

Informe Especial

Calidad de los datos en el apoyo presupuestario: insuficiencias en algunos indicadores y en la verificación del pago de los tramos variables



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VII
Introducción	01-12
Concepto de apoyo presupuestario	01-06
Los tramos variables como incentivo para la obtención de resultados	07-10
Desembolso de tramos variables	11-12
Alcance y enfoque de la fiscalización	13-17
Observaciones	18-53
Los indicadores de los tramos variables habían perdido pertinencia debido a su diseño	18-35
Los indicadores son coherentes con las estrategias sectoriales de los países, pero se centran sobre todo en acciones a corto plazo y no en resultados a largo plazo	19-25
Un tercio de los indicadores no permite medir los resultados objetivamente	26-29
El 41 % de los indicadores de progreso carecían de valores de referencia o estos eran incorrectos	30-32
En general, los indicadores aportan el efecto incentivador previsto, pero su número es excesivo	33-35
Calidad variable de la verificación de la Comisión sobre la consecución de los indicadores, por lo que ciertos pagos no estaban suficientemente justificados	36-53
La Comisión no llegó a una conclusión sobre la capacidad de los países para producir los datos necesarios para los indicadores	39-41
La Comisión verificó la fiabilidad de los datos que justificaban las solicitudes de desembolso, aunque no siempre de manera exhaustiva	42-46
En algunos tramos variables, los datos de desempeño facilitados por los países socios no justificaban los pagos realizados	47-52
Pagos insuficientemente documentados a Moldavia	53
Conclusiones y recomendaciones	54-61

Anexos

Anexo I Porcentaje de apoyo presupuestario en los compromisos bilaterales de AOD

Anexo II Contratos fiscalizados

Anexo III Desembolsos de tramos variables en 2017 correspondientes a contratos de desempeño de reforma sectorial

Anexo IV Evaluación sintética

Respuestas de la Comisión

Equipo auditor

Plazos

Resumen

I El apoyo presupuestario es un tipo de asistencia de la UE que implica la transferencia de dinero al Tesoro público de un país socio, siempre que este cumpla las condiciones de pago acordadas. La UE es el mayor proveedor de apoyo presupuestario, con una media de 1 690 millones de euros en pagos anuales. Los pagos del apoyo presupuestario se realizan en tramos fijos o variables. Aproximadamente, el 44 % de los pagos del apoyo presupuestario de la UE corresponden a tramos variables, aunque este porcentaje puede alcanzar el 90 % en algunos países vecinos de la UE. Los importes abonados en tramos variables dependen del desempeño logrado por los países socios, que se mide mediante indicadores de desempeño definidos previamente.

II El Tribunal examinó si la Comisión utilizaba datos de desempeño pertinentes y fiables para el desembolso de los tramos variables del apoyo presupuestario, y llegó a la conclusión de que un tercio de los indicadores analizados habían perdido pertinencia debido a su diseño, y no permitían medir objetivamente los resultados. Por otro lado, la evaluación por la Comisión del cumplimiento de los indicadores de los tramos variables no siempre era fiable, por lo que algunos pagos no estaban suficientemente justificados.

III Aunque los indicadores de desempeño de los tramos variables se ajustaban a las estrategias de desarrollo sectorial de los países socios, la mayor parte se centraban en acciones a corto plazo y no en resultados a largo plazo tales como los avances realizados a lo largo del tiempo en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. Asimismo, más de un tercio de los indicadores estaban definidos de manera imprecisa o sus valores de referencia eran incorrectos o incluso inexistentes, lo cual daba lugar a diferentes interpretaciones sobre el cumplimiento de las metas, por lo que el análisis de las solicitudes de desembolso resultaba más complejo y menos objetivo.

IV La mayoría de los tramos variables analizados surtían el efecto previsto de incentivar a los países socios a que avanzasen en sus programas de reforma mediante la fijación de metas suficientemente ambiciosas. Las escasas excepciones detectadas contenían indicadores con metas fáciles de alcanzar o que se habían cumplido mediante el trabajo realizado por otros donantes o por expertos externos sufragados por la UE. El número de indicadores utilizados en cada tramo variable era excesivamente elevado en seis de los veinticuatro contratos, lo que complicó más aun el proceso de desembolso.

V Las solicitudes de desembolso de los tramos variables incluyen un análisis sobre el cumplimiento de las condiciones acordadas y los indicadores de desempeño. Estas solicitudes son elaboradas por los países socios y, por tanto, la fiabilidad de los datos de desempeño subyacentes depende de la capacidad de dichos países para producirlos. El Tribunal constató que únicamente en cinco de los veinticuatro contratos seleccionados la Comisión había llegado a conclusiones explícitas sobre la fiabilidad de los datos de desempeño necesarios para calcular los indicadores de los tramos variables. En su análisis de las solicitudes de desembolso, las delegaciones de la UE aplicaron diversos procedimientos para verificar la fiabilidad de estos datos, pero algunos de ellos no garantizan que los pagos de los tramos variables se basen en datos fiables y, por tanto, no están totalmente justificados.

VI Tras repetir las evaluaciones de la Comisión relativas al cumplimiento de los indicadores, y recalculando los pagos correspondientes a los tramos variables por un importe total de 234 millones de euros, el Tribunal constató discrepancias por valor de 16,7 millones de euros, de los cuales, 13,3 millones de euros no estaban suficientemente justificados o no se ajustaban a las disposiciones contractuales. Se abonó un importe de 3,4 millones de euros sin avances reales. Por otro lado, se pagaron a Moldavia 26,3 millones de euros correspondientes a tres tramos variables sin documentar suficientemente la justificación de dichos pagos.

VII El Tribunal formula seis recomendaciones dirigidas a la Comisión para que esta:

- incremente el uso de indicadores de efectos en los tramos variables;
- mejore la formulación de los indicadores de desempeño;
- salvaguarde el efecto incentivador de los tramos variables;
- simplifique el proceso de desembolso de los tramos variables;
- mejore las evaluaciones de la capacidad de los países para proporcionar datos de desempeño utilizados en los tramos variables;
- mejore la verificación de los datos de desempeño utilizados para desembolsar los tramos variables.

Introducción

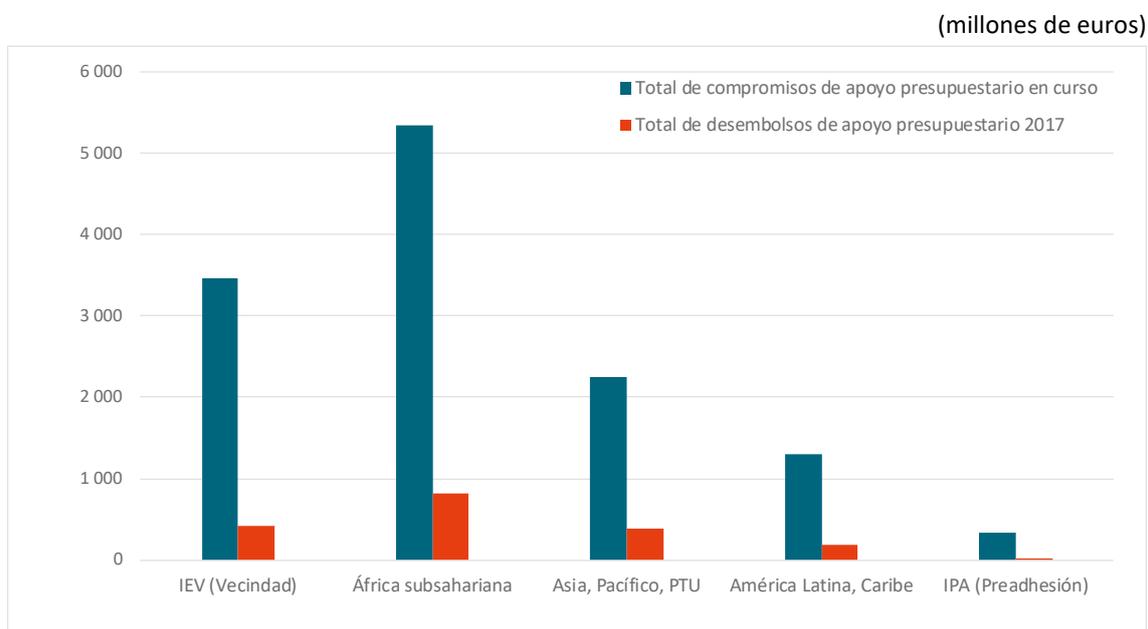
Concepto de apoyo presupuestario

01 El apoyo presupuestario es un tipo de asistencia de la UE que implica la transferencia de dinero al Tesoro público de un país socio, previo cumplimiento por este país de las condiciones de pago acordadas. La financiación recibida de este modo pasa al presupuesto del país y puede utilizarse como el país socio crea conveniente. La Comisión describe el apoyo presupuestario como un medio para prestar una ayuda eficaz y conseguir resultados duraderos para apoyar los esfuerzos de reforma de los socios de la UE y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

02 Además de la transferencia de recursos financieros, el apoyo presupuestario también implica: i) un diálogo con el país socio sobre las reformas o los objetivos de desarrollo a los que puede contribuir el apoyo presupuestario, ii) una evaluación de los avances realizados, y iii) apoyo al desarrollo de capacidades. El apoyo presupuestario representa el abandono del enfoque tradicional, centrado en actividades (o sea, proyectos), en favor de una ayuda orientada a los resultados.

03 La UE es el mayor proveedor de apoyo presupuestario del mundo, tanto a través de su presupuesto como de los Fondos Europeos de Desarrollo. Durante el período 2014-2017, comprometió aproximadamente el 11 % (véase el [anexo I](#)) de su presupuesto bilateral de ayuda al desarrollo al apoyo presupuestario: una media anual aproximada de 2 130 millones de euros. En 2017 prestó apoyo presupuestario a noventa países y territorios, que recibieron un total de 1 800 millones de euros. Si se suman todos los contratos de apoyo presupuestario en vigor, el importe total comprometido asciende a 12 700 millones de euros. La [ilustración 1](#) recoge un desglose de estas cifras por región para el presupuesto general de la UE y para los Fondos Europeos de Desarrollo.

Ilustración 1 – Compromisos y desembolsos de apoyo presupuestario en curso al final de 2017 por región



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de *Budget Support - Trends & Results 2018*, Comisión Europea.

04 Para recibir el apoyo presupuestario de la UE, el país beneficiario debe haber establecido políticas pertinentes y creíbles y aplicarlas eficazmente. Con arreglo al Reglamento Financiero, un país puede considerarse admisible para recibir apoyo presupuestario cuando¹:

- o las finanzas públicas del país asociado se gestionan con la suficiente transparencia, fiabilidad y eficacia;
- o el país asociado ha aplicado políticas sectoriales o nacionales suficientemente creíbles y pertinentes;
- o el país asociado ha aplicado políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad;
- o el país asociado ha implantado mecanismos para acceder de manera suficiente y oportuna a información presupuestaria completa y veraz.

¹ Artículo 236, apartado 1, del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión, julio de 2018.

05 La Comisión Europea utiliza tres tipos de contratos de apoyo presupuestario:

- 1) contratos objetivos de desarrollo sostenible para prestar apoyo a políticas o estrategias nacionales orientadas a avanzar hacia los objetivos de desarrollo sostenible (ODS);
- 2) contratos de desempeño de reforma sectorial para apoyar las reformas sectoriales y mejorar la prestación de servicios;
- 3) contrato de apoyo a la consolidación del Estado y la resiliencia en situaciones de fragilidad para garantizar las funciones estatales vitales o apoyar los procesos hacia la gobernanza democrática.

06 La inmensa mayoría de los programas de apoyo presupuestario de la Comisión Europea se basa en contratos de desempeño de reforma sectorial (el 74 % de todos los compromisos de apoyo presupuestario en curso en 2017). En términos de financiación, los cuatro sectores más importantes que reciben apoyo a través de contratos de desempeño de reforma sectorial son educación, agricultura y desarrollo rural, sanidad y energía.

Los tramos variables como incentivo para la obtención de resultados

07 Antes de cada desembolso, la Comisión analiza el cumplimiento de las condiciones generales asociadas al contrato de apoyo presupuestario, las cuales, en la mayoría de los casos, son las relacionadas con los criterios de elegibilidad para recibir apoyo presupuestario (véase el apartado **04**). Los pagos del apoyo presupuestario se realizan en tramos fijos o variables. Los tramos fijos se abonan íntegramente (si se cumplen todas las condiciones) o no se abonan (cuando existe incumplimiento de una o más condiciones). Los tramos variables tienen como finalidad crear incentivos para que los países socios mejoren la ejecución de sus políticas, y se pagan en función del desempeño alcanzado respecto a una serie de metas e indicadores de desempeño específicos, siempre y cuando se cumplan todas las condiciones generales. Pueden abonarse íntegramente o en parte. Los indicadores de desempeño utilizados para los tramos variables se pueden seleccionar entre los sistemas de seguimiento ya utilizados por el país socio, o a través de un marco común de evaluación del desempeño acordado con el país socio y otros donantes.

08 Para las políticas públicas pueden utilizarse diversos tipos de indicadores de desempeño (véase el [recuadro 1](#)). En general, la Comisión recomienda utilizar indicadores de efectos, aunque también son adecuados otros tipos de indicadores en función del contexto específico del país socio o sector.

Recuadro 1

Tipos de indicadores de desempeño con ejemplos

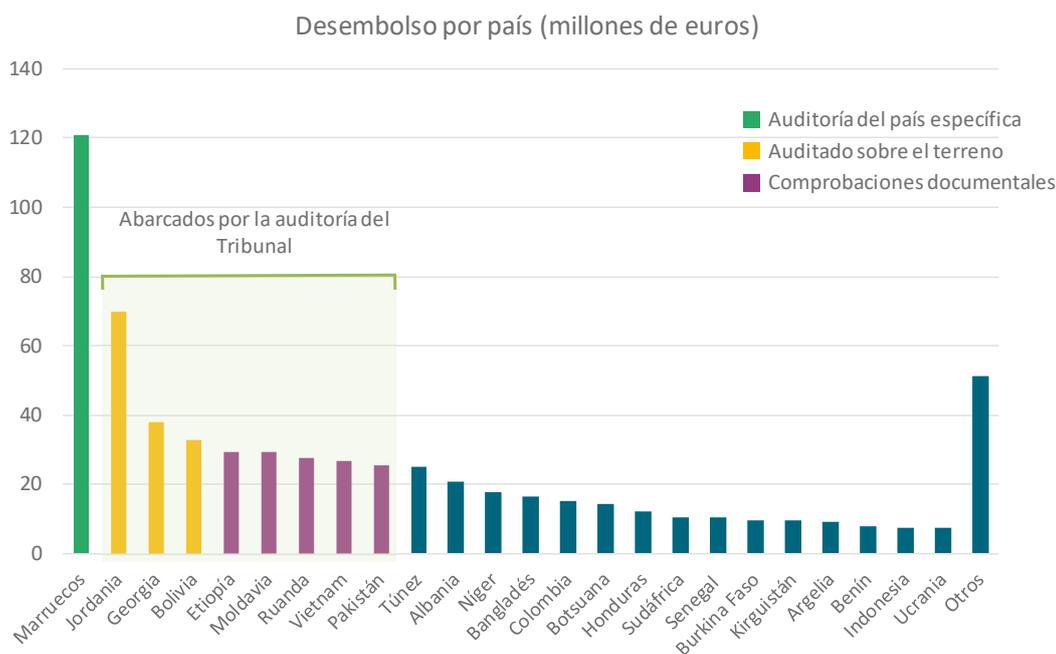
	Definición*	Ejemplos ilustrativos de indicadores extraídos de los contratos fiscalizados**
Insumos	Medios financieros, humanos y materiales que se movilizan para la ejecución del programa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Presupuesto destinado a proyectos orientados a la mujer
Proceso	Acciones políticas y reguladoras adoptadas	<ul style="list-style-type: none"> ○ Adopción de normativa conforme a lo establecido por la UE sobre el control fronterizo de alimentos
Productos	Consecuencias inmediatas y concretas de los medios utilizados y de las medidas adoptadas	<ul style="list-style-type: none"> ○ Renovación de edificios públicos ○ Nuevos mecanismos comerciales locales ○ Diseño del Sistema de Información de Gestión Docente
Efectos	Resultados en los beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> ○ Impartición de enseñanza de calidad a estudiantes sirios en campamentos y comunidades de acogida ○ Aumento del porcentaje de comunidades con servicios regulares de transporte de pasajeros ○ Cobertura sanitaria para las personas casi pobres
Impacto	Consecuencias de los efectos en cuanto a su repercusión en el objetivo más amplio	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reducción de la tasa de mortalidad infantil ○ Reducción de la superficie de cultivo de la coca ○ Mejora del control y la notificación del gasto

Fuente: *Comisión Europea, Directrices de apoyo presupuestario, 2017, y **Tribunal de Cuentas Europeo.

09 Cada indicador de desempeño está asociado a un valor financiero. Una de las maneras en las que la Comisión calcula los importes desembolsados en el tramo variable es sumando los importes asociados a cada indicador de desempeño alcanzado por el país. Por tanto, cuantos más indicadores cumpla un país socio, mayor es la proporción del tramo variable pagada.

10 En 2017, el 44 % de los pagos de la Comisión destinados a contratos de apoyo presupuestario correspondían a tramos variables², aunque este porcentaje puede llegar a alcanzar el 90 % en algunos países vecinos de la UE. En la *ilustración 2* figura un desglose por país de los tramos variables pagados por contratos de desempeño de reforma sectorial en 2017.

Ilustración 2 – Contratos de desempeño de reforma sectorial, desembolsos correspondientes a tramos variables en 2017



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

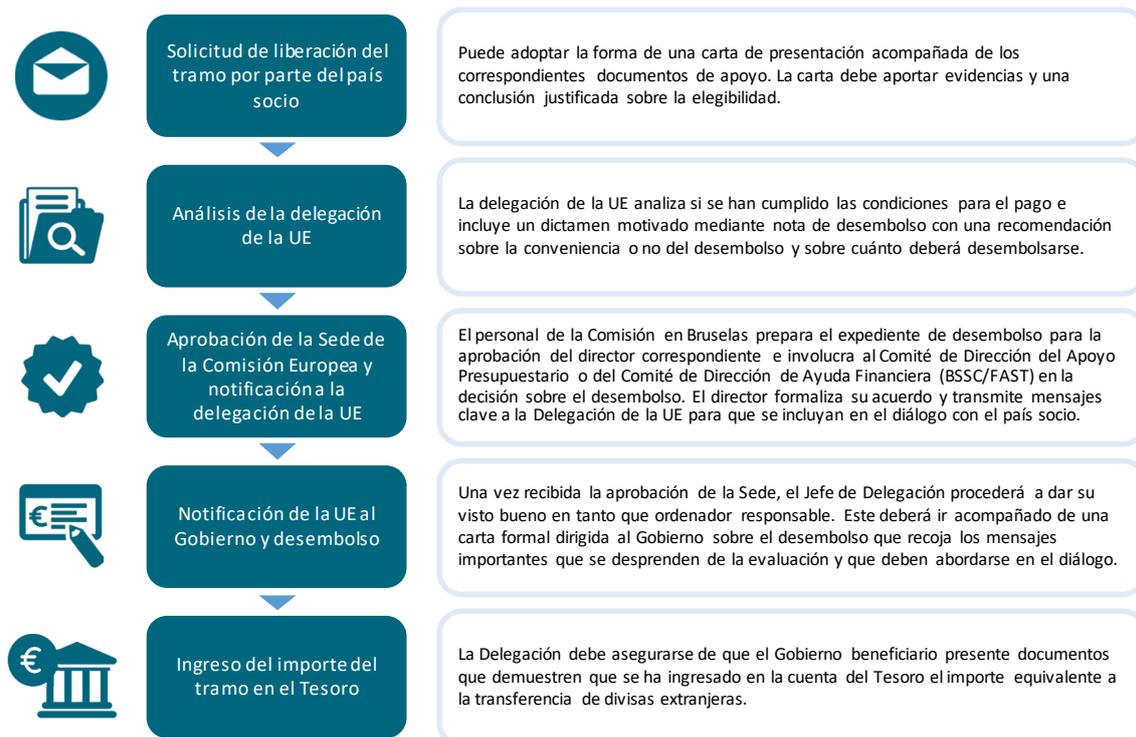
² *Budget Support – Trends & Results 2018*, Comisión Europea, p. 61.

Desembolso de tramos variables

11 El proceso de desembolso de un tramo variable comienza con la solicitud de desembolso del país socio, en la que se incluye un análisis del grado de consecución de los indicadores de desempeño correspondientes. Las delegaciones de la UE analizan la solicitud y elaboran una nota de evaluación, a partir de la cual, y, previa aprobación del Comité de Dirección del Apoyo Presupuestario, la Comisión decide el importe del tramo variable que ha de pagarse (véase la *ilustración 3*).

12 El análisis del desempeño del país socio que acompaña la solicitud de desembolso se basa en los datos de sus propios sistemas de seguimiento y evaluación, lo que implica que estos sistemas constituyen la principal fuente de información para el desembolso de los tramos variables.

Ilustración 3 – Proceso de desembolso



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de: Apoyo presupuestario - Directrices, 2017, Comisión Europea.

Alcance y enfoque de la fiscalización

13 El Consenso Europeo en materia de Desarrollo adoptado en 2017 reconoce el papel fundamental que desempeña el apoyo presupuestario para impulsar los esfuerzos de los países socios por alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Teniendo en cuenta la importancia de los tramos variables en los pagos del apoyo presupuestario y el hecho de que los datos de desempeño de que dependen dichos pagos proceden de los países beneficiarios, la incorrección o la falta de fiabilidad de los datos significaría que los pagos del apoyo presupuestario no recompensan los verdaderos resultados según lo previsto. Esta situación debilitaría gravemente la propia razón de ser del apoyo presupuestario. Por ello, el objeto de la presente auditoría era analizar la cantidad y calidad (o sea, la pertinencia y la fiabilidad) de los indicadores de desempeño utilizados en los tramos variables, y también el análisis de la Comisión de las solicitudes de pago.

14 La pregunta de auditoría principal era la siguiente: «¿Utilizó la Comisión datos de desempeño pertinentes y fiables para el desembolso de los tramos variables del apoyo presupuestario?» Para responder a esta pregunta, el Tribunal la dividió en las siguientes subpreguntas:

- a) ¿Contaban los contratos de apoyo presupuestario con indicadores que permitieran supervisar eficazmente los resultados pertinentes en los sectores beneficiarios?
- b) ¿Comprobó eficazmente la Comisión la fiabilidad de los datos de desempeño de las solicitudes de desembolso de tramos variables?

15 La auditoría abarcó una muestra de veinticuatro contratos de desempeño de reforma sectorial (véase el [anexo II](#)) en los ocho países socios con los mayores desembolsos de tramos variables pagados en 2017³. Dichos países recibieron el 43,29 % del total de los pagos de tramos variables correspondientes de dicho año. Los tramos variables examinados en los contratos seleccionados comprendían un total de 248 indicadores de desempeño. En el [anexo III](#) se detallan los pagos realizados en 2017 y los sectores auditados.

³ Salvo Marruecos, país sobre el que el Tribunal de Cuentas Europeo publicará un informe en 2020.

16 En cada uno de los contratos seleccionados, el Tribunal examinó la evaluación de la Comisión de la capacidad de los sistemas de los países para ofrecer datos de desempeño fiables, además de la concepción de las disposiciones de los contratos de apoyo presupuestario, y en particular la calidad de los indicadores de desempeño utilizados en los tramos variables. Por último, examinó las verificaciones realizadas por la Comisión de los datos incluidos en las solicitudes de desembolso de los tramos variables. Al examinar dichas verificaciones, el Tribunal llevó a cabo un análisis documental de los expedientes de pago elaborados por la Comisión y volvió a evaluar la consecución de los objetivos y el cálculo de los pagos de los tramos variables. A continuación, comparó sus conclusiones con las de la Comisión.

17 En la auditoría se visitaron tres países: Bolivia, Georgia y Jordania. Durante estas visitas, realizadas en febrero y marzo de 2019, el Tribunal se entrevistó con personal de la Comisión, representantes de las autoridades nacionales y otros donantes o partes interesadas. Además de los procedimientos aplicados en los demás países seleccionados, el Tribunal repitió en estos tres países las verificaciones practicadas por la Comisión en las solicitudes de desembolso de los tramos variables y los pagos asociados, y después comparó los resultados con los obtenidos en el análisis de la Comisión. Asimismo, se cotejaron los datos de desempeño declarados por los países socios con otras fuentes de evidencias procedentes de expertos externos y otros donantes para evaluar su fiabilidad.

Observaciones

Los indicadores de los tramos variables habían perdido pertinencia debido a su diseño

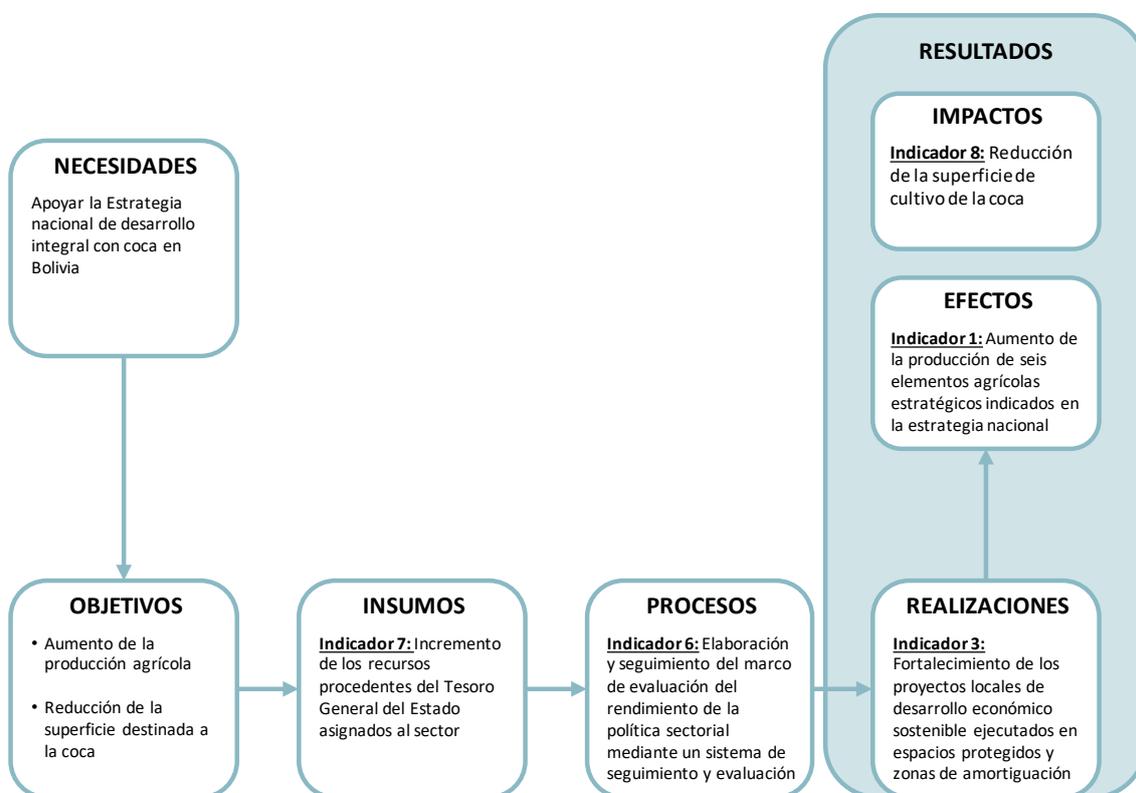
18 El Tribunal examinó si: i) los indicadores de desempeño son pertinentes para alcanzar los objetivos de los contratos de apoyo presupuestario y se ajustan a las políticas de los países, y ii) ofrecen una base sólida para el seguimiento de resultados significativos.

Los indicadores son coherentes con las estrategias sectoriales de los países, pero se centran sobre todo en acciones a corto plazo y no en resultados a largo plazo

19 La Comisión considera el apoyo presupuestario un medio para prestar ayuda basado en resultados. Mientras que las ayudas por proyecto se desembolsan para sufragar gastos subvencionables, los tramos variables del apoyo presupuestario se desembolsan cuando los países socios cumplen las condiciones generales y alcanzan unos resultados acordados previamente y medidos mediante indicadores de desempeño seleccionados. Por consiguiente, la pertinencia de los tramos variables depende de que estos indicadores de desempeño midan resultados significativos.

20 En el *recuadro 1* se recogen los cinco tipos de indicadores utilizados. Los indicadores de recursos, procesos y realizaciones son más importantes para la gestión cotidiana de los programas de gasto público. Los indicadores de efectos e impacto miden los efectos a largo plazo, como, por ejemplo, el avance de reformas y programas hacia unos objetivos fijados, como los ODS. En la *ilustración 4* figuran ejemplos de distintos tipos de indicadores utilizados en uno de los programas de apoyo presupuestario en Bolivia.

Ilustración 4 – Cadena de resultados y distintos tipos de indicadores de desempeño

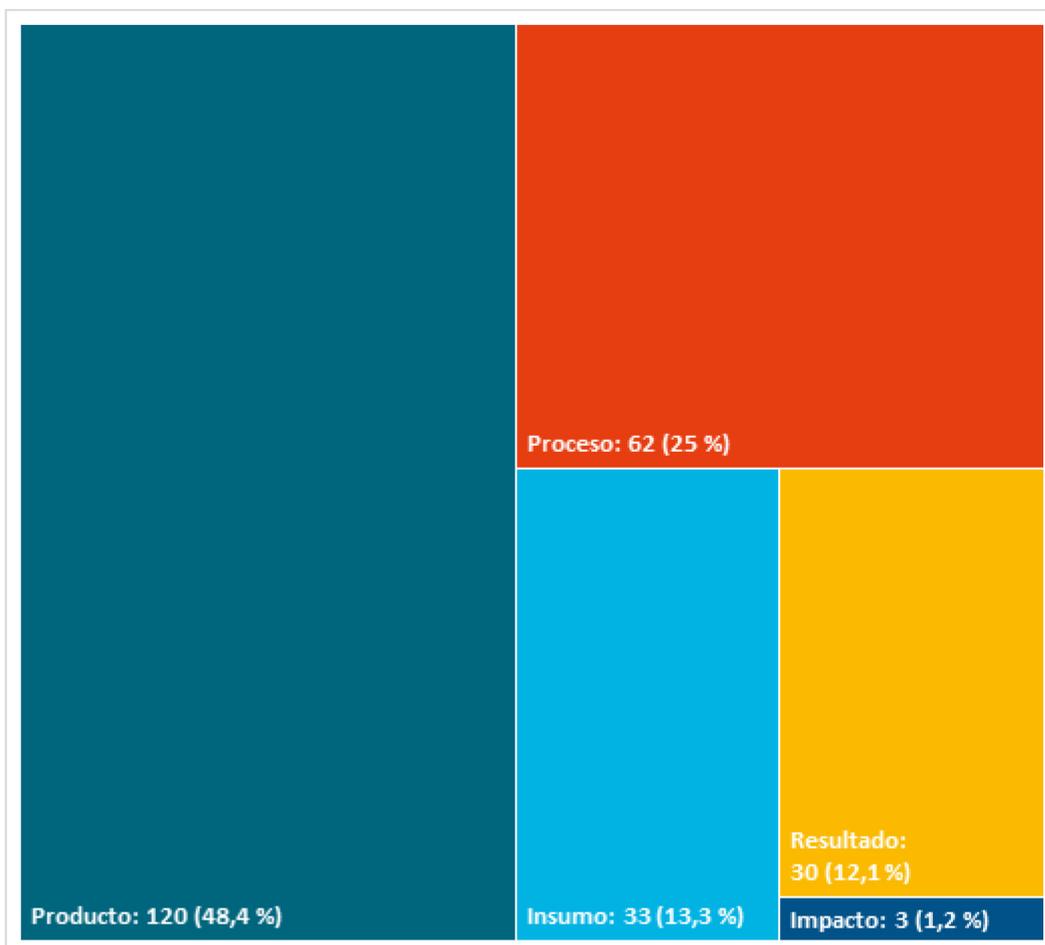


Fuente: Cadena de resultados del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, utilizada en las acciones exteriores de la UE.

21 Las Directrices sobre el apoyo presupuestario permiten utilizar cualquiera de los indicadores mencionados. No obstante, la Comisión considera que debería darse preferencia a los indicadores de efectos, ya que fomentan la elaboración de políticas basadas en evidencias, protegen el espacio político para que los países socios elijan sus propias políticas o estrategias para alcanzarlos y estimulan la demanda de información estadística de alta calidad. Cuanto mayor sea la confianza en la capacidad del Gobierno socio para producir datos fiables, mayor importancia debería otorgarse a los indicadores de efectos. Asimismo, a juicio del Tribunal, los indicadores de impacto resultan útiles para medir resultados, en particular la consecución de los ODS.

22 El análisis realizado de los 248 indicadores de los contratos fiscalizados demuestra que se ajustan a las estrategias sectoriales de los países socios. Con todo, los desembolsos de los tramos variables se basan principalmente en indicadores de recursos, procesos y realizaciones, que en conjunto representan el 87 % del número total de indicadores. Únicamente 33 indicadores (13 %) medían los efectos y el impacto: véase la *ilustración 5*.

Ilustración 5 – Tipo de indicador utilizado para los tramos variables en los programas fiscalizados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

23 El Tribunal constató que la mayoría de los indicadores de efectos e impacto se utilizaban en países con economías de renta baja y medio-baja, mientras que, en los países de renta media-alta, como, por ejemplo, Jordania y Georgia, con mayor capacidad para producir datos de desempeño, solo se utilizaban cuatro indicadores de efectos y ningún indicador de impacto. Esto demuestra que la selección de indicadores no está necesariamente vinculada al estado de desarrollo de los países.

24 Los indicadores de recursos utilizados en los tramos variables fiscalizados se referían principalmente a la adquisición de bienes (18 casos) y a aumentos en las asignaciones presupuestarias (9 casos). Los aumentos presupuestarios o la adquisición de equipos pueden desencadenar cambios en un ámbito de interés concreto, pero no provocan automáticamente progresos significativos.

25 Los indicadores de procesos pueden desempeñar un papel útil, especialmente cuando la política persigue conseguir cambios en el marco reglamentario, pero, como indican las Directrices, no deberían centrarse únicamente en los procesos, sino medir también aspectos cualitativos, como, por ejemplo, qué se espera que abarque una entidad que vaya a constituirse, etc.⁴. Sin embargo, este no sucedió así. En el **recuadro 2** se presentan algunos ejemplos de indicadores que no especificaban ningún requisito mínimo de calidad respecto al contenido o la estructura de la información que debía presentarse, lo cual difícilmente garantiza que los tramos variables recompensen los procesos de buena calidad.

Recuadro 2

Ejemplos de indicadores de procesos sin especificaciones cualitativas

En el contrato correspondiente al plan de acción para la liberalización de visados de Moldavia (contrato 15), un indicador se refiere a un marco reglamentario adoptado para el registro obligatorio de delitos denunciados, sin referencia alguna a la calidad o el contenido del marco.

En el contrato energético para Jordania (contrato 4), la meta de uno de los indicadores hace referencia a la puesta en práctica de una estructura de diálogo político con múltiples partes interesadas encabezada por el Ministerio de Energía y Recursos Minerales que se reúne periódicamente, sin ninguna especificación adicional sobre la frecuencia de dichas reuniones.

Un tercio de los indicadores no permite medir los resultados objetivamente

26 Los indicadores utilizados para medir los progresos en la aplicación de una política pública han de ser específicos, contar con objetivos cuantificados y mensurables y, en su caso, un valor de referencia fiable. De lo contrario, resulta imposible medir objetivamente los progresos realizados. Los indicadores, los valores de referencia y las metas deben acordarse en el momento de formular los contratos de apoyo presupuestario y especificarse en el acuerdo de financiación. Aunque las Directrices mencionan que debería evitarse introducir cambios en los indicadores, podría ser necesario modificar las metas durante la ejecución del contrato para reflejar nuevas circunstancias o para corregir errores en la definición de los valores de referencia o el cálculo de los indicadores.

⁴ Directrices sobre el apoyo presupuestario, 2017, p. 156.

27 El análisis efectuado por el Tribunal muestra que 72 indicadores (el 29 % de la muestra) no eran suficientemente específicos. Los indicadores que carecen de especificidad resultan especialmente problemáticos durante el proceso de análisis de las solicitudes de desembolso: existe el riesgo de juicios contradictorios en cuanto a si las metas han sido alcanzadas, lo cual, a su vez, puede dar lugar a resultados diversos al calcular el importe del tramo variable que se debe pagar.

28 El 29 % de los indicadores tenían una formulación vaga y sin metas cuantificadas, con expresiones tales como «mejorar», «prestar más atención» y «aportar pruebas». El Tribunal observó que los contratos del sector agrícola incluían el mayor número de indicadores específicos (86,5 %), mientras que en el de la gestión de las finanzas públicas solo el 60 % de los indicadores eran específicos. En el **recuadro 3** se ilustran varios ejemplos de indicadores no específicos y de sus consecuencias para el cálculo de los desembolsos de los tramos variables.

Recuadro 3

Ejemplos de indicadores/metras no específicos

- En el contrato cuyo objeto era el apoyo a la segunda fase de la reforma educativa en Jordania (contrato 1), la meta del indicador 5 era: Seis nuevas escuelas equipadas y operativas con medios/entorno de aprendizaje adecuados y recursos humanos adecuados. El cumplimiento del concepto «adecuado» y cómo debía cuantificarse para el cálculo del pago no estaba suficientemente especificado en el acuerdo de financiación, por lo que quedaba abierto a diferentes interpretaciones. Por consiguiente, el experto externo encargado de analizar la consecución de la meta para la Comisión tuvo que desarrollar su propia metodología para evaluar estos criterios, lo cual significa que no se habían fijado de antemano en el acuerdo de financiación ni, por tanto, acordado con el país socio.
- En el indicador 2.1 del contrato en Georgia cuyo objeto es el apoyo a la reforma de las políticas de finanzas públicas (contrato 8) se señala que el Ministerio de Hacienda organiza una serie de debates públicos sobre gobernanza presupuestaria, sin especificar ni el número ni el carácter de las reuniones.

29 Asimismo, el Tribunal detectó ejemplos positivos de situaciones en las que la Comisión se había esforzado por medir el progreso con indicadores que no eran fáciles de analizar. En el caso que se muestra en el [recuadro 4](#), la Comisión había liderado a toda la comunidad de donantes en el ámbito de la educación.

Recuadro 4

Medición de la calidad de la educación: un ejemplo positivo

En el contrato de apoyo presupuestario al Ministerio de Educación de Jordania para hacer frente a la crisis de los refugiados sirios, la Comisión utilizó el indicador de impartición de enseñanza de calidad a los alumnos sirios en escuelas de turno único o doble en los campamentos y las comunidades de acogida comparable a la practicada y defendida en el país.

Este indicador de efectos medía la calidad de la enseñanza impartida a los alumnos sirios. El valor del indicador se obtuvo a través de una encuesta realizada en una muestra de escuelas. En cada escuela, la calidad de la enseñanza se midió evaluando diez factores distintos (por ejemplo, observación de práctica docente, implicación de padres y alumnos, representación paritaria de chicos, chicas, refugiados y jordanos, etc.) en una escala con cuatro puntuaciones. Las puntuaciones obtenidas (puntuaciones relativas a la calidad del desempeño) se utilizaron para asignar a las escuelas una puntuación que oscilaba entre A+ (buena) y C- (necesita mejorar).

Este indicador fue el primero en medir la calidad de la enseñanza en Jordania; posteriormente ha sido utilizado por otros donantes y se ha integrado en el marco común de resultados de Jordania.

Aun así, el Tribunal detectó insuficiencias en la verificación del cumplimiento de los indicadores (véase el [recuadro 10](#)).

El 41 % de los indicadores de progreso carecían de valores de referencia o estos eran incorrectos

30 Para medir eficazmente los resultados, no solo es necesario contar previamente con indicadores definidos específicamente y sin ambigüedades: solo es posible medir el progreso si las metas fijadas se pueden comparar con la situación previa a la intervención, es decir, con un valor de referencia. De los 85 indicadores analizados que

requerían valores de referencia (es decir, aquellos que analizaban el progreso⁵), el Tribunal halló problemas en 35. Los problemas se debían a: i) la ausencia de los valores de referencia necesarios (15), y ii) valores de referencia incorrectos o desactualizados (20).

31 Había 15 indicadores sin valores de referencia identificados, distribuidos en 4 (contratos 6, 7, 8 y 17) de los 24 contratos de apoyo presupuestario seleccionados. La principal razón que explicaba la ausencia de valores de referencia era que los países socios no habían efectuado un seguimiento de la situación antes del inicio del contrato de apoyo presupuestario. No obstante, el Tribunal encontró ejemplos en los que, en una situación similar, la Comisión había utilizado el primer tramo variable del contrato de apoyo presupuestario para pedir al país socio que calculase el valor de referencia. En otros casos, la Comisión había llevado a cabo el trabajo necesario (es decir, encuestas) para calcular los valores de referencia que faltaban. A juicio del Tribunal, estos casos son ejemplos de buenas prácticas. En el *recuadro 5* se describe el ejemplo del trabajo efectuado por la Comisión necesario para evaluar con precisión el progreso alcanzado respecto al indicador pertinente en los tramos posteriores.

Recuadro 5

Establecimiento de valores de referencia

Un ejemplo de buenas prácticas en el establecimiento de valores de referencia mediante la sustitución de los datos que faltan con otras fuentes de información es el indicador 3 del contrato de reforma sectorial para incrementar el rendimiento del sector energético de Ruanda (contrato 19). Este indicador se mide durante el contrato mediante una encuesta anual. Sin embargo, en el momento de la redacción del acuerdo financiero no se disponía de esta encuesta, por lo que no existía un valor de referencia. A fin de fijar el valor de referencia, la delegación de la UE llevó a cabo un análisis exhaustivo y cotejó fuentes alternativas de datos, como por ejemplo la Biomass Energy Strategy de 2009, la evaluación de la Global Alliance for Cooking Stove de 2012 y el informe de la Wood fuel Integrated Supply/Demand Overview Mapping. Partiendo de esta base, la delegación de la UE pudo definir un valor de referencia pertinente.

⁵ En la muestra del Tribunal figuran 163 indicadores con metas que no requieren un valor de referencia, ya que no miden la evolución de una variable dada (p. ej., una ley aprobada o número de reuniones celebradas). Estos indicadores no se tienen en cuenta a efectos de esta evaluación.

32 Por otro lado, 20 indicadores presentaban valores de referencia incorrectos o desactualizados. En 11 de ellos aparecieron nuevos datos pertinentes para el correcto cálculo del valor de referencia cuando el contrato de apoyo presupuestario ya había sido firmado. Aunque es posible modificar el acuerdo de financiación asociado para reflejar el valor de referencia correcto, la Comisión no lo había hecho en dichos casos. El uso de valores de referencia incorrectos o desactualizados también dio lugar a indicadores con metas inferiores a los valores de referencia reales. En el [recuadro 6](#) se presentan varios ejemplos.

Recuadro 6

Ejemplos de indicadores que tenían valores de referencia incorrectos o carecían de ellos

Ausencia de valores de referencia

En el caso del contrato de empleo y educación y formación profesionales en Georgia (contrato 7), no se definió ningún valor de referencia para los cinco indicadores de progreso cuando se firmó el acuerdo de financiación en 2014. En consecuencia, el valor de referencia para el aumento requerido era cero, lo que implica que cualquier progreso notificado podía considerarse suficiente para alcanzar la meta. Por ejemplo, el contrato incluía metas para aumentar el número relativo de docentes que recibían formación inicial y continua. No obstante, no se disponía de datos sobre el número de docentes que ya recibían el tipo de formación medido. Asimismo, los conceptos de formación «inicial» y «continua» solo se desarrollaron en 2016, por lo que era imposible saber la situación de referencia cuando se fijaron los objetivos. Puesto que no se disponía de valores de referencia, la Comisión tuvo en cuenta avances más generales en el sector educativo y no los valores de los indicadores.

Valores de referencia sin desglosar

En algunos casos sí se facilitaba el valor de referencia, pero no estaba suficientemente desglosado como para poder medir el progreso. La meta del indicador 1 de un contrato en Bolivia (contrato 9) requería que instituciones específicas formasen a un número determinado de personal en 2016. El valor de referencia incluía información sobre el número de cursos de formación impartidos en 2013, pero no facilitaba el número de personal formado por cada institución, por lo que no estaba suficientemente desglosado. La documentación adicional a la que tuvo acceso el Tribunal demuestra que, dependiendo del centro de formación, el número de personal formado en 2013 ya superaba las dos metas fijadas para 2016, en un caso en un 2 %, y en el otro, en un 42 %. En este caso, debido a la ausencia de un valor de referencia debidamente desglosada, se establecieron metas modestas.

Valores de referencia incorrectos

En el programa de apoyo al plan para el sector educativo de Pakistán (contrato 24), el valor de referencia para el indicador 5 se refería al número de alumnos que se beneficiaban de un sistema de becas existente. Sin embargo, la meta era un porcentaje de chicas elegibles que recibían estipendios de manera puntual. Por consiguiente, el valor de referencia no estaba directamente relacionado con la meta fijada.

En general, los indicadores aportan el efecto incentivador previsto, pero su número es excesivo

33 Uno de los objetivos principales del apoyo presupuestario es incentivar a los países socios para seguir por el camino de las reformas acordadas. Para ello, los indicadores utilizados para los tramos variables deben exigir un esfuerzo significativo por parte del país beneficiario. Asimismo, las metas asociadas deben alcanzar el equilibrio adecuado entre ambición y facilidad de consecución⁶.

34 El Tribunal constató que la mayoría de los tramos variables examinados tenían el efecto de incentivar a los países socios para que aplicasen determinados aspectos de sus estrategias de desarrollo. No obstante, las metas utilizadas en 11 de los indicadores seleccionados eran muy fáciles de alcanzar: 4 de ellos tenían unas metas que se fijaron en un valor muy bajo como consecuencia del uso de valores de referencia incorrectos (véanse los apartados 31 a 32). En el **recuadro 7** se presentan varios ejemplos de indicadores con un efecto incentivador limitado. Por otro lado, en otros doce indicadores que afectaban a tres contratos en Moldavia (contrato 16), Bolivia (contrato 10) y Pakistán (contrato 23), la mayoría de las metas se logró con la ayuda prestada por la asistencia técnica pagada por la UE o por otros donantes. A juicio del Tribunal, la apropiación de estos indicadores es limitada y su efecto incentivador débil, ya que no exigen que los países socios muestren un grado significativo de implicación.

Recuadro 7

Ejemplos de indicadores con metas fáciles de alcanzar

En un contrato en Bolivia (contrato 9), una parte del tramo variable estaba supeditada a que una institución responsable de la aplicación de la estrategia contra el tráfico de drogas organizase dos reuniones plenarias durante 2015. La celebración periódica de reuniones plenarias para realizar un seguimiento de la estrategia forma parte de su actividad normal, no es algo que deba potenciarse a través de un indicador de tramo variable.

La meta para el indicador 4 de este mismo contrato es la elaboración de un informe que pruebe el cumplimiento de las condiciones del apoyo presupuestario por parte del país socio. No obstante, este informe forma parte del proceso de desembolso ordinario del apoyo presupuestario y, por tanto, no debería haberse considerado como indicador de tramo variable.

⁶ Directrices sobre el apoyo presupuestario, 2017, p. 157.

35 Las Directrices sugieren que, en líneas generales, el número de indicadores de tramo variable debería oscilar entre 3 y 10. El exceso de indicadores diluye el efecto incentivador y dificulta el seguimiento. Los contratos fiscalizados tenían entre 4 y 34 indicadores por tramo⁷. A su vez, estos indicadores se descomponían en subindicadores, a menudo con varias metas. Por ejemplo, el contrato para prestar apoyo a la aplicación de un plan de acción para la liberalización de visados en Moldavia (contrato 15) incluía 95 metas independientes. Tal cantidad de indicadores y metas no propicia la concentración en los principales objetivos políticos de los contratos de apoyo presupuestario. Aunque en documentos internos de la Comisión se reconocían los problemas asociados al gran número de indicadores, esto no influyó en la formulación de los contratos (véase el [recuadro 8](#)).

Recuadro 8

Número elevado de indicadores

En los documentos preparatorios para el contrato de apoyo a la agricultura y el desarrollo rural de Moldavia (contrato 17) se indica que diseñar unas cuantas condiciones concentradas es fundamental en Moldavia, ya que la existencia de numerosas condiciones complejas puede contribuir al fracaso del apoyo presupuestario sectorial. Este aspecto se pasó por alto durante el diseño, ya que se incluyeron 28 «condiciones/criterios/actividades para el desembolso» compuestos en el contrato para el desembolso del tramo variable de 2017, divididos a su vez en 39 subcondiciones.

Calidad variable de la verificación de la Comisión sobre la consecución de los indicadores, por lo que ciertos pagos no estaban suficientemente justificados

36 Las solicitudes de desembolso presentadas por los países beneficiarios incluyen un análisis del progreso en los sectores destinatarios de sus contratos de apoyo presupuestario e información sobre el cumplimiento de las condiciones acordadas y los indicadores de desempeño. El expediente suele constar de un informe sobre el progreso en un ámbito determinado (sector), informes independientes sobre el cumplimiento de cada una de las condiciones, y fichas relativas a cada indicador, junto con documentos justificativos (p. ej., cartas de una oficina de estadística, informes

⁷ Esta cifra no incluye los indicadores de tramos de años anteriores.

sobre encuestas, etc.). En la *ilustración 3* se describe el proceso de desembolso del apoyo presupuestario.

37 Las solicitudes de los países socios se basan en los datos de sus propios sistemas de seguimiento y evaluación, por lo que estos sistemas constituyen una de las principales fuentes de información para las decisiones de desembolso. No obstante, las capacidades y los sistemas implantados para la recopilación, el almacenamiento, el análisis y la utilización de los datos varían de un país a otro. En consecuencia, antes de comenzar las operaciones de apoyo presupuestario, la Comisión debe evaluar los sistemas instaurados para elaborar los indicadores de desempeño que se utilizarán en los posteriores pagos de los tramos variables. Concretamente, las delegaciones de la UE deben determinar si las insuficiencias en los sistemas estadísticos, la disponibilidad de datos y el análisis político afectan significativamente a la validez de las solicitudes de desembolso de los países.

38 El Tribunal examinó en los contratos analizados si la Comisión, al seleccionar los indicadores de desempeño de los tramos variables, había evaluado en profundidad la fiabilidad de los datos de desempeño. Asimismo, examinó si la Comisión había efectuado un análisis exhaustivo de las solicitudes de desembolso de los tramos variables y calculado correctamente el importe que se iba a desembolsar.

La Comisión no llegó a una conclusión sobre la capacidad de los países para producir los datos necesarios para los indicadores

39 Las delegaciones de la UE son responsables de facilitar una síntesis de los sistemas de seguimiento y evaluación del país socio (del país en general y del sector de que se trate en el caso de los contratos de desempeño de reforma sectorial), en la que valoran si la política pública del país se ajusta a los objetivos de la UE y si consideran que la capacidad institucional es suficiente para aplicar la política. Por otro lado, las Directrices exigen analizar la fiabilidad y disponibilidad de los datos y valorar las insuficiencias de los sistemas estadísticos antes de la redacción de los contratos de apoyo presupuestario.

40 El Tribunal examinó las evaluaciones de la Comisión utilizando los criterios establecidos por la oficina estadística de la Unión Europea (Eurostat). Eurostat ha desarrollado una herramienta denominada Snapshot para ayudar a las delegaciones de la UE a evaluar puntos fuertes y débiles de los sistemas estadísticos nacionales de los países en desarrollo. El Tribunal constató que las Directrices sobre el apoyo presupuestario de la Comisión abarcan los principales requisitos de esta herramienta. Con todo, Snapshot es más exhaustiva y ofrece explicaciones detalladas sobre cómo

medir ámbitos concretos⁸ de importancia para la evaluación de sistemas estadísticos. Por lo general, el personal de las delegaciones desconoce esta herramienta.

41 Según puede apreciarse en el examen realizado por el Tribunal de la evaluación de la Comisión de los sistemas de seguimiento y evaluación en la práctica, la Comisión generalmente describe y evalúa los elementos mencionados en las Directrices, pero estos elementos están repartidos entre varios documentos. Sin embargo, a pesar de que en la mayoría de contratos (18 de los 24) se mencionaban determinadas insuficiencias sectoriales, la Comisión solo llegó explícitamente a una conclusión sobre la fiabilidad de los datos de desempeño necesarios para calcular los indicadores de los tramos variables en los cinco contratos de Jordania⁹. Extraer conclusiones sobre la fiabilidad de los datos es importante para la selección de los indicadores, el seguimiento, y el análisis del desembolso.

La Comisión verificó la fiabilidad de los datos que justificaban las solicitudes de desembolso, aunque no siempre de manera exhaustiva

42 Las delegaciones de la UE deben analizar las solicitudes de desembolso presentadas por los países socios (incluidos los valores de los indicadores de desempeño asociados) antes de desembolsar el pago del tramo variable. El Tribunal constató que existían múltiples procedimientos de verificación, y que algunos no ofrecían las garantías necesarias para justificar los pagos ulteriores.

43 En general, la Comisión aplicó tres tipos distintos de procedimientos de verificación: i) examen documental y repetición de los cálculos aritméticos de los valores de los indicadores utilizando los datos facilitados por los países socios, ii) el mismo método, completado con visitas sobre el terreno para verificar la fiabilidad de los datos aportados, y iii) externalización del cálculo de los indicadores de desempeño o de la verificación de los datos aportados por el país socio a expertos externos.

⁸ Snapshot proporciona métodos de análisis para los siguientes ámbitos clave necesarios para la evaluación de sistemas estadísticos: i) los marcos jurídicos, institucionales y estratégicos que sustentan la producción de estadísticas y el seguimiento nacional y sectorial, ii) la idoneidad de los recursos (es decir, cantidad y calidad de los recursos humanos, los equipos, la financiación), iii) los factores determinantes de la calidad de los datos (es decir, compromiso de calidad, independencia profesional, imparcialidad, objetividad, metodología y procedimientos apropiados), y iv) relaciones con los usuarios (es decir, pertinencia, accesibilidad).

⁹ Contratos 1, 2, 3, 4 y 5.

44 Los funcionarios de las delegaciones de la UE realizaron visitas sobre el terreno para completar el análisis y verificar algunos de los datos facilitados en 14 de los 24 contratos fiscalizados (véase el **recuadro 9**) y contrataron, en ocasiones como complemento a sus propias visitas sobre el terreno, expertos externos para que analizaran el cumplimiento de las condiciones aplicables a los tramos variables en 16 de los contratos. El uso de expertos fue sistemático en los países vecinos, mientras que en los restantes países fiscalizados las delegaciones recurrieron a expertos solo en 5 de 13 contratos.

45 Las Directrices sobre el apoyo presupuestario recomiendan acudir a expertos que presten su asistencia en el proceso de verificación cuando existan dudas fundadas sobre la calidad de los datos facilitados. Sin embargo, al no disponerse de conclusiones claras sobre la capacidad de los países socios para producir dichos datos (véanse los apartados **39 a 41**) resulta difícil determinar si la ayuda de dichos expertos es realmente necesaria. En el caso de los contratos fiscalizados, el coste medio de las misiones de verificación a cargo de expertos ascendió a aproximadamente 110 000 euros.

Recuadro 9

Verificación de la Comisión de las solicitudes de desembolso

Para evaluar la solicitud de desembolso correspondiente al contrato de reforma sectorial para aumentar el rendimiento del sector agrícola de Ruanda (contrato 18), la delegación de la UE llevó a cabo un análisis exhaustivo de la información proporcionada por el Gobierno de Ruanda y lo completó con visitas sobre el terreno y solicitudes de aclaraciones dirigidas a las autoridades nacionales. Concretamente, en el caso del indicador 5a, la meta para el primer año era destinar 80 000 ha de terreno a agrosilvicultura en determinadas zonas. La delegación llevó a cabo una visita sobre el terreno en la que constató que la información presentada no era correcta, ya que las actividades que se desarrollaban en la zona no se limitaban a la agrosilvicultura. En consecuencia, la Comisión retuvo el pago correspondiente a este indicador en el tramo.

46 El Tribunal constató que, en seis¹⁰ de los veinticuatro contratos seleccionados, la Comisión no verificó eficazmente los datos utilizados como base para el pago de los tramos variables. Esto se explica principalmente porque las delegaciones de la UE confiaron plenamente en la exactitud de los datos de desempeño facilitados por los países socios o en el trabajo de verificación realizado por los expertos externos en

¹⁰ Contratos 2, 5, 13, 14, 23 y 24.

nombre de la Comisión, sin ninguna verificación adicional de los datos proporcionados. En estos casos, es más difícil para la Comisión detectar datos de desempeño poco fiables en las solicitudes de desembolso, lo que incrementa el riesgo de que se produzcan pagos de tramos variables injustificados. En el **recuadro 10** se presenta un ejemplo de deficiencias en un examen externo que la Comisión pasó por alto.

Recuadro 10

Ejemplos de deficiencias detectadas en el trabajo de un experto externo

Para el contrato 2, destinado a apoyar al Ministerio de Educación de Jordania en la gestión de la crisis de refugiados sirios, la Comisión contrató a un experto para que evaluase los datos declarados por el Ministerio de Educación respecto a algunos de los indicadores de los tramos variables. El experto validó los datos declarados por el Ministerio mediante visitas sobre el terreno a una muestra de treinta escuelas. Sobre la base del informe de este experto, la Comisión desembolsó el tramo variable.

El Tribunal examinó el trabajo del experto, visitó algunas de las escuelas que formaban parte de la muestra y detectó los siguientes problemas:

- a) El muestreo de las escuelas no fue aleatorio, sino que se basó en las recomendaciones de un equipo de consultores externos con la UNESCO y aprobadas por el Ministerio de Educación. Existía el riesgo de que la muestra estuviese sesgada.
- b) Aunque el experto visitó efectivamente las treinta escuelas de la muestra, solo se compararon los datos de diecisiete de ellas, puesto que el Ministerio no disponía de la información correspondiente a las restantes. Por consiguiente, las conclusiones extraídas por el experto externo en cuanto a la fiabilidad del sistema informático del Ministerio se basaron en evidencias insuficientes.
- c) Los controles realizados sobre el terreno al personal que trabajaba en las escuelas se centraron exclusivamente en los profesores, a pesar de que la meta del indicador 1 mencionaba también al personal no docente, por lo que las conclusiones obtenidas sobre este indicador estaban incompletas.
- d) La conclusión del experto fue que los datos sobre el terreno confirmaban los datos del Ministerio. En los indicadores 1 (número de personal) y 2 (número de alumnos), esta conclusión se alcanzó comparando los resultados totales de la muestra. Sin embargo, los resultados individuales por escuela arrojan diferencias considerables (positivas y negativas) que se compensan al calcular las cifras totales.

En algunos tramos variables, los datos de desempeño facilitados por los países socios no justificaban los pagos realizados

47 Del total de los pagos de tramos variables examinados por un importe de 234 millones de euros, en cinco de ocho países, la evaluación del Tribunal de las pruebas que justifican el cumplimiento de los indicadores de los tramos variables muestra resultados que difieren de los aceptados por la Comisión, por un importe de 13,3 millones de euros, y en los que un país (Pakistán) representó una diferencia del 19 % en los pagos de los tramos variables. Asimismo, se constató que la Comisión había desembolsado 3,4 millones de euros a dos países partiendo de indicadores asociados a valores de referencia que se habían fijado de manera errónea. Aunque existía la obligación contractual de pagar, puesto que se había alcanzado el valor meta, no se había alcanzado ningún progreso real en el ámbito medido con el indicador. En el [cuadro 1](#) se resumen estos importes por cada país visitado.

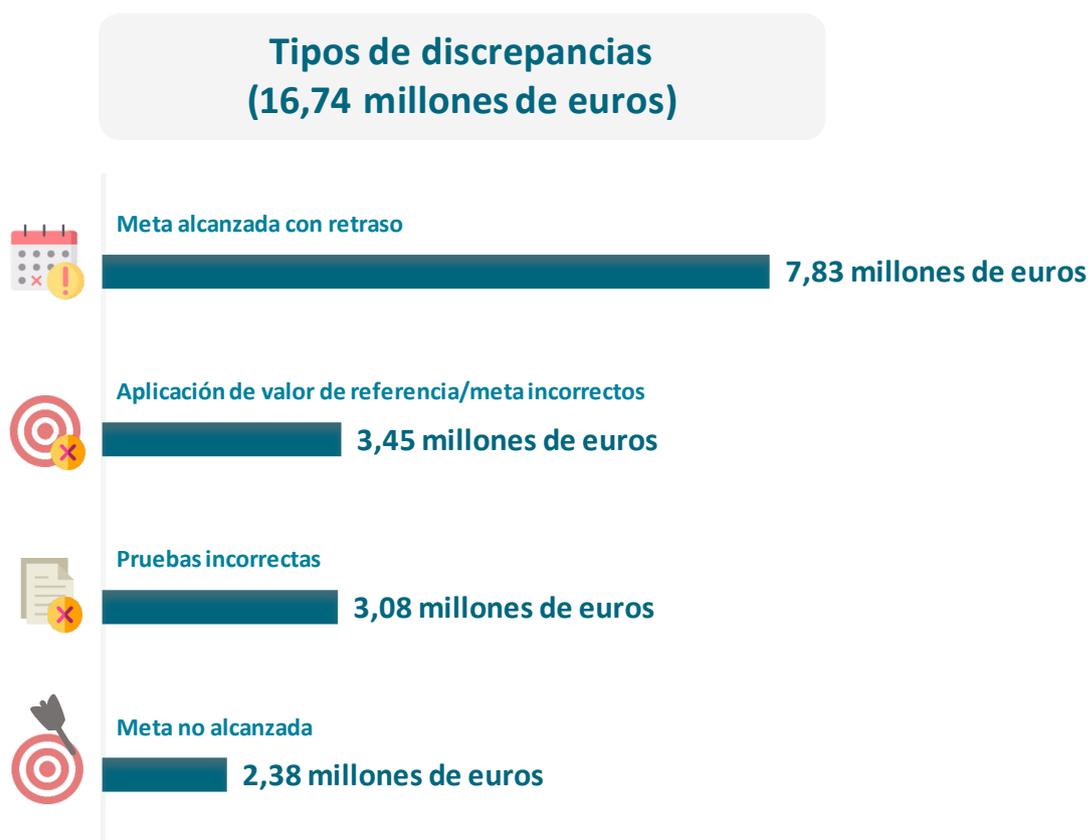
Cuadro 1 – Discrepancias con las evaluaciones de la Comisión

País	Tramo variable examinado (euros)	Diferencias con la evaluación del Tribunal (euros)	Referencia del contrato y los indicadores	Motivos de las discrepancias (por indicador)	Importes pagados sin progreso real (euros)
Bolivia	32 800 000	0			0
Etiopía	29 520 000	0			2 000 000 (Contrato 14: indicador 7)
Georgia	19 400 000	1 000 000	Contrato 6: indicadores 1.2 y 1.7	1.2 - Alcanzado dos meses después del plazo 1.7 - Meta no alcanzada	0
Jordania	45 750 000	6 000 000	Contrato 1: indicador 5	Alcanzado dos años después del plazo	0
Moldavia	26 345 111	1 000 000	Contrato 16: indicadores 2.1 y 2.2	2.1 - Alcanzado un mes después del plazo 2.2 - Alcanzado tres meses después del plazo	0
Pakistán	25 665 625	4 968 750	Contrato 23: indicadores 5, 6 y 8 Contrato 24: indicadores 4, 6.2 y 6.3	5.6 y 8. Metas no alcanzadas 4 y 6.3 - Pruebas incorrectas 6.2 - Meta no alcanzada	0
Ruanda	27 667 500	332 500	Contrato 20: indicador 2	Alcanzado un año después del plazo	1 437 500 (Contrato 19: indicador 5; contrato 20: indicador 4)
Vietnam	27 000 000	0			0
TOTAL	234 148 236	13 301 250			3 437 500

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

48 Los principales problemas detectados por el Tribunal se referían a: i) metas alcanzadas con retraso después de los plazos fijados, ii) medición de los resultados basada en valores de referencia establecidos incorrectamente, iii) pruebas incorrectas o insuficientes aportadas para justificar el cumplimiento de los indicadores, y iv) metas no alcanzadas en absoluto. En la *ilustración 6* se muestran los tipos y el porcentaje de discrepancias detectadas con las evaluaciones de la Comisión.

Ilustración 6 – Tipos de discrepancias



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

49 En el [recuadro 11](#) se describe uno de los casos en que, en opinión del Tribunal, los países socios aportaron pruebas incorrectas.

Recuadro 11

Pruebas basadas en una muestra sesgada

La meta del indicador 6.3 del contrato educativo en Pakistán (contrato 24) era que los alumnos que recibiesen vales debían alcanzar una tasa de asistencia escolar de por lo menos el 80 %. Las pruebas aportadas por el país socio demostraban una tasa de asistencia superior al valor meta (87 %), por lo que la Comisión consideró que esta meta se había alcanzado. Las pruebas proporcionadas debían abarcar, según el informe de cumplimiento de asistencia técnica, todos los estudiantes a lo largo del curso. Sin embargo, el análisis del Tribunal demostró que las autoridades nacionales solo habían tenido en cuenta la cuarta parte de los alumnos que recibían vales para calcular la tasa de asistencia de todos ellos. Además, esta muestra se extrajo al principio del curso escolar, cuando la asistencia alcanza su nivel máximo. Por consiguiente, el Tribunal concluyó que las pruebas justificativas no eran sólidas porque la muestra estaba sesgada.

En el caso anterior, la Comisión consideró que las metas se habían alcanzado y realizó el pago íntegro.

50 En cuatro contratos, se detectaron cinco casos de indicadores¹¹ cuyas metas se habían cumplido después del plazo fijado en los acuerdos de financiación. Por otro lado, en otros cinco indicadores¹², el Tribunal estima que los países socios no alcanzaron las metas, a pesar de que la Comisión consideró que sí. En el [recuadro 12](#) se recogen ejemplos de ambos casos.

¹¹ Indicador 2 del contrato 20, indicador 1.2 del contrato 6, indicador 5 del contrato 1, e indicadores 2.1 y 2.2 del contrato 16.

¹² Indicadores 5, 6 y 8 del contrato 23, indicador 6.2 del contrato 24, e indicador 1.7 del contrato 6.

Recuadro 12

Metas alcanzadas fuera de plazo, alcanzadas parcialmente, o no alcanzadas

La meta se alcanzó fuera de plazo en el indicador 5 del contrato educativo en Jordania (contrato 1). La meta de este indicador consistía en la construcción de seis escuelas nuevas en 2015 a más tardar. Las escuelas solo se terminaron en 2017, y el tramo variable se pagó en diciembre de 2017. El motivo de este retraso considerable fueron los largos procedimientos de contratación que provocaron la ejecución tardía de las obras de construcción por parte de las autoridades nacionales.

Para tener en cuenta estos retrasos, la Comisión amplió el período de ejecución del contrato hasta diciembre de 2017, pero no modificó el plazo para la construcción de las escuelas.

La meta del indicador 6 del contrato educativo en Pakistán (contrato 23) incluía dos actividades: el diseño del plan de estudios de la asignatura de lengua inglesa y la aprobación de libros de textos para determinados cursos. El Tribunal constató que solo se habían aprobado la mitad de los libros de texto en el momento en que se solicitó el desembolso y, por tanto, opina que la segunda parte de la meta no debería haberse dado por alcanzada.

La meta del indicador 1.7 del contrato agrícola en Georgia (contrato 6) era la adopción de un programa estatal sobre regímenes de certificación de producción bioorgánica. El Gobierno consideró que este indicador se había cumplido gracias a la adopción de su programa estatal para la rehabilitación de las plantaciones de té. No obstante, el objetivo declarado en el programa es apoyar la utilización eficaz de las plantaciones de té en Georgia, aumentar la producción de té, incluida la producción de té biológico, y reforzar la autonomía y el potencial de exportación, y no los regímenes de certificación bioorgánica como tales. El Tribunal considera que esta meta no se ha cumplido, ya que el programa no está específicamente destinado a la certificación de productos biológicos. Esta fue, asimismo, la postura del revisor externo.

En todos los casos anteriores, la Comisión realizó el pago íntegro.

51 Se detectaron tres casos en los que la Comisión había efectuado desembolsos de conformidad con las disposiciones de los acuerdos de financiación, puesto que los países socios habían alcanzado las metas fijadas. Sin embargo, debido al uso de valores de referencia o valores objetivo incorrectos, los sectores destinatarios no habían realizado ningún progreso real. En el **recuadro 13** se explican con más detalle algunos de estos casos.

Recuadro 13

Metas fijadas utilizando valores de referencia incorrectos: ningún progreso real alcanzado

El indicador 7 del contrato de transporte en Etiopía (contrato 14) se refiere al porcentaje de camiones con exceso de carga. La meta fijada era reducir este porcentaje hasta el 9 %, partiendo de un valor de referencia del 11 %. El resultado alcanzado al final del período examinado fue del 6 % y, por tanto, se alcanzó la meta y se pagó el importe correspondiente de acuerdo con las disposiciones del acuerdo de financiación. No obstante, según se desprende de la información facilitada por el país socio en la solicitud de desembolso, el valor de referencia real era del 6 %. En la práctica no se realizó ningún progreso en la disminución del número real de camiones con exceso de carga.

Un segundo ejemplo de valor de referencia incorrecto que dio lugar a un pago sin suficientes progresos reales es el indicador 5 del contrato energético en Ruanda (contrato 19). Este indicador mide la cuota de electricidad generada a partir de fuentes renovables en la combinación energética. El valor de referencia utilizado en el contrato era 292 GWh generados en 2015. El valor real correspondiente al año de referencia era incorrecto. Según los datos comunicados por las autoridades nacionales, debería haber sido 368 GWh. La meta fijada para el tramo variable fiscalizado era 14,5 GWh adicionales generados a partir de fuentes de energías renovables frente al valor de referencia. El resultado alcanzado para este indicador en el período auditado fue de 361,5 GWh y se tradujo en el pago del importe correspondiente, a pesar de que se hubiese producido una reducción del porcentaje de electricidad generada mediante fuentes renovables.

52 Además de las discrepancias cuantificadas en el cuadro 1, el Tribunal no pudo confirmar la regularidad de dos pagos de tramos variables por la falta de pruebas suficientes que justificasen los valores comunicados relativos a cinco indicadores¹³ (véanse los ejemplos recogidos en el **recuadro 14**). Estos indicadores representan un importe desembolsado de 3,77 millones de euros.

Recuadro 14

Ausencia de pruebas suficientes

En el contrato 5, cuyo objeto es el apoyo a la gestión de las finanzas públicas en Jordania, el indicador 1.2 se refería a las deficiencias en la formación del personal de las unidades de control interno en distintos ministerios y agencias nacionales. La meta era formar al personal de dichas unidades que no hubiesen participado en la formación durante el año anterior (no había ninguna meta numérica). Un experto externo contratado por la Comisión concluyó que más del 85 % del personal de todas las unidades de control interno había asistido a un curso de formación adicional que se había ofrecido. Por consiguiente, consideró que el indicador había sido alcanzado. Puesto que el informe del experto no especificaba cómo se había calculado ese 85 %, el Tribunal no pudo repetir el cálculo ni confirmar que la formación hubiese subsanado todas las deficiencias. No se disponía de información ni de datos sobre lo que incluía el 85 %.

El indicador 3 del contrato de programas de desarrollo comunitario en Pakistán (contrato 22) medía el porcentaje de asignaciones presupuestarias destinadas a proyectos de desarrollo local participativo en las estimaciones de costes de las estrategias de desarrollo de los distritos. No obstante, las estimaciones de costes de distrito notificadas no guardaban una relación expresa con las estrategias de desarrollo de los distritos proporcionada como documento justificativo. De manera similar, el informe elaborado por el experto contratado por la Comisión para evaluar este indicador no presenta una conciliación entre las estimaciones de costes de distrito y la mencionada estrategia. Por consiguiente, el Tribunal no pudo confirmar el resultado comunicado.

¹³ Indicadores 3 y 6 del contrato 22 e indicadores 1.2 y 3 del contrato 5.

Pagos insuficientemente documentados a Moldavia

53 Aunque no guarda una relación directa con la verificación de los indicadores de desempeño, el Tribunal concluyó que la Comisión había pagado tres tramos variables a Moldavia por un importe total de 26,3 millones de euros sin documentar suficientemente los motivos en que se basaban dichos pagos (véase el [recuadro 15](#)).

Recuadro 15

Documentación de los pagos a Moldavia

En los acuerdos de financiación de apoyo presupuestario la Comisión tiene derecho suspender el acuerdo de financiación si el país socio incumple una obligación relacionada con el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho, y en casos graves de corrupción (artículo 263, apartado 4, del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión, julio de 2018).

Dadas las inquietudes en cuanto al estado de la democracia en el país, en julio y octubre de 2017, la Comisión decidió posponer el pago de varios tramos variables y declaró que el calendario de los pagos se aclararía teniendo en cuenta el respeto de mecanismos democráticos efectivos, el Estado de Derecho y los derechos humanos en Moldavia. El principal motivo de esta decisión fue la adopción inminente de la nueva Ley electoral en Moldavia, que no se ajustaba a las recomendaciones de la Comisión de Venecia, un órgano consultivo del Consejo de Europa en cuestiones de Derecho constitucional.

No obstante, se emitió una autorización de pago el 11 de diciembre de 2017. No se basaba en una evaluación que demostrara la mejora de los mecanismos democráticos y los derechos humanos en Moldavia, que, desde un principio, era la principal razón de la retención del pago.

Conclusiones y recomendaciones

54 El Tribunal examinó si la Comisión utilizaba datos de desempeño pertinentes y fiables para el desembolso de los tramos variables del apoyo presupuestario, y llegó a la conclusión de que un tercio de los indicadores analizados habían perdido pertinencia debido a su diseño, y no permitían medir objetivamente los resultados., por lo que eran menos pertinentes. Por otro lado, la evaluación de la Comisión sobre si se habían cumplido los indicadores de los tramos variables no siempre era fiable, lo que provocó que algunos pagos no estuviesen suficientemente justificados.

55 El Tribunal constató que los indicadores de desempeño de los tramos variables se ajustaban perfectamente a las estrategias de desarrollo sectoriales de los países socios. No obstante, la mayoría se centraban en acciones a corto plazo y no en resultados a largo plazo, como el avance hacia los objetivos de desarrollo sostenible. Solo el 13 % de los 248 indicadores examinados por el Tribunal medían efectos o impactos en los sectores beneficiarios del apoyo (véanse los apartados [22](#) a [25](#)). El uso de indicadores de efectos permitiría que la Comisión midiese mejor los resultados a largo plazo en los sectores que reciben el apoyo, así como el avance hacia la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

Recomendación 1 – Incrementar el uso de indicadores de efectos en los tramos variables

La Comisión debería aumentar el porcentaje de tramos variables que reciben ayudas en función de la consecución de los indicadores de efectos.

Plazo: Final de 2021.

56 Más de un tercio de los indicadores estaban definidos de manera imprecisa o sus valores de referencia eran incorrectos o incluso inexistentes, lo cual daba lugar a diferentes interpretaciones sobre el cumplimiento de las metas, por lo que el análisis de las solicitudes de desembolso resultaba más complejo y menos objetivo (véanse los apartados [26](#) a [32](#)).

Recomendación 2 – Mejorar la formulación de los indicadores de desempeño

La Comisión debería reforzar los mecanismos de control de calidad para garantizar que los indicadores de desempeño de los tramos variables miden los resultados obtenidos por los países socios de manera objetiva. Debería prestarse especial atención a:

- a) utilizar indicadores de desempeño específicos y que no puedan tener varias interpretaciones;
- b) utilizar valores de referencia y metas.

Plazo: Final de 2021.

57 Un objetivo importante de los tramos variables del apoyo presupuestario es generar incentivos para que los países socios continúen con sus programas de reforma. La mayoría de los tramos variables examinados incluían indicadores cuyas metas alcanzaban el equilibrio justo entre ambiciosas y alcanzables, y el Tribunal considera que proporcionaban el efecto incentivador deseado. Las escasas excepciones detectadas correspondían a indicadores con metas fáciles de alcanzar, a menudo por la utilización de valores de referencia incorrectos, o que se habían cumplido mediante el trabajo realizado por otros donantes o por expertos externos sufragados por la UE (véanse los apartados [33](#) a [34](#)).

Recomendación 3 – Salvaguardar el efecto incentivador de los tramos variables

La Comisión debería:

- a) actualizar la información del valor de referencia antes de la firma del contrato o, en caso necesario, corregir los valores de referencia durante la ejecución del contrato modificando el contrato de apoyo presupuestario;
- b) evitar situaciones en las que el país socio alcance las metas exclusivamente gracias a la asistencia técnica financiada por la UE.

Plazo: Final de 2021.

58 El número de indicadores utilizados en cada tramo variable era a menudo demasiado elevado, superior a la cantidad recomendada en las Directrices de la Comisión. Esta situación complicaba más aun el proceso de desembolso (véase el apartado [35](#)).

Recomendación 4 – Simplificar el proceso de desembolso de los tramos variables

La Comisión debería abstenerse de utilizar subindicadores para limitar el número real de indicadores al máximo descrito en las directrices.

Plazo: Final de 2021.

59 Las solicitudes de desembolso de los tramos variables contienen datos de desempeño que muestran el grado de cumplimiento de las condiciones y los indicadores de desempeño fijados. Puesto que las solicitudes son elaboradas por los países socios, la fiabilidad de los datos de desempeño subyacentes depende de la capacidad de dichos países para producirlos. El Tribunal constató que, en general, la Comisión evaluaba la capacidad de los países socios examinando los elementos principales de sus sistemas de seguimiento y evaluación, tal como exigen las Directrices sobre el apoyo presupuestario. Sin embargo, únicamente en 5 de los 24 contratos seleccionados la Comisión extrajo conclusiones sobre la fiabilidad de los datos de desempeño necesarios para calcular los indicadores de los tramos variables (véanse los apartados [36](#) a [41](#)). Es importante llegar a una conclusión sobre la fiabilidad de los datos para la selección de indicadores, el seguimiento y el análisis del desembolso.

Recomendación 5 – Mejorar las evaluaciones de la capacidad de los países para proporcionar los datos de desempeño utilizados en los tramos variables

Al diseñar una operación de apoyo presupuestario, la Comisión debería evaluar la fiabilidad de los datos de desempeño en los que se basará el desembolso de un tramo variable. La evaluación debería llegar a una conclusión explícita sobre si los sistemas empleados para producir datos son o no suficientemente fiables, y podría partir de evaluaciones existentes realizadas por otros organismos reconocidos.

Plazo: Final de 2021.

60 El Tribunal constató que las delegaciones de la UE llevaban a cabo diversos procedimientos de verificación para analizar las solicitudes de desembolso. En algunos casos, el personal de las delegaciones de la UE realizaba visitas sobre el terreno para verificar los datos facilitados por los países socios, mientras que, en otros, confiaba plenamente en estos datos o en las revisiones externas realizadas por expertos en nombre de la Comisión, sin ningún trabajo de verificación adicional. Esto no ofrece las garantías necesarias para justificar los pagos ulteriores de los tramos variables (véanse los apartados [42](#) a [46](#)).

Recomendación 6 – Mejorar la verificación de los datos de desempeño utilizados para desembolsar los tramos variables

La Comisión debería:

- a) revisar las pruebas subyacentes que justifican los datos de desempeño facilitados por los países socios en la solicitud de desembolso, a menos que haya llegado explícitamente a la conclusión de que los datos son fiables;
- b) al servirse de revisiones externas, exigir en el mandato la verificación de la fiabilidad de los datos clave de desempeño aportados por los países socios. antes de desembolsar el tramo variable, verificar que los expertos han cumplido este requisito.

Plazo: Final de 2021.

61 Cuando el Tribunal repitió las evaluaciones de la Comisión en cuanto a la consecución de los indicadores y el cálculo de los pagos correspondientes a los tramos variables, halló discrepancias con los importes abonados por la Comisión. En términos generales, a partir de la información de desempeño disponible, se estima que, en el total de 234 millones de euros en concepto de pagos de los tramos variables examinados, existen discrepancias por un importe de 16,7 millones de euros. De este importe, 13,3 millones de euros no estaban suficientemente justificados o no se ajustaban a las disposiciones contractuales. Se abonó un importe de 3,4 millones de euros sin avances reales. Por otro lado, se pagaron a Moldavia 26,3 millones de euros correspondientes a tres tramos variables sin documentar suficientemente la justificación de dichos pagos (véanse los apartados [47](#) a [53](#)).

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 12 de noviembre de 2019.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I - Porcentaje de apoyo presupuestario en los compromisos bilaterales de AOD

Países	2014	2015	2016	2017	Promedio (2014-2017)
Austria	0,69 %	1,01 %	0,10 %	1,24 %	0,76 %
Bélgica	2,50 %	1,85 %	1,41 %	0,15 %	1,48 %
Chequia	1,52 %	0,00 %	0,00 %	0,44 %	0,49 %
Dinamarca	3,83 %	0,00 %	0,73 %	0,91 %	1,36 %
Finlandia	3,75 %	3,89 %	0,00 %	2,98 %	2,65 %
Francia	2,86 %	1,86 %	6,11 %	9,30 %	5,03 %
Alemania	1,29 %	4,55 %	2,12 %	3,42 %	2,84 %
Grecia	1,04 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,26 %
Hungría	S.O.	0,65 %	0,00 %	0,00 %	0,22 %
Irlanda	2,30 %	3,76 %	0,00 %	0,00 %	1,52 %
Italia	1,28 %	0,40 %	0,24 %	0,56 %	0,62 %
Luxemburgo	3,21 %	0,81 %	2,93 %	1,98 %	2,23 %
Países Bajos	0,67 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,17 %
Polonia	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Portugal	0,55 %	0,71 %	0,52 %	0,58 %	0,59 %
Eslovaquia	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Eslovenia	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
España	1,33 %	1,29 %	0,17 %	0,30 %	0,77 %
Suecia	2,39 %	0,13 %	0,00 %	1,96 %	1,12 %
Reino Unido	2,09 %	1,21 %	0,18 %	0,01 %	0,87 %
Comisión Europea	9,31 %	12,71 %	14,67 %	9,08 %	11,45 %
Promedio UE	2,03 %	1,66 %	1,39 %	1,57 %	1,66 %
Promedio UE sin instituciones	1,65 %	1,11 %	0,73 %	1,19 %	1,17 %

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de <https://stats.oecd.org/>.

Anexo II - Contratos fiscalizados

	Número de contrato	País	Sector destinatario del apoyo
Contrato 1	282613	Jordania	Educación
Contrato 2	365198		Educación
Contrato 3	377271		Energía
Contrato 4	389306		Energía
Contrato 5	357967		Gestión de las finanzas públicas
Contrato 6	387662	Georgia	Agricultura
Contrato 7	344313		Formación profesional
Contrato 8	361908		Reforma de las políticas de finanzas públicas
Contrato 9	363227	Bolivia	Lucha contra la droga
Contrato 10	368977		Agua
Contrato 11	337591		Agricultura
Contrato 12	377182		Agricultura
Contrato 13	383001	Etiopía	Sanidad
Contrato 14	367551		Transporte
Contrato 15	348701	Moldavia	Plan de acción para la liberalización de visados
Contrato 16	353323		Reforma de las políticas de finanzas públicas
Contrato 17	371907		Agricultura
Contrato 18	376376	Ruanda	Agricultura
Contrato 19	375269		Energía
Contrato 20	364033		Medio ambiente
Contrato 21	357701	Vietnam	Sanidad
Contrato 22	337112	Pakistán	Agricultura
Contrato 23	289807		Educación
Contrato 24	356359		Educación

Anexo III - Desembolsos de tramos variables en 2017 correspondientes a contratos de desempeño de reforma sectorial

País	Total tramos variables 2017 (euros)	Porcentaje	Sectores fiscalizados	Importes fiscalizados (euros)
Marruecos	120 984 995	18,75 %		
Jordania	69 506 667	10,77 %	Educación, energía, reforma de las administraciones públicas	45 750 000
Georgia	37 900 000	5,87 %	Agricultura, empleo, finanzas públicas	19 400 000
Bolivia	32 800 000	5,08 %	Agricultura, lucha contra la droga, agua y saneamiento	32 800 000
Etiopía	29 520 000	4,57 %	Sanidad, transporte	29 520 000
Moldavia	29 345 111	4,55 %	Agricultura, justicia, finanzas públicas	26 345 111
Ruanda	27 667 500	4,29 %	Agricultura, energía, medio ambiente	27 667 500
Vietnam	27 000 000	4,18 %	Sanidad	27 000 000
Pakistán	25 665 625	3,98 %	Agricultura, educación	25 665 625
Túnez	25 000 000	3,87 %		
Albania	20 775 000	3,22 %		
Níger	17 850 000	2,77 %		
Bangladés	16 500 000	2,56 %		
Colombia	15 000 000	2,32 %		
Botsuana	14 510 000	2,25 %		
Honduras	12 030 000	1,86 %		
Sudáfrica	10 466 458	1,62 %		
Senegal	10 450 000	1,62 %		
Burkina Faso	9 700 000	1,50 %		
Kirguistán	9 500 000	1,47 %		

País	Total tramos variables 2017 (euros)	Porcentaje	Sectores fiscalizados	Importes fiscalizados (euros)
Argelia	9 000 000	1,39 %		
Benín	8 000 000	1,24 %		
Indonesia	7 500 000	1,16 %		
Ucrania	7 500 000	1,16 %		
Camboya	7 200 000	1,12 %		
Armenia	7 000 000	1,08 %		
Ghana	6 200 000	0,96 %		
Nepal	6 000 000	0,93 %		
Perú	5 880 000	0,91 %		
Groenlandia	4 634 634	0,72 %		
Laos	4 000 000	0,62 %		
Guyana	3 800 000	0,59 %		
República Dominicana	2 687 500	0,42 %		
Samoa	2 360 238	0,37 %		
Islas Malvinas	1 000 000	0,15 %		
Tonga	375 000	0,06 %		
TOTAL	645 308 728	100 %		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo (en negrita, países seleccionados para la auditoría).

Anexo IV - Evaluación sintética

	BOLIVIA				ETIOPÍA		PAKISTÁN			RUANDA			VIETNA M
	Contrato 9	Contrato 10	Contrato 11	Contrato 12	Contrato 13	Contrato 14	Contrato 22	Contrato 23	Contrato 24	Contrato 18	Contrato 19	Contrato 20	Contrato 21
¿Se realizó una evaluación exhaustiva de la capacidad?	N	N	N	P	N	P	N	N	N	P	P	N	P
Número de indicadores (por tramo anual de 2017)	8	10	8	6	6	10	6	8	8	8	7	4	8
Número de indicadores pagados en 2017 de años anteriores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0
Metas independientes	24	10	12	12	6	10	6	8	15	8	11	4	12
Indicadores no específicos	1	1	2	2	1	1	1	1	2	0	0	0	0
Sin valor de referencia (Tribunal de Cuentas: debería haber un valor de referencia)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valor de referencia incorrecto	1	0	0	0	1	10	0	0	1	0	1	2	0

	BOLIVIA				ETIOPÍA		PAKISTÁN			RUANDA			VIETNA M
	Contrato 9	Contrato 10	Contrato 11	Contrato 12	Contrato 13	Contrato 14	Contrato 22	Contrato 23	Contrato 24	Contrato 18	Contrato 19	Contrato 20	Contrato 21
Meta demasiado modesta	1	1	0	0	0	1	0	0	2	0	0	1	0
¿Las delegaciones de la UE realizaron misiones sobre el terreno para evaluar el cumplimiento de las condiciones?	N	N	S	S	N	S	N	N	N	S	N	S	N
¿Se han utilizado expertos externos para evaluar el cumplimiento de las condiciones?	N	N	N	N	N	N	S	S	S	S	N	N	S
¿Presentan los desembolsos errores aritméticos?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
¿Se aplicó correctamente la metodología para calcular el pago?	S	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S	S	S

	BOLIVIA				ETIOPÍA		PAKISTÁN			RUANDA			VIETNAM
	Contrato 9	Contrato 10	Contrato 11	Contrato 12	Contrato 13	Contrato 14	Contrato 22	Contrato 23	Contrato 24	Contrato 18	Contrato 19	Contrato 20	Contrato 21
Discrepancias con la evaluación del Tribunal respecto al cumplimiento de las metas/submetas	2.2 y 3.3	3.1 y 5	N	N	N	7	N	5.6 y 8	4, 6.2 y 6.3	N	5	2 y 4	N
Discrepancias con la evaluación del Tribunal respecto al importe pagado	Impacto en desembolsos posteriores únicamente	Sin impacto en el pago. Desempeño >80 %	N	N	N	2 millones de euros	N	1,50 millones de euros	3,47 millones de euros	N	1,2 millones de euros	0,57 millones de euros	N

	GEORGIA			JORDANIA				MOLDAVIA		
	Contrato 6	Contrato 7	Contrato 8	Contrato 1	Contrato 2	Contratos 3/4	Contrato 5	Contrato 15	Contrato 16	Contrato 17
¿Se realizó una evaluación exhaustiva de la capacidad?	N	S	S	N	N	S	P	S	S	P
Número de indicadores (por tramo anual de 2017)	11	15	14	0	5	9	10	34	12	28
Número de indicadores pagados en 2017 de años anteriores	0	3	0	2	0	0	0	3	0	0
Metas independientes	12	34	21	2	6	10	20	95	22	39
Indicadores no específicos	0	7	3	2	0	1	5	35	4	4
Sin valor de referencia (Tribunal de Cuentas: debería haber un valor de referencia)	1	5	3	0	0	0	0	0	0	6
Valor de referencia incorrecto	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0
Meta demasiado modesta	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0
¿Las delegaciones de la UE realizaron misiones sobre el terreno para evaluar el cumplimiento de las condiciones?	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S

	GEORGIA			JORDANIA				MOLDAVIA		
	Contrato 6	Contrato 7	Contrato 8	Contrato 1	Contrato 2	Contratos 3/4	Contrato 5	Contrato 15	Contrato 16	Contrato 17
¿Se han utilizado expertos externos para evaluar el cumplimiento de las condiciones?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
¿Presentan los desembolsos errores aritméticos?	N	N	N	S	N	N	N	S	N	N
¿Se aplicó correctamente la metodología para calcular el pago?	S	S	S	S	N	S	N	N	S	S
Discrepancias con la evaluación del Tribunal respecto al cumplimiento de las metas/submetas	Indicadores 1.2 y 1.7	N	N	Indicador 5	N	N	N	S (todos los indicadores)	N	N
Discrepancias con la evaluación del Tribunal respecto al importe pagado	1 millón de euros	N	N	6 millones de euros	N	N	N	5,1 millones de euros	6,4 millones de euros	14,8 millones de euros

Nota: S: sí; N: no; P: parcialmente.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«CALIDAD DE LOS DATOS RELATIVOS AL APOYO PRESUPUESTARIO: INSUFICIENCIAS EN ALGUNOS INDICADORES Y EN LA VERIFICACIÓN DEL PAGO DE LOS TRAMOS VARIABLES»

RESUMEN

I. Se considera que el apoyo presupuestario es un paquete que incluye la transferencia financiera, el diálogo estratégico, el desarrollo de capacidades y el seguimiento del desempeño. Todos estos elementos son importantes para la eficacia del instrumento. El pago de los tramos fijos está sujeto al cumplimiento de las condiciones generales derivadas de los criterios de admisibilidad del apoyo presupuestario, mientras que el importe de los tramos variables será proporcional al desempeño con relación a una serie de indicadores específicos.

II. Las Directrices sobre el apoyo presupuestario definen los criterios que han de aplicarse a la hora de definir los indicadores de los tramos variables y su proceso de verificación. Se da preferencia a la adopción de indicadores bien definidos de las políticas y los marcos de seguimiento del desempeño de los países socios.

III. Habida cuenta de que los indicadores de los tramos variables han de medirse anualmente, las metas que deben alcanzarse son, en esencia, a corto plazo. La Comisión debe determinar las metas que pueden alcanzarse razonablemente de un año a otro. Ello no es óbice para tratar de fomentar más el uso de indicadores de efectos, especialmente en aquellos sectores que se han beneficiado de ayuda a largo plazo de la UE, pero es esencial garantizar la combinación de diferentes tipos de indicadores.

La base de datos de la Comisión que recoge todos los indicadores de desempeño utilizados durante los contratos de apoyo presupuestario de 2014-2018 muestra que para obtener una combinación equilibrada de diferentes tipos de indicadores: se utilizan o se han utilizado insumos, procesos, productos y efectos/resultados a más largo plazo. La muestra auditada incluía más programas aprobados antes de 2014 y, por tanto, menos centrados en los resultados a más largo plazo.

IV. Las Directrices sobre el apoyo presupuestario recomiendan utilizar entre tres y diez indicadores. La Comisión reforzará el mensaje de que un elevado número de indicadores puede conllevar una pérdida de enfoque estratégico y una evaluación más complicada de la solicitud de desembolso. Sin embargo, en casos excepcionales, podrían aceptarse más de diez indicadores, si así lo justifica el marco político y las preferencias del país socio.

V. La Comisión considera que la fiabilidad del sistema estadístico de los países socios se analiza en la evaluación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad de la política pública para el apoyo presupuestario y también debe encontrarse en el marco de gestión de riesgos. El modelo recientemente revisado de la nota de desembolso exige informar sobre las actualizaciones de la capacidad analítica y la calidad de los datos del país con cada solicitud de desembolso.

VI. La Comisión considera que el pago a Moldavia tuvo en cuenta la positiva evolución de la situación en relación con el respeto de los mecanismos democráticos efectivos, el Estado de Derecho y los derechos humanos en Moldavia en el momento del pago, pero reconoce que podría haberse documentado mejor.

VII. Primer guion: La Comisión acepta la recomendación.

Segundo guion: La Comisión acepta la recomendación.

Tercer guion: La Comisión acepta la recomendación.

Cuarto guion. La Comisión acepta la recomendación.

Quinto guion: La Comisión acepta la recomendación.

Sexto guion: La Comisión acepta la recomendación.

INTRODUCCIÓN

01 Véase la respuesta al resumen - apartado I.

02 Además de promover los resultados, al tiempo que utiliza los sistemas de los países y se adapta a las políticas de los países, el apoyo presupuestario también fomenta la rendición de cuentas a nivel nacional.

OBSERVACIONES

19 La Comisión confirma que los desembolsos de apoyo presupuestario se realizan *a posteriori* para recompensar el buen desempeño. En este contexto, como señala acertadamente el Tribunal de Cuentas, las condiciones generales, es decir, los avances en la aplicación de la política pública de que se trate, la reforma de la gestión de las finanzas públicas, la transparencia y la estabilidad macroeconómica, son importantes a la hora de evaluar los resultados.

21 El diseño de los tramos variables debe adecuarse al contexto nacional y político. Los indicadores deben elegirse en función de su pertinencia en ese contexto. Debe darse preferencia, cuando proceda, a los indicadores de efectos y, en general, debe buscarse una combinación de diferentes tipos de indicadores, incluidos los indicadores de recursos.

Al definir los indicadores debe tenerse en cuenta la frecuencia anual de los desembolsos de apoyo presupuestario, así como la capacidad de los países socios para controlar los efectos y el impacto.

22 Una evaluación interna del conjunto de indicadores utilizados en tramos variables (un total de 3 642 indicadores), realizada por la Comisión y que abarca el período de 2014 a 2018, muestra que el 33,7 % de los indicadores son indicadores de efectos, un 26,8 % indicadores de productos, un 35,4 % indicadores de procesos y que el pequeño porcentaje restante (4,1 %) se compone de indicadores de insumos e indicadores de impacto.

La muestra auditada incluía más programas aprobados antes de 2014 y, por tanto, menos centrados en los resultados a más largo plazo. En la actualidad, la práctica más habitual es un uso más equilibrado de diferentes indicadores.

23 La selección de indicadores también guarda relación con la madurez de la política pública y con una serie de cuestiones específicas (problemas de atribución, gobernanza sectorial, división del trabajo entre socios para el desarrollo, etc.).

Cabe destacar que desde 2017 Jordania ha dejado de considerarse un país de renta media alta para pasar a ser un país de renta media baja, según la clasificación del Banco Mundial.

24 La Comisión considera que los indicadores de recursos pueden desempeñar un papel útil en determinados casos y sirven, en las fases iniciales de la reforma, para ayudar a establecer posteriormente las condiciones con miras a la obtención de resultados a más largo plazo. En los programas de apoyo presupuestario desde 2014, el porcentaje de los indicadores de recursos en los tramos variables es solo del 4 % (véase la respuesta al apartado 22).

25 Los indicadores de procesos son importantes para evaluar los avances registrados en las capacidades y la buena gobernanza de un sector. Además, cuando se considera el programa de apoyo presupuestario en su totalidad, se examinan aspectos cualitativos al evaluar los avances registrados en la puesta en práctica de la política pública en general. Estos aspectos también pueden abordarse

mediante el diálogo y la creación de capacidades, de ahí la importancia de no reducir el impacto del apoyo presupuestario únicamente a los indicadores de los tramos variables.

Recuadro 2 - Ejemplos de indicadores de procesos sin especificaciones cualitativas

En lo que respecta a Moldavia (contrato 15: plan de acción para la liberalización de visados).

El plan de acción para la liberalización de visados (PALV) es un ejercicio sometido a estrecho control por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros, con un sistema de control externo (UE) muy sólido. Si bien en la matriz de políticas no hay ninguna referencia al marco reglamentario que debe adoptarse, la calidad del marco está claramente definida en el acervo comunitario correspondiente, por lo que el marco (criterios de referencia para la liberalización de los visados) se define en otros documentos. Cabe destacar que se presentaron al Parlamento y al Consejo cinco informes PALV, que muestran progresos satisfactorios.

En lo que respecta a Jordania (contrato 4: apoyo energético).

El foco de esta meta estaba puesto en garantizar el establecimiento y la puesta en funcionamiento de la estructura del diálogo estratégico (es decir, la celebración de reuniones periódicas y no solo su implantación administrativa). Con el fin de garantizar la apropiación por parte del Gobierno, la Comisión permitió al país socio decidir la estructura, composición y frecuencia exactas de las reuniones.

27 La Comisión destaca que la conclusión del Tribunal de Cuentas relativa a la insuficiente especificidad de los indicadores tiene su origen en una serie de motivos subyacentes, como ilustran los ejemplos que figuran en el apartado 28 y en el recuadro 3. En la mayoría de los casos, estos ejemplos no condujeron a conclusiones diferentes sobre la evaluación del indicador por parte del Tribunal y de la Comisión.

Recuadro 3 - Ejemplos de indicadores/metras no específicos

En lo que respecta a Jordania (contrato 1):

El experto externo que analizó la consecución de la meta no desarrolló plenamente sus propios criterios y se basó en criterios que ya se habían detallado en las disposiciones técnicas y administrativas (DTA) del acuerdo de financiación para determinar que el equipo escolar era adecuado, por ejemplo el hecho de que las escuelas deben construirse y equiparse con arreglo a las directrices relativas a Jordania para 2018 y estar dotadas con paneles solares para calentadores de agua y otros sistemas de energía renovable y eficiencia energética. Las DTA establecen asimismo que los profesores recién nombrados deben haber seguido al menos el curso de inducción para el profesorado.

Por otra parte, el carácter «adecuado» de los medios/el entorno de aprendizaje y de los recursos humanos de estos centros escolares debe entenderse de manera flexible, de modo que pueda adaptarse a una situación de crisis muy cambiante, con cientos de miles de nuevos alumnos refugiados que necesitan ser escolarizados. Por último, este extremo se debatió en detalle durante el diálogo político regular mantenido entre la Delegación de la UE y el Ministerio de Educación.

En lo que respecta a Georgia (contrato 8):

El objetivo específico del indicador era sensibilizar a las partes interesadas sobre la normativa y la gobernanza presupuestaria. Los medios de interpretación fueron las actas de las reuniones y las entrevistas con las partes interesadas. El indicador pretendía fomentar una cultura de transparencia y de rendición de cuentas ante los ciudadanos. La evaluación fue exhaustiva y examinó las actas de las reuniones y las entrevistas con las partes interesadas.

Recuadro 4 - Medición de la calidad de la educación: un ejemplo positivo

Esta práctica, consistente en medir los indicadores relacionados con la calidad de la educación, es esencial, y el modelo iniciado en este programa de apoyo presupuestario fue posteriormente reproducido por otros donantes en Jordania. Sigue siendo un punto esencial de todo el apoyo posterior al sistema educativo jordano facilitado por la UE desde entonces.

En la actualidad, este indicador forma parte del Plan Estratégico de Educación 2018-2022 y la unidad competente del Ministerio de Educación recibió formación sobre la metodología con el fin de desarrollar las evaluaciones a escala nacional.

Cabe destacar, sin embargo, que la recogida de datos para un indicador debe pasar a formar parte del ejercicio periódico de recopilación de datos del país, evitando los métodos únicos, costosos y prolongados que se siguen solo para el programa de apoyo presupuestario.

30 La Comisión está de acuerdo en que deben definirse valores de referencia para los indicadores que sean pertinentes y estén actualizados, en caso necesario.

31 Véase la respuesta de la Comisión al apartado 30.

32 La Comisión está de acuerdo en que los valores de referencia deben actualizarse, cuando sea posible, en función de los datos pertinentes, teniendo en cuenta los costes de transacción que conlleva la modificación de los contratos de apoyo presupuestario.

Recuadro 6 - Ejemplos de indicadores que tenían valores de referencias incorrectos o carecían de ellos

En lo que respecta a Georgia (contrato 7):

El contrato de empleo y educación y formación profesionales incluye cuatro indicadores que hacen referencia a un aumento progresivo (por ejemplo, de la formación). En dos casos, el acuerdo de financiación se refiere a un valor de referencia de 31 de diciembre de 2013, que no estaba disponible en el momento en que se firmó el acuerdo.

Por lo que se refiere al caso específico mencionado, no se definieron valores de referencia para los indicadores del acuerdo de financiación. Por lo tanto, es necesario utilizar otras fuentes para evaluar el indicador 2.2.1 (aumento del 15 % de los profesores que reciben formación inicial de acuerdo con la nueva política de desarrollo de los profesores de EFP) y el indicador 2.2.2 (un 15 % de los profesores han de recibir formación permanente). Dado que los indicadores no tenían valores de referencia, cualquier tendencia al alza podía considerarse suficiente para el pago. Por lo tanto, los evaluadores y la Comisión consideraron la evolución del sector para llegar a una conclusión significativa dada la naturaleza del indicador.

En lo que respecta a Bolivia (contrato 9):

Cabe destacar que, aunque las metas para 2016 eran menos ambiciosas que el valor de referencia, las metas para 2017 y 2018 eran más exigentes, garantizando así los resultados previstos.

34 La Comisión señala que el desarrollo de las capacidades de la UE tiene por objeto, en general, contribuir al aumento sostenible de capacidades en los países socios, incluso después de que finalice el programa de apoyo presupuestario. Su ámbito de aplicación es más amplio y complementa, pero no sustituye, al incentivo aportado por los indicadores. La Comisión considera que así sucedió con los tres contratos mencionados por el Tribunal.

Recuadro 7 - Ejemplos de indicadores con metas fáciles de alcanzar

Es importante subrayar que los indicadores 4 «Refuerzo del Observatorio Boliviano de Drogas» y 7 «Desarrollo del marco institucional del CONALTID» (Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas) están relacionados con el fortalecimiento del papel del CONALTID en lo que respecta a la coordinación interinstitucional, a fin de mejorar la eficacia de la estrategia respaldada.

Dada la ausencia previa de coordinación interinstitucional, este indicador constituye un instrumento útil para medir el grado de compromiso del Gobierno con la estrategia.

Aunque el indicador (en el contrato 9) puede parecer modesto, es muy importante en el contexto dado, ya que incentiva la necesaria coordinación entre los distintos ministerios implicados en la lucha contra el tráfico de drogas y delitos conexos. Es un ejemplo en el que, conociendo el contexto local, la Delegación de la UE reconoció la importancia de consolidar la función de coordinación de una nueva institución (CONALTID). Por lo tanto, la ambición de un indicador debe evaluarse en el contexto específico. Lo mismo ocurre con el indicador 4, que se considera acreditado que el CONALTID desempeñaba su función de coordinación y que el sistema de seguimiento funcionaba de manera sostenible.

35 El número de indicadores del Plan de Acción para la Liberalización de Visados (PALV) de Moldavia deriva del diálogo estratégico y del posterior acuerdo con el país socio. En este caso concreto, se dio preferencia a incluir todos los indicadores en la matriz de políticas del Gobierno. Las autoridades consideraron que este extremo constituía un incentivo adicional para aplicar el Plan de Acción en su conjunto.

Recuadro 8 - Número elevado de indicadores

La matriz de políticas de Moldavia incluye siete condiciones o indicadores principales (según lo establecido en el acuerdo de financiación), que corresponden a siete ámbitos de la estrategia nacional. Hay veintiocho subindicadores, que son específicos y pertinentes para la correcta puesta en práctica de la estrategia.

37 En la fase de diseño, la Comisión evalúa la información relativa a la fiabilidad de los datos para decidir qué fuente de verificación es la más adecuada y cuándo estará disponible. Las insuficiencias en el sistema estadístico de los sectores financiados exigen medidas de mitigación, por ejemplo, la revisión de expertos externos o la ayuda complementaria de la UE (u otros donantes) para mejorar la capacidad estadística.

39 Véase la respuesta de la Comisión al apartado 1.

41 La Comisión considera que combinando el análisis del criterio de elegibilidad de las políticas públicas y el marco de gestión de riesgos puede obtener información suficiente sobre la calidad del sistema de seguimiento y evaluación del país socio.

42 Para garantizar un nivel de garantía que justifique los pagos ulteriores existen distintos procedimientos de verificación. Véase el apartado 43.

43 Para cada desembolso, la Comisión aplica una combinación de los diferentes tipos de procedimientos de verificación a efectos de evaluación de la conformidad. El examen documental de todos los documentos justificativos lo llevan a cabo, para cada desembolso, las delegaciones y los servicios de la sede. Cuando sea necesario, también pueden realizarse visitas sobre el terreno. Del mismo modo, si la información es muy especializada o si la evaluación de la consecución de las metas requiere una rigurosa evaluación cualitativa, pueden emplearse expertos externos.

44 Las misiones de expertos externos deben utilizarse de forma complementaria. Su valor añadido deriva de su independencia y pericia adicional, y no deben sustituir a la verificación y la decisión directas de la Delegación, sino permitir el cotejo de los resultados.

45 La Comisión comparte el análisis del Tribunal de Cuentas en cuanto que la calidad de los datos procedentes de los países socios debe ser un factor importante en la utilización de expertos a efectos de verificación. No obstante, el recurso a expertos externos puede estar justificado aun cuando el sistema de seguimiento del país sea fiable. En algunos casos, la UE necesita conocimientos de carácter muy técnico para verificar los criterios específicos pertinentes con miras al cálculo de los indicadores.

46 El apoyo presupuestario, como instrumento de asociación y confianza, funciona en varios sectores en los que los socios de desarrollo se han basado en los informes periódicos de los países socios.

La Comisión considera que, en casos concretos, los documentos justificativos presentados por el socio ejecutante, junto con la evaluación del experto externo y las aclaraciones solicitadas de las autoridades, proporcionaron información suficiente para cotejar los datos y llegar a una conclusión sobre su fiabilidad.

Recuadro 10 - Ejemplos de deficiencias detectadas en el trabajo de un experto externo

a) El muestreo del contrato 2 en Jordania se realizó en estrecha colaboración con otros socios pertinentes, entre ellos la UNESCO. Los criterios de selección de las muestras se basaron en distintos elementos, entre ellos:

- las escuelas públicas del Ministerio de Educación en zonas urbanas (incluidas las de alquiler);
- las escuelas y espacios de aprendizaje en campos de refugiados;
- las escuelas de uno y dos turnos (alta densidad);
- la representación de los ciclo primario y secundario;
- la representación en la muestra piloto del EMIS (OpenEMIS, UNESCO);
- la correlación entre las escuelas seleccionadas y la concentración de refugiados sirios en la región/localidad.

Así pues, se hicieron propuestas para la inclusión de centros escolares con el fin de disponer de una amplia variedad de criterios y garantizar la inclusión de ocho direcciones con una elevada concentración de estudiantes sirios. El Ministerio de Educación no participó directamente en la selección de los centros para la muestra con el fin de evitar cualquier posible parcialidad en el proceso de selección. Fue más bien el equipo de consultores, junto con la UNESCO, quien presentó las propuestas tras su selección en la base de datos de centros escolares (no el EMIS, que no estaba operativo en ese momento), mientras que el Ministerio de Educación, por supuesto, tuvo que aprobar la muestra para facilitar el acceso a las escuelas.

b) Las treinta escuelas se incluyeron en la base de datos para la misión de verificación sobre el terreno; sin embargo, el informe de misión correspondiente solo mencionaba diecisiete escuelas (páginas 14, 16 y 17), ya que, en el momento de la misión, solo estaban disponibles datos comparables del EMIS para esos diecisiete centros. Así pues, las conclusiones extraídas por los expertos externos se basaron en la mejor muestra disponible en ese momento.

d) Los asesores examinaron los registros escolares reales y la inscripción efectiva en el día de la visita, y esto es lo que se registró en la base de datos en las respectivas columnas. La Comisión considera que estas diferencias no son de extrañar en un contexto de crisis galopante en el que la población escolar y la asistencia están sometidas a grandes cambios.

47 Con respecto a Pakistán, la Comisión está de acuerdo en que, en el caso de cuatro indicadores (indicadores 5 y 6 del contrato 23 e indicadores 4 y 6.3 del contrato 24), las pruebas que respaldan los resultados presentan deficiencias y subsanará este problema en el futuro.

Para el contrato 23 (Programa Educativo Sindh), indicador 8, la Comisión considera que las pruebas aportadas apuntaban a que las metas se estaban cumpliendo.

Para el indicador 8, la meta se consideró cumplida atendiendo al plan de trabajo anual de PEACE (Centro de Evaluación de la Enseñanza Provincial) con un presupuesto propuesto para PEACE y SESLOAF, así como a la página 74 del «Informe de finalización relativo a la aplicación del SESLOAF educativo Sindh», en la que se sostenía que el SESLOAF se había puesto en práctica para mejorar el aprendizaje de los alumnos.

La Comisión acepta que el indicador podría haberse formulado de forma más clara y que esta falta de claridad ha dado lugar a diferentes cálculos, aunque esta circunstancia solo comporta diferencias marginales en los resultados obtenidos. No obstante, con independencia del método utilizado, los resultados obtenidos son significativos en términos de aumento del sistema de bonos que ha permitido que muchos más niños asistan a la escuela.

Para el indicador 4, la Comisión está de acuerdo en que existen pequeñas anomalías en las estadísticas disponibles. Esta deficiencia ya se identificó en el momento de la identificación y formulación del proyecto. Por consiguiente, la Comisión prestó asistencia técnica al Sistema de información sobre la gestión de la educación para subsanar este problema. Por lo tanto, la Comisión adoptó medidas adecuadas y eficaces para mitigar el riesgo que entrañan las deficiencias detectadas en las estadísticas.

Por lo que se refiere a Georgia y a la referencia a la ley sobre semillas, indicador 1.2 (contrato 6), la Comisión reconoce el leve retraso de dos meses. La Comisión consideró que el plazo adicional se utilizaba para mejorar la calidad del proceso (más participativo e integrador, con la participación de todas las partes interesadas) y la calidad del resultado (la ley de semillas cumple ahora las normas internacionales y de la UE y establece unas bases sólidas para un sector bien regulado). Además, la Comisión tuvo en cuenta la decisión del Gobierno de acelerar el desarrollo de actividades para compensar el retraso en la adopción de la Ley y garantizar una rápida aplicación (preparación del Derecho derivado incluso antes de la adopción formal de la ley, plazo abreviado para la certificación del trigo, solo 6 meses después de la entrada en vigor de la ley sobre semillas). Así pues, la Comisión decidió que, a pesar del ligero retraso, estos esfuerzos deberían recompensarse.

Casilla 11 Pruebas basadas en una muestra sesgada

Por lo que respecta a las pruebas aportadas para el indicador 6.3 del contrato de educación del PK en Pakistán (contrato 24), no es la asistencia técnica la que determina la interpretación de las pruebas exigidas.

El acuerdo de financiación no especifica un método de muestreo para medir la tasa de asistencia. Por lo tanto, la Comisión se basó en los resultados de la tasa de asistencia ya medidos, que eran superiores al valor de la meta, por lo que consideró que esta se había alcanzado.

50 La Comisión considera que en tres de los cinco casos (indicador 1.2 del contrato 6, e indicadores 2.1 y 2.2 del contrato 16), el ligero retraso de uno a tres meses se debió a una serie de medidas cualitativas adicionales emprendidas por la autoridad ejecutante para garantizar un alto nivel de calidad (es decir, diseñar una ley, posteriormente adoptada, en consonancia con las mejores prácticas de administración pública tras un amplio proceso de consulta) y no tuvo repercusiones en las siguientes fases de la reforma.

Hubiera sido contraproducente no reconocer los méritos de los esfuerzos adicionales desplegados por el socio insistiendo en el cumplimiento estricto del plazo. En el cuarto caso (indicador 5 del contrato 1), véase la respuesta al recuadro 12.

Recuadro 12 - Metas alcanzadas fuera de plazo, alcanzadas parcialmente o no alcanzadas

En lo que respecta a Jordania (contrato 1):

En 2015, el contrato se prorrogó hasta finales de 2017 a fin de permitir al Gobierno finalizar la construcción de seis escuelas y el cumplimiento del indicador 2.2, tal como permiten las disposiciones técnicas y administrativas del acuerdo de financiación, que establece (art. 2.2) que «en caso de que una parte de los fondos no se utilice posteriormente, el beneficiario y la Comisión Europea podrán acordar un pago adicional basado en una evaluación de las metas pendientes, realizada con arreglo a los mismos principios que para los dos tramos variables anteriores. Este desembolso adicional, si se justifica, se realizaría como muy tarde en la fecha de finalización de la fase de ejecución operativa y podría añadirse al último tramo variable». Esto fue lo que se hizo.

- 1/ El plazo inicial de dos años se fijó en un contexto político de apoyo a la crisis en una situación excepcional. Era muy ambicioso, teniendo en cuenta los plazos requeridos para la licitación de las obras del sector público, y el esfuerzo necesario para construir y equipar seis escuelas. Así lo reconocieron las autoridades jordanas, que solicitaron de forma proactiva ampliar el plazo en el momento en que se introdujo este indicador, así como posteriormente, durante la puesta en práctica. La Comisión supervisó atentamente la puesta en práctica y tramitó las ampliaciones necesarias del acuerdo de financiación, adaptándose a la situación.
- 2/ La Comisión asumió importantes compromisos políticos para ayudar a Jordania a hacer frente a las consecuencias de la crisis siria, a través de varias conferencias de donantes y declaraciones políticas de alto nivel durante todo el período de vigencia del contrato. Añadir el indicador 5 a este acuerdo de financiación formaba parte del paquete de la Comisión en el marco de estos compromisos.
- 3/ El desembolso se realizó únicamente en función de las metas alcanzadas. Con la excepción de una escuela que se terminó en 2017, las otras cinco aceptaron gradualmente alumnos sirios a partir de 2016, lo que, teniendo en cuenta el número total de refugiados sirios presentes ya en aquel momento en Jordania, supuso un esfuerzo encomiable para ofrecer a los niños refugiados el acceso a la escolarización.

En lo que respecta a Pakistán (contrato 23), la meta para el indicador 6 se cumplió en gran medida, ya que se elaboró un plan de estudios de la asignatura de lengua inglesa y se prepararon los libros de texto.

En lo que respecta a Georgia (contrato 6):

La meta del indicador 1.7 se cumplió con arreglo a lo dispuesto en el acuerdo de financiación por lo que se refiere a la formulación de la meta y su fuente de verificación, que se refiere a la adopción mediante decreto de un programa estatal. El programa estatal para la plantación y la rehabilitación de las plantaciones de té, estaba destinado, entre otras cosas, a aumentar la producción de té, incluida la producción de té biológico. También se consideró que la elección del té era estratégica debido a su importante potencial para la producción ecológica. Aunque el indicador podría haberse formulado mejor, la retención del pago se habría desviado de las disposiciones del acuerdo de financiación y habría sido contraria a nuestras obligaciones con respecto a las autoridades georgianas.

Recuadro 13 - Metas fijadas utilizando valores de referencia incorrectos: ningún progreso real alcanzado

En lo que respecta a Etiopía (contrato 14): habida cuenta de los importantes avances registrados en la reducción de la sobrecarga de los camiones en los últimos años (como se pone de manifiesto en el cuadro que figura a continuación), la Comisión consideró que el pago está justificado, a pesar de la reevaluación del valor de referencia de 2011/2012 en un análisis sectorial realizado cerca de la fecha de desembolso. De hecho, los objetivos a largo plazo previstos para 2020 se alcanzaron mucho antes de lo previsto.

En el momento del acuerdo de financiación, la Comisión fijó el valor de referencia basándose en la mejor información posible y tuvo que pagar sobre la base de lo firmado por ambas partes. La Comisión sostiene que los argumentos jurídicos se referían a pagos basados en el indicador.

Recuadro 14 - Ausencia de pruebas suficientes

En lo que respecta a Jordania (contrato 5):

El indicador 1.2 (en el contrato 5, cuyo objeto es el apoyo a la gestión de las finanzas públicas en Jordania) se evaluó revisando las listas de asistencia firmadas por los participantes en los cursos de formación impartidos al personal de las unidades de control interno (UCI). Cabe destacar que la

creación de las UCI es uno de los principales logros recientes en materia de gestión de las finanzas públicas, y está respaldada por el actual programa de la UE.

En relación con el indicador 3 del programa de desarrollo comunitario (contrato 22, Pakistán), los cálculos de los costes de las estrategias de desarrollo de los distritos no estaban ni explícita ni específicamente relacionados con las estrategias de desarrollo de distrito (EDD) para el pago durante el ejercicio financiero 2016/2017. Se corregirá este extremo, y para el ejercicio financiero 2018/2019 las estimaciones de los costes de distrito estarán vinculadas a las EDD a efectos del pago final previsto para 2020.

53 Véase la respuesta de la Comisión al recuadro 15.

Recuadro 15 - Documentación de los pagos en favor de Moldavia

La Comisión sostiene que el pago estaba justificado, pero reconoce que la evolución positiva de la situación en relación con el respeto de los mecanismos democráticos efectivos, el Estado de Derecho y los derechos humanos en Moldavia en el momento del pago podría haberse documentado mejor.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

54 Las Directrices sobre el apoyo presupuestario definen los criterios que deben aplicarse a la hora de definir los indicadores de los tramos variables y su proceso de verificación. Se da preferencia a la adopción de indicadores bien definidos de las políticas y los marcos de seguimiento del desempeño de los países socios.

55 La base de datos de la Comisión que recoge todos los indicadores de desempeño utilizados durante los contratos de apoyo presupuestario de 2014-2018 muestra que para obtener una combinación equilibrada de diferentes tipos de indicadores: se utilizan o se han utilizado insumos, procesos, productos y efectos/resultados a más largo plazo. La muestra auditada incluía más programas aprobados antes de 2014 y, por tanto, menos centrados en los resultados a más largo plazo. En la actualidad la práctica más habitual es un uso más equilibrado de diferentes tipos de indicadores.

Recomendación 1 – Incrementar el uso de indicadores de efectos en los tramos variables

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión está de acuerdo con la recomendación que propugna hacer un mayor uso, cuando proceda, de los indicadores de efectos. No obstante, en algunos casos los indicadores de efectos son incompatibles con un calendario de desembolsos anuales y adolecen de problemas de atribución, es decir, el Gobierno no controla el cumplimiento de las metas.

Recomendación 2 – Mejorar la formulación de indicadores de desempeño

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 3 – Salvaguardar el efecto incentivador de los tramos variables

La Comisión acepta la recomendación.

Por lo que se refiere a la letra b), los contratos de desarrollo de capacidades de la UE tienen por objeto, en general, contribuir a un aumento sostenible de la capacidad en los países socios. Su ámbito de aplicación es más amplio y complementan, no sustituyen, el efecto incentivador de los indicadores.

Recomendación 4 – Simplificar el proceso de desembolso de los tramos variables

La Comisión acepta la recomendación.

59 La Comisión considera que la fiabilidad del sistema estadístico de los países socios se analiza en la evaluación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad de las políticas públicas para el apoyo presupuestario y también debe encontrarse en el marco de gestión de riesgos. El modelo recientemente revisado de la nota de desembolso exige informar sobre las actualizaciones de la capacidad analítica del país y sobre la calidad de los datos, con cada solicitud de desembolso.

Recomendación 5 – Mejorar las evaluaciones de la capacidad de los países para proporcionar los datos de desempeño en los tramos variables

La Comisión acepta la recomendación.

60 La Comisión utiliza una combinación de procedimientos de verificación para cada solicitud de desembolso: un examen documental por parte del personal de la Delegación y de la sede de todas las pruebas y el intercambio adicional de información con las autoridades, así como la realización de misiones sobre el terreno, si procede, y la contratación de expertos externos si es necesaria una experiencia especializada.

Recomendación 6 – Mejorar la verificación de los datos de desempeño utilizados para desembolsar los tramos variables

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión está de acuerdo con la letra a) en revisar las pruebas subyacentes que justifican los datos de desempeño si estos datos no se han declarado explícitamente fiables.

La Comisión acepta igualmente la recomendación b).

61 Como se explicó en la respuesta al recuadro 12, la Comisión considera que el importe de 6 millones EUR destinado a Jordania no debería incluirse en el importe global de discrepancia, ya que este pago se efectuó una vez alcanzada la meta y dentro del plazo concedido por la prórroga del acuerdo de financiación.

Por lo que respecta a Pakistán, Georgia y Moldavia, véase la respuesta al recuadro 15 y al apartado 47.

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios 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.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala III, especializada en Acciones exteriores, Seguridad y Justicia, dirigida por Hannu Takkula, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Turo Hentila, jefe de Gabinete, y Helka Nykaenen, agregada de Gabinete; Alejandro Ballester Gallardo, gerente principal; Piotr Zych, jefe de tarea, y Eva Coria Paramas, Roberto Ruiz Ruiz, Erika Söveges y Nita Tennila, auditores. Richard Moore prestó apoyo lingüístico.



De izquierda a derecha: Turo Hentila, Helka Nykaenen, Hannu Takkula, Alejandro Ballester Gallardo, Nita Tennila, Piotr Zych, Erika Söveges, Roberto Ruiz Ruiz.

Plazos

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	20.11.2018
Envío oficial del proyecto del informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	20.9.2019
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	12.11.2019
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas	5.12.2019

© Unión Europea, 2019.

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.

PDF	ISBN 978-92-847-4065-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/773963	QJ-AB-19-023-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-4069-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/994532	QJ-AB-19-023-ES-Q

El apoyo presupuestario es un tipo de asistencia de la UE que implica la transferencia de dinero al Tesoro público de un país socio, siempre que este cumpla las condiciones de pago acordadas. Los pagos del apoyo presupuestario se realizan en tramos fijos o variables. Los importes abonados en tramos variables dependen del desempeño logrado por los países socios, que se mide mediante indicadores de desempeño definidos previamente. El Tribunal examinó si la Comisión utilizaba datos de desempeño pertinentes y fiables para el desembolso de los tramos variables del apoyo presupuestario, y llegó a la conclusión de que un tercio de los indicadores de desempeño analizados presentaban insuficiencias en su diseño, lo cual daba lugar a diferentes interpretaciones sobre el cumplimiento de las metas. Por otro lado, la evaluación por la Comisión del cumplimiento de los indicadores de los tramos variables no siempre era fiable. El Tribunal formula una serie de recomendaciones para mejorar formulación de los indicadores, incrementar el uso de indicadores de efectos y mejorar la verificación de los datos de desempeño utilizados para desembolsar los tramos variables.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors