solamente un 4 por ciento en el caso de Nicaragua. La asistencia directa al presupuesto va en aumento en muchos países, pero la tendencia no es uniforme. Una nueva evaluación en Ghana muestra que la asistencia directa al presupuesto de ese país se redujo de un 39 por ciento en 2003, a un 27 por ciento en 2005.



### Diez países con los porcentajes más altos de asistencia directa al presupuesto



Fuente: Encuesta de Monitoreo Declaración de París, OCDE (2007).

La Comisión Europea se propone dar 30 por ciento de su dinero como asistencia directa al presupuesto. El Banco Mundial otorga aproximadamente 30 por ciento de sus préstamos como asistencia directa al presupuesto —lo que llama “*Development Policy Lending*”. El Reino Unido, Irlanda, Holanda, Suecia y Canadá son donadores bilaterales que dan cantidades significativas de dinero a través de asistencia directa al presupuesto

Los donantes también deberían concentrarse en los factores que mejoran la rendición de cuentas doméstica. Más allá de analizar el contexto político y las estructuras legales e institucionales, existen muchas otras formas en las que los donantes podrían contribuir a que la sociedad civil someta a sus gobiernos a procesos de rendición de cuentas. La asistencia directa al presupuesto debiese aumentar la responsabilidad de los gobiernos ante sus ciudadanos. Pero esto no sucede automáticamente: hacer al gobierno responsable ante sus ciudadanos sólo se produce cuando los donantes piensan en los factores políticos que impactan sobre las relaciones de rendición de cuentas. Los donantes deben encontrar formas de apoyar a una sociedad civil diversa y dinámica, lo que resulta crucial para mejorar la rendición de cuentas a nivel doméstico. Parte de este apoyo puede provenir del financiamiento, pero la asistencia de donantes a legislaturas y sociedad civil es solamente una pequeña fracción del gasto de asistencia para el desarrollo.<sup>10</sup> Los donantes pueden apoyar las demandas de la sociedad civil por mayores espacios de participación en la toma de decisiones; pueden proveer financiamiento general para el desarrollo institucional de organizaciones de la sociedad civil, lo que también contrarresta utilizarlas simplemente como guardianes de los fondos de los donantes.

Una preocupación común de las OSC que monitorean presupuestos es que los donantes tienen mejor y más oportuno acceso a la información presupuestaria que ellos mismos. No es inusual que los donantes tengan acceso a informes de gasto anual que nunca son hechos públicos. Doce de 59 países analizados en el Índice de Presupuesto Abierto (*Open Budget Index*) del 2005 no proveyeron información sobre la ejecución del presupuesto durante el año fiscal (ver tabla).<sup>11</sup> Otros 32 países proveyeron solamente información parcial sobre la ejecución. Los montos que son hechos públicos son muy agregados y se presentan en combinación con informes trimestrales que solamente contienen información general sobre los ingresos y egresos del gobierno. Los donantes también

participan mucho antes que la sociedad civil en el proceso presupuestal. Además de la participación de los donantes en la formulación del marco fiscal y macroeconómico (que está casi siempre cerrada a la sociedad civil), los donantes también tienen voz en la formulación inicial de prioridades sectoriales. Por ello, organizaciones que monitorean la asistencia para el desarrollo deben presionar a sus gobiernos y a los donantes para que más información sobre el presupuesto sea pública y en un formato claro y a tiempo. Esta transparencia debiera extenderse también a los donantes, quienes deberían publicar sus planes de gasto para saber si la asistencia comprometida es entregada a tiempo y completa. Este es un paso mínimo en la implementación del concepto de responsabilidad mutua entre los proveedores de asistencia para el desarrollo y los receptores, tal y cómo lo señala la Declaración de París.

La reciente evaluación conjunta de donantes de asistencia directa al presupuesto advirtió que “los donantes deben ser cuidadosos de que sus demandas de rendición de cuentas no eclipsen la responsabilidad de las instituciones nacionales y deben ser sensibles a no intervenir demasiado”. Los donantes están en una posición altamente privilegiada —con significativo poder e influencia— y deben asegurarse de no desplazar las voces parlamentarias

Tabla 1: Informes sobre ejecución del presupuesto durante el año fiscal				
Cantidad de información Pública Disponible por País				
<b>Mejor desempeño: Proveen de mucha información a los ciudadanos</b>	Bulgaria	Rumania	Perú	Nueva Zelanda
	Sri Lanka	Brasil	Suecia	Sudáfrica
	EEUU	Francia	México	Polonia
<b>Proveen información parcial a los ciudadanos</b>	Eslovenia	Mongolia	Turquía	
	Albania	Ecuador	Kazajstán	Pakistán
	Argentina	Egipto	Kenya	Papua Nueva Guinea
	Bangladesh	El Salvador	Malawi	Filipinas
	Botswana	Georgia	Marruecos	Rusia
	Burkina Faso	Guatemala	Namibia	Corea del Sur
	Colombia	Honduras	Nepal	Tanzania
	Croacia	India	Nicaragua	Reino Unido
<b>Sin reportes disponibles al público durante el año fiscal</b>	República Checa	Jordania	Noruega	Zambia
	Algeria	Bolivia	Costa Rica	Nigeria
	Angola	Camerún	Ghana	Uganda
	Azerbaijón	Chad	Indonesia	Vietnam

El porcentaje por país de Informes de ejecución del gasto durante el ejercicio fiscal fue obtenido promediando las respuestas a las preguntas 84-92 del Open Budget Questionnaire. Los países que obtuvieron entre 90 y 100 por ciento fueron ubicados en la categoría de mejor desempeño, aquéllos que obtuvieron resultado de 89 por ciento o menor, pero más que 0 por ciento, fueron ubicados en la categoría Proveen Información Parcial, y los países con resultados de 0 por ciento fueron ubicados en la categoría más baja.

y de la sociedad civil.<sup>12</sup> Los donantes de asistencia directa al presupuesto se han involucrado cada vez más en la política cotidiana y la toma de decisiones, lo que puede, equivocadamente, hacer que los gobiernos respondan más a los deseos de los donantes que a las necesidades de su población.

## Recuadro 2: Algunas metas de efectividad de la asistencia para el desarrollo para 2010

Las organizaciones deben conocer los compromisos acordados en la conferencia ministerial en París, en marzo de 2005, entre casi todos los gobiernos que proveen asistencia para el desarrollo y los que la reciben. Señalar estos compromisos y metas de asistencia para el desarrollo puede ayudar a persuadir a las agencias y gobiernos receptores a cambiar sus prácticas. La Declaración de París subraya los principios de apropiación, alineación, armonización y gestión orientada a resultados. Los indicadores clave y las metas de París para el año 2010, que las agrupaciones ciudadanas que monitorean presupuesto pueden utilizar, son los siguientes:

INDICADOR	META PARA EL AÑO 2010
Países receptores con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP) con prioridades estratégicas claras.	Por lo menos 75 por ciento de los países receptores tienen estrategias nacionales de desarrollo (medidas conforme a criterios del Banco Mundial).
Países receptores con sistemas de gestión de las finanzas públicas confiables para el manejo de los fondos de asistencia.	La mitad de los países suben una medida en la escala del Banco Mundial para sistemas de gestión pública, y una tercera parte de ellos aumenta una medida en la escala de procuración del Banco Mundial.
Los flujos de la asistencia para el desarrollo están alineados con las prioridades nacionales.	Reducir a la mitad la proporción de los flujos de asistencia para el desarrollo no reportados en los presupuestos de los gobiernos receptores (con un mínimo de 85 por ciento de la asistencia reportada en el presupuesto).
La asistencia es más predecible.	Reducir a la mitad la proporción de la asistencia que no es entregada en el año fiscal para el cual estaba programada.
Los donantes hacen uso de acuerdos y procedimientos comunes.	Dos terceras partes de la asistencia para el desarrollo son provistas a través de esquemas basados en programas.
Los países receptores evalúan el progreso con base en marcos orientados hacia resultados.	Reducir en una tercera parte la proporción de los países sin marcos de evaluación transparentes y monitoreables.

Fuente: Declaración de París, 2005.<sup>13</sup>

## ¿Qué pueden hacer las OSC para contribuir a que la asistencia directa a presupuestos sea exitosa?

La apropiación por parte de los países depende no sólo de una mejorada capacidad de gestión pública financiera, sino también de una mejor rendición de cuentas del gobierno sobre la forma en que los recursos son asignados y utilizados. La rendición de cuentas se fortalecerá si se mejora la calidad y la cantidad de la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario. Tras considerar lo que los donantes pueden hacer para facilitar este proceso, ahora enfocamos nuestra atención al papel que las OSC pueden desempeñar para lograrlo.

Bajo el enfoque de asistencia directa al presupuesto, los donantes deberían imponer menos condiciones y permitir mayor flexibilidad a los países receptores para decidir en qué gastar los recursos de la asistencia internacional. Este gasto será más eficiente y efectivo solamente si el gobierno rinde cuentas sobre en qué y cómo lo gasta. Esto incrementa la responsabilidad de la sociedad civil y de otras instituciones supervisoras de monitorear y someter al gobierno a procesos de rendición de cuentas. Estas instituciones, por tanto, se vuelven responsables por reemplazar la supervisión que los donantes ya no realizarán.

En los siguientes párrafos hacemos algunas sugerencias sobre lo que las OSC pueden hacer en países que son dependientes de la asistencia internacional para el desarrollo, para hacer que el enfoque de asistencia directa al presupuesto sea más exitoso.<sup>14</sup>

### ***Mapear los procesos clave de toma de decisiones***

Para realizar esta tarea, las organizaciones de la sociedad civil deben entender qué decisiones son tomadas por quién y en qué momento del ciclo presupuestario. En países dependientes de la asistencia internacional, este proceso es usualmente más complejo que en otros países, porque además de los actores gubernamentales normales, también involucra a la comunidad donante. Por ello las OSC deben comprender los procesos de preparación, decisión e instrumentación del presupuesto, y cómo éstos se ajustan al análisis y toma de decisiones de agencias internacionales. Por ejemplo, las organizaciones deben saber qué marcos y procesos son demandados por las agencias internacionales (ver Recuadro 3) y si éstos están sincronizados y son compatibles con la planeación nacional.

### ***Mapear las fuentes de ingreso***

En los países dependientes de asistencia internacional para el desarrollo, el proceso de estimación de ingresos es complejo. Además de la estimación rutinaria de la cantidad de ingreso interno que el gobierno puede movilizar para el presupuesto del próximo año (por ejemplo, a través de impuestos a los ingresos, impuestos corporativos, impuestos sobre ventas, impuestos de importación y exportación), también necesita saber el nivel y el tipo de recursos externos que podría obtener. Los ingresos externos incluyen préstamos y contribuciones de asistencia directa al presupuesto de donantes e instituciones financieras internacionales, tales como el Banco Mundial y el FMI. En países que son altamente dependientes de la asistencia para el desarrollo, este proceso de mapeo debe comenzar con los donantes. También deben ser mapeados los posibles montos, las condiciones y las provisiones del ingreso.

#### **Recuadro 3.**

#### **¿Qué han logrado las organizaciones que monitorean el presupuesto?**

Países como la India, Sudáfrica y Brasil tienen una fuerte tradición de iniciativas de la sociedad civil que monitorean el proceso de presupuesto gubernamental, desde la década de los años setenta. El movimiento ha crecido fuertemente durante los últimos diez años y se ha expandido a cerca de 60 países en África, América Latina, el Centro y Este de Europa, el Sudeste Asiático y otras regiones. Las agrupaciones involucradas comparten un compromiso con la justicia social, la reducción de la pobreza, la transparencia presupuestaria y la participación popular en el proceso gubernamental de presupuesto. Las organizaciones que realizan monitoreo al presupuesto han:

1. Creado un público interesado en la discusión del uso de los recursos y han construido las habilidades analíticas y de incidencia política de este público.
2. Mejorado el proceso de presupuesto, la cantidad y la calidad de la información presupuestaria que es hecha pública, como, por ejemplo, en Croacia y Sudáfrica.
3. Influido en las decisiones de asignación de los presupuestos gubernamentales, como, por ejemplo, en México.
4. Monitoreado la calidad de la aplicación de los recursos en el nivel local, asegurando que los recursos públicos sean utilizados apropiadamente.

### ***Conocer el derecho de acceso a la información***

Mapear el proceso de toma de decisiones y de fuentes de ingreso depende fuertemente del acceso a la información sobre estas actividades. Las organizaciones deben comenzar por ubicar qué información presupuestaria está disponible al público. Dicha información puede ser provista por los ministerios gubernamentales, la legislatura, los donantes y las instituciones de auditoría. Si existe legislación o códigos de acceso a la información, la sociedad civil puede utilizarlos para desafiar la opacidad del gobierno y de los donantes.



## ***Mapear las decisiones en términos de asignación e aplicación del presupuesto***

Además de mapear los montos de ingreso que el gobierno puede recibir de diferentes fuentes, las organizaciones ciudadanas deben intentar entender cuándo es probable que se lleven a cabo decisiones sobre la asignación del presupuesto y los cambios relacionados a las políticas. Este mapeo debe abarcar los ejercicios analíticos de los donantes, los grupos sectoriales de trabajo y cuerpos similares, y todo tipo de condiciones que los donantes están estableciendo sobre sus préstamos y contribuciones. Estas condiciones pueden ser acciones que los gobiernos deben realizar aún antes de recibir el dinero, o que deben instrumentar con el fin de recibir transferencias posteriores.

Las OSC deben examinar oportunidades para influir durante el establecimiento de prioridades del presupuesto y también durante el ejercicio del gasto, incluyendo la evaluación de productos y resultados con base en las prioridades nacionales de desarrollo y los marcos de evaluación del desempeño de los donantes. La evaluación de la actuación del gobierno con respecto a las prioridades establecidas es fundamental, ya que si los resultados son considerados irrelevantes en relación con los acuerdos establecidos, Los recursos de la asistencia para el desarrollo pueden ser reducidos o suspendidos.

## ***Considerar alianzas y oportunidades***

Existen varios posibles aliados en la tarea de someter al gobierno a la rendición de cuentas por el gasto proveniente de asistencia directa al presupuesto. Considerando la dimensión internacional de la toma de decisiones en países dependientes de la asistencia para el desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil deben evaluar las ventajas y desventajas de colaborar con donantes, para ejercer presión sobre sus gobiernos.

Los donantes normalmente tienen acceso de alto nivel a los tomadores de decisiones gubernamentales; vale la pena mapear las maneras formales e informales en las que la relación donantes-gobierno se lleva a cabo. Una breve guía de los procesos relevantes de los donantes está provista en el Anexo 2. En el Recuadro 4 se incluyen sugerencias de preguntas que las agrupaciones ciudadanas pueden hacer a los donantes, con el fin de entender las actividades que realizan en sus países.

Si bien puede haber muchas oportunidades de asistir a reuniones consultivas con los donantes, las organizaciones de la sociedad civil necesitan evaluar si estas oportunidades para conseguir información o lograr influir son genuinas. También deben considerar los posibles peligros de ser percibidos como aliados de donantes en contra del gobierno, o de ser percibidos como representantes de los donantes.

Existe una alianza natural con el poder legislativo e instituciones auditoras, porque estos cuerpos están usualmente excluidos de las decisiones que son tomadas por el ejecutivo y los donantes. Tienen un peso crítico importante y acceso potencial a la información que podría ser útil a las organizaciones de la sociedad civil. Las Instituciones auditoras también pueden ser de particular utilidad para la sociedad civil en el monitoreo del ejercicio del presupuesto.

Las alianzas con otras asociaciones de la sociedad civil, que trabajan en diferentes niveles (local, regional, nacional, tal vez internacional), pueden ser útiles para comparar los compromisos y el desempeño de las instituciones oficiales que operan a diferentes niveles. Organizaciones como *SEND Foundation* en Ghana y *Uganda Debt Network* han iniciado procesos para influir y monitorear las asignaciones financieras a nivel internacional, y su paso hacia el nivel nacional y local, con la intención de obtener una imagen integral de las decisiones de asignación y gasto.



## Recuadro 4: Sugerencias de preguntas a donantes sobre su influencia en decisiones de presupuesto

Estas son algunas sugerencias de preguntas que las organizaciones ciudadanas pueden hacer a las y los representantes de las agencias de asistencia internacional que son responsables de la asignación y administración en su país. Estas preguntas pueden ser hechas por correspondencia, en reuniones o en otros momentos de interacción. Solamente son un punto de partida y deben ser adaptadas a situaciones nacionales.

1. ¿Cuánto de su gasto en este país se asigna a través del presupuesto gubernamental y cuánto por fuera de éste?
2. ¿Cuánto es su aportación para apoyar proyectos, cuánto para apoyo sectorial y cuánto para asistencia directa al presupuesto, y cuáles serán las proporciones de éstas en tres y cinco años?
3. ¿Qué procesos o métodos de evaluación utilizan para influenciar sus decisiones de asignación de asistencia y a qué procesos o cuerpos oficiales nacionales apoya su agencia?
4. ¿Qué porcentaje de la asistencia a este país es desembolsada en el año fiscal para el que estaba comprometida?
5. ¿Qué porcentaje de la asistencia de su agencia se integra directamente al presupuesto gubernamental?
6. ¿Qué circunstancias generarían una revisión de su apoyo presupuestario para este país, y cómo incluiría a las organizaciones ciudadanas en este proceso?
7. ¿Cuáles son los documentos clave que produce su agencia y cuándo serán accesibles al público?
8. ¿A qué documentos del gobierno tienen acceso y en qué momento del proceso del presupuesto?
9. ¿En qué momentos del proceso presupuestario interactúan con el gobierno y qué decisiones son tomadas en cada uno de estos momentos?

## Conclusiones

Todos los gobiernos aspiran a incrementar sus ingresos y a gastar recursos sin interferencia del exterior. Todos los ciudadanos tienen el derecho de revisar y cuestionar las decisiones sobre la gestión pública. En países dependientes de la asistencia internacional para el desarrollo, alcanzar estas metas es complicado tanto por el monto del ingreso que recibe el país desde el extranjero, como por los muchos acuerdos a través de los cuales las agencias de desarrollo cooperan y negocian con los gobiernos. La asistencia directa al presupuesto tiene el fin de ayudar a los países a avanzar en la consecución de estas metas, a través de incrementar la responsabilidad de los gobiernos hacia sus ciudadanos, en vez de la responsabilidad de los gobiernos hacia las agencias de desarrollo.

En este informe hemos indicado algunas de las cosas que los donantes y la sociedad civil pueden hacer para intentar que la asistencia directa al presupuesto sea más fácil de alcanzar. El mayor riesgo de la asistencia directa al presupuesto es que la discusión se estanque entre el enfoque condicional del donante y el ideal de la asistencia directa al presupuesto. Esto significaría que los medios pre-existentes para monitorear el uso de la asistencia internacional para el desarrollo sean suspendidos o diluidos, sin que los mecanismos nacionales de rendición de cuentas se desarrollen.

Este reporte es el producto de una colaboración entre una red que analiza e incide políticamente en financiamientos para el desarrollo y una que apoya el monitoreo de presupuestos. Esperamos que esta colaboración inspire trabajos similares en muchos países del mundo, con el fin de satisfacer las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos y para hacer a todos los gobiernos responsables del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros compromisos.

**Los comentarios a este documento son bienvenidos, y serán puestos en nuestra página de internet. Por favor envía tus comentarios a [marin@cbpp.org](mailto:marin@cbpp.org).**

## Notas

<sup>1</sup> “Existen aún brechas importantes. Una de las más evidentes—muy importante para los países de bajos ingresos—es la ausencia de trabajo de monitoreo a la asistencia internacional; esto representa una omisión importante dada la importante proporción de los presupuestos de países en desarrollo que son financiados por la ayuda internacional.” De Renzio y Krafczik (2007), p. 28.

<sup>2</sup> Afrodad, 2007, *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation, The case of Mozambique*, p. 21. Disponible en: [www.afrodad.org/downloads/publications/Aid%20Mgmt%20Mozambique%20%20Final.pdf](http://www.afrodad.org/downloads/publications/Aid%20Mgmt%20Mozambique%20%20Final.pdf).

<sup>3</sup> Herring y Radelet (2006). *Should the MCC Provide Financing Through Recipient Country's Budgets? An Issues and Options Paper*. Disponible en: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/14130>.

<sup>4</sup> Save the Children (2006).

<sup>5</sup> Gerster R. (2006).

<sup>6</sup> Eurodad, 2006.

<sup>7</sup> ODI/ CDD Ghana (2007).

<sup>8</sup> Monitoring the Paris Declaration, 2007.

<sup>9</sup> [http://www.odi.org.uk/pppg/cape/events/2006\\_workshop/Agenda.pdf](http://www.odi.org.uk/pppg/cape/events/2006_workshop/Agenda.pdf).

<sup>10</sup> Por ejemplo, el apoyo a las OSC por parte de los donantes OCDE/DAC solamente suma el 3 por ciento de la asistencia para el desarrollo oficial, de acuerdo con la base de datos de la OCDE, Tabla 1, columnas 76 y 77.

<sup>11</sup> [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org).

<sup>12</sup> Gerster R., 2006.

<sup>13</sup> La declaración de París sobre la Efectividad de la Asistencia (2005). Disponible en: [www.oecd.org/document/18/0,2340,en\\_2649\\_3236398\\_35401554\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html).

<sup>14</sup> Para recomendaciones generales en torno al trabajo efectivo sobre presupuestos, véase *International Budget Project's Practitioners' Guide*, disponible en: [www.internationalbudget.org/PractitionersGuide.pdf](http://www.internationalbudget.org/PractitionersGuide.pdf).

## Anexo 1

### Fuentes recomendadas

ActionAid and CARE International (2006), *Where to now? Implications of changing relations between DFID, recipient governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda.*

Un análisis de cómo los cambios en las modalidades de asistencia, el incremento en los montos de asistencia y la armonización de donantes están empezando a afectar las relaciones políticas y de financiamiento de las OSC con las agencias donantes de desarrollo y los gobiernos nacionales de países pobres. Disponible en: [www.actionaid.org/assets/pdf%5CWhere%20to%20now%20\\_briefing%20note\\_final%20for%20distribution.pdf](http://www.actionaid.org/assets/pdf%5CWhere%20to%20now%20_briefing%20note_final%20for%20distribution.pdf).

ActionAid (2007), *Confronting the Contradictions. The IMF, wage bill caps and the case for teachers.*

Un análisis basado en estudios de caso que muestran que un factor fundamental detrás de la carencia crónica y crítica de profesores son las políticas del Fondo Monetario Internacional, las cuales requieren a muchos países pobres el congelamiento o reducción de la cantidad de profesores contratados. Disponible en: [www.actionaidusa.org/pdf/AACConf\\_Contradictions\\_Final.pdf](http://www.actionaidusa.org/pdf/AACConf_Contradictions_Final.pdf).

Afrodad 2005-2006, *The Loan Contraction Process in Africa.*

Estudios de cinco países africanos y las funciones de diferentes partes del gobierno, incluyendo parlamentos, sobre la aprobación de contratación y la gestión de decisiones sobre deuda. Disponible en: [www.afrodad.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=209&Itemid=109](http://www.afrodad.org/index.php?option=com_content&task=view&id=209&Itemid=109)

Afrodad (2007), *Aid Management and Donor Harmonisation Studies.*

Estudios de caso de ocho países africanos sobre prácticas de asistencia para el desarrollo actuales y recomendaciones para el mejoramiento, tanto de los donantes internacionales como de los gobiernos nacionales. Disponible en: [www.afrodad.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=58&Itemid=101](http://www.afrodad.org/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=101).

Bank Information Center (2007), *Tools for Activists: An Information and Advocacy Guide to the World Bank Group.*

Una guía introductoria al trabajo del Banco Mundial y cómo las organizaciones de la sociedad civil puede comprender e influenciar este proceso. [www.bicusa.org/en/Page.Toolkits.aspx](http://www.bicusa.org/en/Page.Toolkits.aspx).

CAFOD, Christian Aid, Trocaire (2006), *Monitoring government policies: A toolkit for civil society organisations in Africa*

Una guía para organizaciones que buscan comprender e influenciar las políticas y prácticas del gobierno; contiene ejercicios y sugerencias para ayudar planear e implementar incidencia política. Disponible en: <http://trocaire.org/policyandadvocacy/policydocument.php?id=98>.

De Renzio, Paulo (2007), "Paved With Good Intentions? The Role of Aid in Reaching the Millennium Development Goals", en *African Affairs*.

Análisis sobre cómo la asistencia para el desarrollo encaja en una estrategia para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Disponible en: <http://afraf.oxfordjournals.org/cgi/content/full/106/422/133>.

De Renzio and Krafchik (2007), *Lessons from the Field: The Impact of Civil Society Budget Analysis and Advocacy in Six Countries Practitioners Guide.*

Un resumen de 6 estudios de caso sobre organizaciones de la sociedad civil que monitorean el presupuesto gubernamental, el impacto que han tenido y las lecciones que pueden ser aprendidas de su trabajo. Disponible en: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).

Eurodad (2006), *Money can't buy you love: Partnership prospects for donor budget support.*

Breve análisis de los resultados de una importante evaluación oficial sobre asistencia directa al presupuesto y recomendaciones para el futuro. Disponible en: [www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=460](http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=460).

Eurodad (2007), *Putting donors under surveillance?*

Un reporte sobre la efectividad de la agenda de la asistencia para el desarrollo, que incluye una revisión general de los acuerdos oficiales alcanzados en la Declaración de París. Disponible en: [www.eurodad.org/aid/report.aspx?id=124&item=0984](http://www.eurodad.org/aid/report.aspx?id=124&item=0984).

Eurodad and member organisations (2005), *Open on Impact: Slow Progress on World Bank and IMF Poverty and Social Impact Analysis*.

Un análisis basado en estudios de caso realizados por la sociedad civil y reportes oficiales, que explican el potencial de estudios sobre políticas financiados por donantes y que revelan insuficiencias en su operacionalización. Disponible en: [www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=1106](http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=1106).

Eurodad and members (2006), *Open NGO letter on budget support aid*.

Carta de incidencia política que establece recomendaciones para mejorar prácticas de apoyo directo al presupuesto por parte de donantes. Disponible en: [www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=340](http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=340)

Gerster, R. (2006), *Risks of Global Budget Support*.

Breve análisis sobre los peligros de la asistencia directa al presupuesto, en particular de aquellos casos en los cuales los donantes adoptan posiciones conjuntas en detrimento de los gobiernos receptores. [www.gersterconsulting.ch/docs/Risks\\_of\\_GBS.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/Risks_of_GBS.pdf).

Gerster, R. (2007), *Poverty Reduction Budget Support (PRBS) in Zambia, Joint Annual Review 2007: Learning Assessment*.

Reporte comisionado por el gobierno de Zambia. Disponible en: [www.gersterconsulting.ch/docs/LA\\_Zambia.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/LA_Zambia.pdf)

ODI/ CDD Ghana, (2007), *Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana*.

Corto informe que evalúa las ventajas y desventajas de la asistencia directa al presupuesto en Ghana, que hace recomendaciones para mejoras. Disponible en: [www.odi.org.uk/publications/briefing/BP\\_july07\\_budgetsupport.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/briefing/BP_july07_budgetsupport.pdf).

OECD (2007). *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration – Overview of Results*.

Disponible en: [http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en\\_2649\\_15577209\\_38521876\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_15577209_38521876_1_1_1_1,00.html)

Oxfam Novib (por publicarse), *Analysis of EU Budget Support*.

PEFA (2005), *Public Financial Management Performance Measurement Framework*.

Un marco diseñado por varias agencias oficiales de desarrollo para asistirles en la comprensión de y la recomendación de reformas a los sistemas nacionales que influyen en la disciplina fiscal, la asignación de recursos y la eficiente entrega de recursos. Disponible en: [www.PEFA.org](http://www.PEFA.org).

Save the Children (2006), *The Role of Donors in Creating Aid Volatility and How to Reduce It*.

Análisis del impacto de la asistencia directa al presupuesto en la predecibilidad de la asistencia y recomendaciones para mejoras. Disponible en: [www.eurodad.org/aid/report.aspx?id=122&item=0916](http://www.eurodad.org/aid/report.aspx?id=122&item=0916).



Shapiro I., International Budget Project (2001), *A Guide to Budget Work for NGOs*.

Una guía de cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden monitorear el presupuesto gubernamental.

Contiene ejemplos de varios países en vías de desarrollo.

Disponible en: [www.internationalbudget.org/resources/guide/index.htm](http://www.internationalbudget.org/resources/guide/index.htm).

SIDA, (2007). *Public Finance Management in Development Co-operation*.

Un manual que describe el trabajo de los donantes en la administración de finanzas públicas y cómo se vinculan el presupuesto nacional y los procesos de programación de asistencia para el desarrollo. Describe prácticas actuales de administración de finanzas públicas y provee consejos para los empleados oficiales de las agencias de desarrollo sobre cómo trabajar con sistemas nacionales al momento de neutralizar riesgos fiduciarios.

Disponible en: [www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=31549&language=en\\_US&searchWords=public%20finance%20management](http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=31549&language=en_US&searchWords=public%20finance%20management).

Uganda Debt Network (2007), *Policy Review Newsletter*.

Análisis del presupuesto nacional 2007/2008 y su relación con el Plan de Erradicación de la Pobreza de Uganda. Disponible en: [www.udn.or.ug/June%202007.pdf](http://www.udn.or.ug/June%202007.pdf)

World Bank, German Ministry for Economic Cooperation, GTZ (2007), *Minding the Gaps*.

*Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability*.

Disponible en: <http://go.worldbank.org/O0AD1SDZX0>.

## Anexo 2:

### Algunos procesos relacionados con la asistencia internacional, que son relevantes para el monitoreo de presupuestos

Vea la versión en línea de este informe en [www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx](http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx), en donde encontrarán vínculos a páginas de internet, en las cuales podrá obtener mayor información sobre el proceso.

Nombre del Proceso (acrónimo)	Propósito
<a href="#">Medium-Term Expenditure Framework (MTEF)</a>	Plan de presupuesto tri-anual basado en decisiones políticas.
<a href="#">Public Financial Management Assessments (PFM)</a>	Los donantes están particularmente interesados en una buena administración financiera pública, dados los riesgos fiduciarios de la asistencia internacional directa al presupuesto.
<a href="#">Country Financial Accountability Assessment (CFAA)</a>	Un ejercicio del Banco Mundial para evaluar la calidad general del sistema de administración financiera pública de los países, que cubre presupuesto, contabilidad, informes y auditorías, y escrutinio externo sobre finanzas públicas.
<a href="#">Public Expenditure Review (PER)</a>	Un ejercicio del Banco Mundial que examina la asignación de recursos gubernamentales y evalúa su equidad, eficiencia y efectividad en el contexto del marco macroeconómico y las prioridades sectoriales. También identifica reformas necesarias en los procesos de presupuesto y administración.
<a href="#">Poverty Reduction Strategy (PRS)</a>	Un plan nacional de desarrollo. Generalmente los donantes sólo proveen asistencia directa al presupuesto cuando existe una estrategia nacional de desarrollo/erradicación de la pobreza.
<a href="#">Country Assistance Strategies (CAS) or Joint Assistance Strategies (JAS)</a>	Documentos que establecen el monto de recursos que una agencia internacional proveerá a un país, y las prioridades y condiciones relacionadas. Con el objetivo de armonizar la forma en que los donantes operan, varias agencias de desarrollo están introduciendo Estrategias Conjuntas de Asistencia, en vez de una multiplicidad de ellas.
<a href="#">Joint Performance Assessment Frameworks (PAF)</a>	Un marco de monitoreo conjunto, con base en el cual los donantes realizan desembolsos de asistencia directa al presupuesto, si los criterios/condiciones consideran haberse cumplido.
<a href="#">IMF PRGF/ PSI review missions and reports</a>	La mayoría de los donantes no proveen asistencia directa al presupuesto a menos que exista un programa del FMI, sea este un préstamo aprobado de <i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> o un acuerdo de <i>Policy Support Instrument</i> , en los que el FMI evalúa las políticas nacionales pero no provee un préstamo.
<a href="#">Consultative Group</a>	Los grupos consultivos suceden generalmente una vez al año en cada país recipiente. Estos grupos son la plataforma para que el gobierno y los donantes discutan y concorden las necesidades del financiamiento para el año próximo.