

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 2/2005

sobre las ayudas presupuestarias del FED a los países ACP: gestión por la Comisión del capítulo «Reforma de las finanzas públicas», acompañado de las respuestas de la Comisión

(presentado en virtud del artículo 248, apartado 4, segundo párrafo, del Tratado CE)

(2005/C 249/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
ABREVIATURAS Y TERMINOLOGÍA UTILIZADAS		3
RESUMEN	I-V	4
Descripción del mecanismo	I-II	4
Fiscalización del Tribunal	III	4
Resultados de la fiscalización	IV-V	4
INTRODUCCIÓN	1-2	5
ÁMBITO DE FISCALIZACIÓN: AYUDA PRESUPUESTARIA DIRECTA NO ESPECÍFICA	3-18	5
Definición	3-5	5
Mejora de la gestión de las finanzas públicas: uno de los objetivos de la ayuda presupuestaria	6-8	5
Ventajas: simplificación e implicación del país beneficiario	9-11	5
Desventaja: riesgos derivados de la debilidad de los sistemas de finanzas públicas nacionales	12-14	6
Aplicación: una ayuda condicionada	15	6
Disposiciones reglamentarias	16-18	7
CONTROL DEL TRIBUNAL	19-22	7
Objetivo de la fiscalización	19-20	7
Enfoque de la fiscalización	21-22	7
RESULTADOS DE LOS CONTROLES	23-74	8
Valoración del estado inicial de la gestión de las finanzas públicas	23-40	8
Definición del marco metodológico	23-30	8
Marco metodológico mejorado, pero aún por completar	23-27	8
Interpretación dinámica de las condiciones de elegibilidad	28-29	9
Coherencia de los programas que se ha de hacer más explícita	30	9

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
Aplicación del marco metodológico	31-37	9
Valoraciones iniciales generalmente completas y vinculadas al plan de reforma del país	31-33	9
Lucha contra la corrupción: un capítulo por desarrollar	34	10
Apoyo institucional coordinado pero no siempre inscrito en un marco global	35-36	10
Ausencia de recomendaciones de los jefes de delegación	37	11
Información fiel a la realidad	38	11
Decisiones de la Comisión que no han sido suficientemente argumentadas	39-40	11
Seguimiento de la evolución de las reformas	41-74	12
Marco metodológico en fase de desarrollo	41-46	12
Los informes de seguimiento de las delegaciones pueden mejorarse	42-44	12
Indicadores de eficacia en fase de mejora	45-46	13
Aplicación del marco metodológico	47-68	13
Informes de seguimiento de las delegaciones incompletos	47	13
Indicadores de eficacia a veces poco incitadores	48-51	14
La coordinación con los demás proveedores de fondos no ha progresado de forma homogénea en todos los países	52-55	14
Relaciones con los Parlamentos y las Entidades Fiscalizadoras Superiores que deben consolidarse	56-62	15
Falta de recursos humanos de la Comisión	63-68	16
Realidad: las reformas progresan pero la calidad de la gestión de los países beneficiarios sigue siendo muy débil	69-71	16
Reacciones adecuadas de la Comisión	72-74	17
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	75-89	18
Conclusiones	75-83	18
Recomendaciones	84-89	18
ANEXO 1: Seis cuadros para ilustrar la importancia de las ayudas presupuestarias		20
ANEXO 2: Proyecto de nuevo marco de evaluación de los sistemas de gestión de las finanzas públicas		24
ANEXO 3: Indicadores de eficacia de la Comisión		28
ANEXO 4: Prácticas recomendables en materia de coordinación entre donantes de fondos: ejemplo de Mozambique		30
Respuestas de la Comisión		31

ABREVIATURAS Y TERMINOLOGÍA UTILIZADAS

ACP	— Estados de África, del Caribe y del Pacífico signatarios del Acuerdo de Cotonú
AFD	— Agence française de Développement (Agencia francesa de desarrollo)
BAD	— Banco Africano de Desarrollo
BM	— Banco Mundial
CFAA	— «Country Financial Accountability Assessment» (evaluación de la responsabilidad financiera del país)
CPAR	— «Country Procurement Analytical Review» (revista analítica de adjudicación de contratos)
DERP	— Documento de estrategia para la reducción de la pobreza
DFID	— UK-Department for International Development (Departamento del Reino Unido para el desarrollo internacional)
EFS	— Entidad Fiscalizadora Superior
EMCP	— «Expenditure Management and Control Programme» (programa de gestión y control de gastos)
FED	— Fondos Europeos de Desarrollo
FMI	— Fondo Monetario Internacional
FP	— Finanzas públicas
FRA	— «Fiduciary Risk Assessment» (evaluación del riesgo fiduciario)
HIPC	— «Highly Indebted Poor Country» (véase PPME)
HOAP	— «Harmonisation of Overseas Audit Practice» (armonización de prácticas de fiscalización en el extranjero)
IBW	— Instituciones de Bretton Woods (BM y FMI)
IFAC	— International Federation of Accountants (Federación internacional de contables)
ISA	— «International Standards on Auditing» (normas internacionales de auditoría)
OCDE	— Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PAF	— «Performance Assessment Framework» (marco de evaluación de resultados)
PARPA	— «Plano de Acção para a Reducção da Pobreza Absoluta» (plan de acción para la reducción de la pobreza absoluta)
PEFA	— «Public Expenditure and Financial Accountability» (gasto público y responsabilidad financiera)
PEMFA	— «Public Expenditure Management and Financial Accountability» (gestión del gasto público y responsabilidad financiera)
PER	— «Public Expenditure Review» (revisión del gasto público)
PETS	— «Public Expenditure Tracking Survey» (control del gasto público)
PIN	— Programa indicativo nacional
PFMA	— «Public Finance Management Assessment» (evaluación de la gestión de las finanzas públicas)
PPARP	— Programa plurianual de apoyo a la reducción de la pobreza
PPME	— Países pobres muy endeudados
PRSP	— Poverty Reduction Strategy Paper (véase DERP)
PSCAP	— «Public Service Capacity Building Programme» (programa de refuerzo de las capacidades de los servicios públicos)
ROSC	— «Report on the Observance of Standards and Codes» (informe sobre la observancia de normas y códigos)
SCLP	— Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza
SISTAFE	— «Sistema de Administração Financeira do Estado» (sistema de administración financiera del Estado)

RESUMEN

Descripción del mecanismo

I. En los últimos años, la ayuda presupuestaria directa no específica ha cobrado importancia y alcanza ahora casi una quinta parte de las ayudas del FED. Presenta una serie de ventajas no desdeñables —simplificación e implicación del país interesado, principalmente (véanse los apartados 9 a 11)— pero también entraña un riesgo, que es diferente con respecto a otros tipos de ayuda (véanse los apartados 12 y 13), teniendo en cuenta los objetivos más ambiciosos y en la medida en que los fondos percibidos se funden con los ingresos de los países, que los utilizan según sus propios sistemas de gestión, que por lo general son frágiles. La filosofía de la ayuda presupuestaria consiste en ayudar a los países beneficiarios a reducir este riesgo, al tiempo que se les permite gestionar ellos mismos su desarrollo, orientado hacia el crecimiento y la lucha contra la pobreza. La mayor parte de los donantes de fondos se muestra cada vez más interesada por este tipo de ayuda, que difiere radicalmente del respaldo tradicional a los proyectos (véase el apartado 11).

II. La Comisión acepta conceder ayudas presupuestarias a países cuyos sistemas de gestión sean frágiles, con la condición de que emprendan reformas para mejorarlos (véanse los apartados 28 y 29), en el marco de un proceso a largo plazo. Para tal fin, ha puesto a punto herramientas que pretenden no sólo establecer un diagnóstico inicial sobre la calidad de la gestión de las finanzas públicas y de las reformas propuestas, sino también evaluar la evolución de la gestión y el progreso de las reformas.

Fiscalización del Tribunal

III. La presente fiscalización tiene por objeto examinar, para el período 2003-2004, cómo ha gestionado la Comisión el riesgo vinculado a las finanzas públicas en el marco de la ayuda presupuestaria (véase el apartado 12), verificando la calidad de la gestión de las finanzas públicas y la eficacia de las reformas emprendidas por el Estado beneficiario (véanse los apartados 19 y 20). La fiscalización del Tribunal versó principalmente sobre los programas de ayudas presupuestarias directas no específicas del FED concedidas en el marco del Acuerdo de Cotonú y se basa en las verificaciones efectuadas en la sede y en cinco países (véanse los apartados 21 y 22).

Resultados de la fiscalización

IV. Las herramientas de análisis y seguimiento, aplicadas en coordinación con los demás donantes de fondos, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), proporcionan una información relativamente completa, gracias a la cual la Comisión puede reaccionar de la manera adecuada. Sin embargo, precisan mejoras, tanto en lo que se refiere a su diseño (véanse los apartados 23 a 27 y 42 a 46) como a su aplicación (véanse los apartados 31 a 37 y 47 a 68). Su diseño presenta algunas deficiencias en lo relativo al diagnóstico y a los informes de seguimiento, incompletos y poco representativos, mientras que su aplicación no está correctamente coordinada a escala local con los demás donantes ni se apoya suficientemente en los Parlamentos o las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países beneficiarios.

V. El Tribunal recomienda a la Comisión que:

- a) actualice y complete su Guía, también en lo relativo a los informes de seguimiento (véase el apartado 84);
- b) demuestre de forma más explícita la elegibilidad de los países beneficiarios (véase el apartado 85);
- c) utilice indicadores de eficacia de las finanzas públicas más incitadores (véase el apartado 86);
- d) finalice la nueva herramienta de evaluación de la calidad de la gestión de las finanzas públicas y recabe el máximo apoyo posible de los diferentes donantes para su adopción (véase el apartado 87);
- e) refuerce la cooperación local entre los donantes de fondos (véase el apartado 88);
- f) consolide su relación con los Parlamentos y Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países beneficiarios (véase el apartado 89).

INTRODUCCIÓN

1. En 2000, el Tribunal examinó el seguimiento efectuado por la Comisión de la utilización de los fondos de contrapartida del apoyo al ajuste estructural asignados a ayudas presupuestarias a los países ACP ⁽¹⁾. Desde entonces, la Comisión ha sustituido ese modo de intervención por ayudas presupuestarias, que representan en la actualidad más de un cuarto de las ayudas totales del noveno FED (véase el *cuadro A* en el *anexo 1*).

2. Tanto el Parlamento ⁽²⁾ como el Consejo ⁽³⁾ reconocen las ventajas que brinda la ayuda presupuestaria. No obstante, expresan su preocupación por la organización de su control e invitan a la Comisión a velar por el respeto del artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú (véase el apartado 18) y a garantizar el estricto seguimiento de la evolución de la gestión de las finanzas públicas de los países beneficiarios y del progreso de las reformas para su mejora, en coordinación con los demás donantes de fondos.

ÁMBITO DE FISCALIZACIÓN: AYUDA PRESUPUESTARIA DIRECTA NO ESPECÍFICA

Definición

3. La ayuda presupuestaria se ingresa en los presupuestos de los Estados beneficiarios para paliar la carencia de recursos internos. En la práctica, constituye un apoyo para la balanza de pagos y las finanzas públicas del país. En la actualidad, la ayuda presupuestaria concedida por la Comisión es fundamentalmente «directa» y «no específica». El *cuadro B* del *anexo 1* ilustra la incidencia de esta ayuda en el importe total de las ayudas del FED. El *cuadro C* del *anexo 1* refleja la distribución por países.

4. La ayuda es «directa» porque alimenta directamente los presupuestos, sin ser contrapartida de una afectación de divisas a las importaciones fundamentales del país, un mecanismo que en general ya no es necesario, porque la moneda de los países beneficiarios puede convertirse y transferirse sin trabas en la mayoría de los casos.

5. La ayuda es «no específica» porque se fusiona con los demás ingresos presupuestarios, sin que esté asociada a un gasto específico, al contrario de lo que sucede con las ayudas presupuestarias específicas, en las que los fondos del FED se ingresan en cuentas especiales que exigen la firma de los jefes de delegación para identificar su uso. Estas últimas se limitan ⁽⁴⁾ a aquellos países que están sometidos a fuertes tensiones de tesorería.

⁽¹⁾ Véase el Informe Especial n° 5/2001 del Tribunal de Cuentas (DO C 257 de 14.9.2001).

⁽²⁾ Véase la Resolución del Parlamento Europeo que contiene las observaciones que forman parte integrante de la Decisión sobre la aprobación de la gestión financiera de la Comisión en lo referente al sexto, séptimo y octavo Fondos Europeos de Desarrollo para el ejercicio 2002, publicada en el (DO L 330 de 4.11.2004).

⁽³⁾ Véase el documento del grupo ACP/FIN del Consejo n° 6107/04, de 19 de febrero de 2004, relativo a la aprobación de la gestión financiera de la Comisión respecto de los sexto, séptimo y octavo Fondos Europeos de Desarrollo (ejercicio presupuestario de 2002).

⁽⁴⁾ En 2000, la Comisión reconoció los límites de la eficacia de las ayudas específicas, principalmente debido a sus efectos perniciosos (retrasos en la ejecución, fragmentación del proceso presupuestario), a la complejidad de los procedimientos de orientación y, sobre todo, al carácter fungible del presupuesto.

Mejora de la gestión de las finanzas públicas: uno de los objetivos de la ayuda presupuestaria

6. Los objetivos principales de la ayuda presupuestaria son el crecimiento y la reducción de la pobreza, que coinciden con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas ⁽⁵⁾.

7. En la mayoría de los Estados ACP afectados, estos objetivos se traducen en un documento de estrategia de reducción de la pobreza (DSRP), establecido por el propio país y aprobado por los principales proveedores de fondos. Este documento define a medio plazo los principales ejes de la política del país en materia de reducción de la pobreza.

8. Las reformas de la gestión de las finanzas públicas constituyen uno de los aspectos de la estrategia mundial de lucha contra la pobreza y del apoyo presupuestario directo no específico del FED. Habida cuenta del enfoque dinámico adoptado por la Comisión (véase el apartado 28), estas reformas son en sí mismas un objetivo fundamental de la ayuda presupuestaria.

Ventajas: simplificación e implicación del país interesado

9. La ayuda presupuestaria directa no específica permite a la Comisión entrar de lleno en la problemática de la gestión de los presupuestos nacionales, estableciendo un diálogo permanente con los países sobre las reformas destinadas a mejorar dicha gestión. Por un efecto de palanca, el dinero del contribuyente europeo permite mejorar la calidad y la eficacia del conjunto de los ingresos y gastos presupuestarios nacionales. Esta mejora fomenta el desarrollo en general y beneficia a las ayudas concedidas a los proyectos de diversa índole financiados por los proveedores de fondos.

10. La ayuda presupuestaria facilitará que los países se impliquen en mayor medida que en el caso de las ayudas concedidas a los diferentes proyectos. Por otra parte, la integración de la ayuda en el presupuesto la somete de hecho al control del parlamento nacional.

11. Además, la ayuda presupuestaria contribuye a simplificar considerablemente los procedimientos de gasto, limitando su número. Al fusionarse con los presupuestos nacionales, el gasto se realiza conforme a los procedimientos de ejecución presupuestaria de los países, mientras que los proyectos, que ofrecen otro tipo de ventajas, operan por lo general fuera de los presupuestos ⁽⁶⁾ de los países beneficiarios y se gestionan en función de los procedimientos específicos aplicados por los diversos proveedores de fondos ⁽⁷⁾ (véase el *esquema 1*).

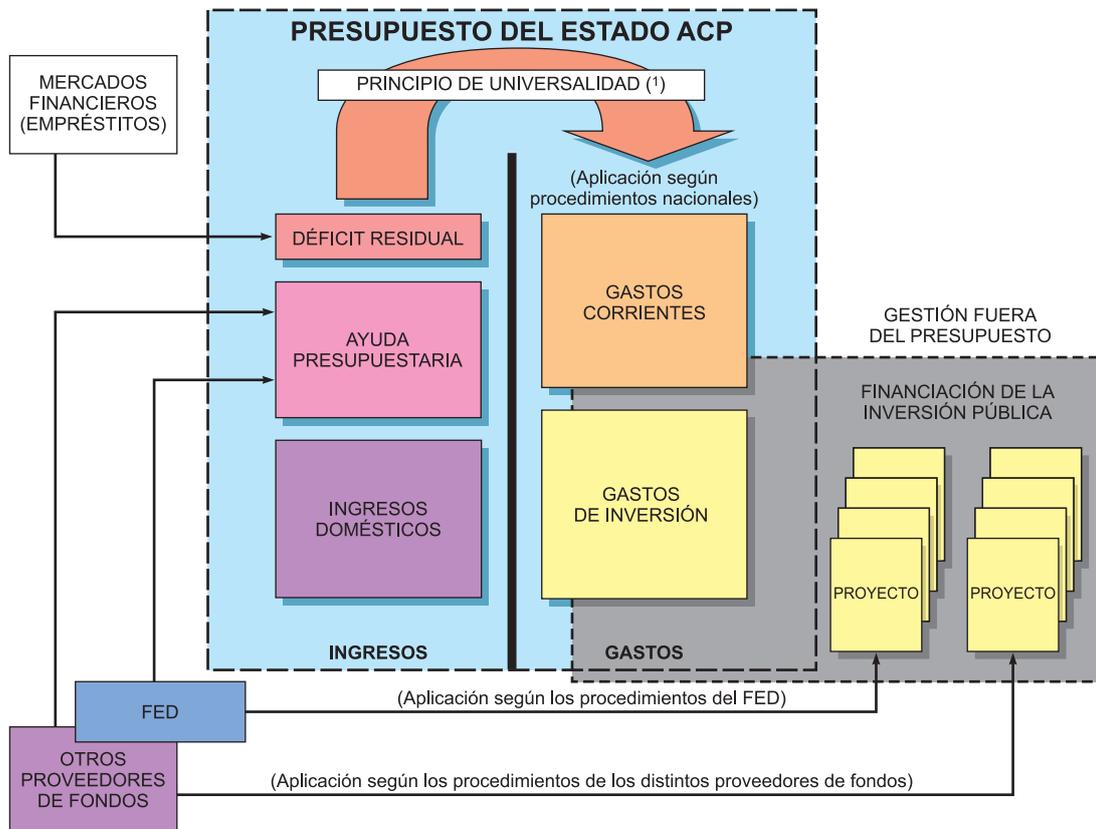
⁽⁵⁾ Véase la Resolución n° 55/2 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2000.

⁽⁶⁾ Esta práctica perjudica la exhaustividad de los presupuestos. No obstante, en algunos casos no se plantean problemas de información porque, aunque los proyectos se gestionan fuera de los presupuestos, sí constan en las cuentas anuales.

⁽⁷⁾ Esta modalidad de gestión independiente impide a menudo que la administración del país disponga de recursos humanos cualificados, ya que éstos se encuentran gestionando este tipo de proyectos en centros de gestión *ad hoc* que ofrecen condiciones económicas más interesantes.

Esquema 1

Circuitos de ayudas del FED en forma de apoyo presupuestario o subvenciones a proyectos



(1) Según el principio de universalidad, en un presupuesto público el conjunto de ingresos cubre el conjunto de gastos, sin afectar los ingresos a una categoría de gastos determinada.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

Desventaja: riesgos derivados de la debilidad de los sistemas de finanzas públicas nacionales

12. Una vez entregada a los países beneficiarios, la ayuda presupuestaria directa no específica se utiliza de conformidad con los procedimientos presupuestarios nacionales, exponiendo por consiguiente el dinero del contribuyente europeo a los riesgos que éstos entrañan, que por lo general suelen ser elevados. Los donantes conocen y aceptan estos riesgos, siempre que se emprendan reformas con miras a mejorar los procedimientos presupuestarios nacionales.

13. Las reformas de las finanzas públicas exigen un esfuerzo a largo plazo. Los proveedores de fondos invierten en el futuro y aceptan conceder ayudas durante años a un sistema evolutivo que no brinda con carácter inmediato suficientes garantías en términos de transparencia, fiabilidad y eficacia.

14. Por otra parte, la dependencia de estos presupuestos respecto de las ayudas exteriores en general, incluida la del FED (véase el cuadro D del anexo 1) afecta a la previsibilidad presupuestaria y a la seguridad de los ingresos de los países beneficiarios, un problema que se acentúa, en algunos casos, con el sistema de tramos variables sujetos a condiciones.

Aplicación: una ayuda condicionada

15. La Comisión ejecuta sus ayudas presupuestarias directas no específicas mediante programas generalmente trienales. Los fondos se transfieren por tramos semestrales o anuales, después de que la Comisión haya evaluado si se cumplen las condiciones previas generales (que afectan al conjunto del programa) y específicas (que se aplican a un solo tramo). Algunos tramos son variables y su importe se calcula sobre la base de indicadores de eficacia.

Disposiciones reglamentarias

16. El artículo 67, apartados 1, 3 y 4, del Acuerdo de Asociación ACP-CE firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (Acuerdo de Cotonú) y que regula el noveno FED disponen que los Estados ACP que desean beneficiarse de una ayuda presupuestaria deben emprender reformas macroeconómicas o sectoriales, económicamente viables y social y políticamente sostenibles. En la práctica, si esas reformas cuentan con el respaldo de un programa perteneciente a las instituciones de Bretton Woods (IBW), se considera que se cumple dicha condición.

17. A tenor del artículo 61, apartado 1, letra c), del Acuerdo de Cotonú, la ayuda es directa para los Estados ACP con moneda convertible y libremente transferible.

18. El artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú dispone que «Se concederá ayuda presupuestaria directa en apoyo de reformas macroeconómicas o sectoriales siempre que:

- a) la gestión del gasto público sea suficientemente transparente, fiable y eficaz;
- b) existan políticas macroeconómicas o sectoriales bien definidas, establecidas por el propio país y aprobadas por sus principales proveedores de fondos, y
- c) la contratación pública sea abierta y transparente.».

CONTROL DEL TRIBUNAL**Objetivo de la fiscalización**

19. La presente fiscalización tiene por objeto examinar, para el período 2003-2004, cómo gestionó la Comisión el riesgo vinculado a las finanzas públicas inherente a este tipo de ayudas, es decir, cómo se ha asegurado de la calidad de la gestión de las finanzas públicas y la eficacia de las reformas emprendidas por el Estado beneficiario. Esto equivale a evaluar si, durante la toma de decisiones sobre la financiación de los programas, por un lado, y desde el inicio de su ejecución, por otro:

- a) la Comisión ha establecido un *marco metodológico* adecuado que le permita valorar el estado inicial de la gestión de las finanzas públicas de los países beneficiarios, así como su evolución;

b) se ha *aplicado* correctamente dicho marco metodológico, tanto en la etapa inicial como en la etapa de seguimiento;

c) la información en la que se basan las decisiones de financiación y, posteriormente, las decisiones presentadas en los documentos de seguimiento, *es un fiel reflejo de la realidad*, y

d) las *decisiones* de financiación están correctamente argumentadas y ofrecen la transparencia debida, y si las posteriores *reacciones* de la Comisión han resultado adecuadas.

20. No obstante, esta fiscalización no pretende pronunciarse acerca de la oportunidad de recurrir a la ayuda presupuestaria en lugar de a la financiación de proyectos, ni evaluar las repercusiones de la ayuda presupuestaria en materia de reducción de la pobreza. Por último, tampoco tiene por objeto fiscalizar la gestión y la reforma de las finanzas públicas de los países beneficiarios, incluso si el análisis de los documentos, corroborado mediante entrevistas y visitas sobre el terreno, ha llevado al Tribunal a realizar una serie de constataciones sobre la situación de las finanzas públicas y el progreso de las reformas en dichos países (véanse los apartados 69 a 71).

Enfoque de la fiscalización

21. Se llevaron a cabo exámenes en los servicios centrales de la Comisión y se ha recabado información del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Se efectuaron visitas de inspección a cinco países ACP (véase el *cuadro 1*), durante las cuales el Tribunal examinó los programas de ayuda presupuestaria directa no específica en fase de ejecución ⁽¹⁾. Los países seleccionados presentan tradiciones diferentes en materia de gestión de las finanzas públicas y garantizan una excelente cobertura (tanto geográfica como valorativa) del apoyo presupuestario financiado por la Comisión.

⁽¹⁾ La información principal recopilada en el transcurso de las misiones sobre el terreno se confirmó en el marco de una conferencia interministerial sobre las repercusiones de la gestión orientada a los resultados, del marco de gastos a medio plazo y del apoyo presupuestario para las finanzas públicas organizada conjuntamente por el Ministerio de Economía y Finanzas de Senegal y el Instituto IDEA Internacional, en colaboración con los Ministerios de Economía y Finanzas de Benín, Burkina Faso, Cabo Verde y Malí y los socios de desarrollo (Banco Mundial, FMI, Unión Europea, Canadá y Países Bajos), en la que estuvieron presentes los auditores del Tribunal.

Cuadro 1

Programas examinados en los cinco países visitados

País visitado	Convenio de financiación examinado y duración	Importe (millones de euros)	Importancia en la ayuda total prevista en el marco del noveno FED
Etiopía	nº 9171/ET, 2003/2004-2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Mozambique	nº 6567/MOZ, 2002-2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Níger	nº 9012/NIR, 2003-2005	90	26,0 %
Chad	nº 9067/CD, 2004-2006	50	18,3 %
Zambia	nº 9114/ZA, 2004-2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ En Etiopía, el ejercicio presupuestario comienza en julio.

⁽²⁾ En Mozambique, hubo una ampliación de 16,4 millones de euros para la financiación de las elecciones celebradas en 2004.

Fuente: Convenios de financiación y programas indicativos nacionales (PIN) relativos al noveno FED.

22. En cada país visitado, el examen versó en primer lugar sobre la revisión de los convenios e informes preparados por la delegación, que se cotejaron con los informes de otros donantes de fondos y del Gobierno, así como con las situaciones constatadas en los principales servicios que participan en los distintos niveles de la gestión de las finanzas públicas: programación y ejecución presupuestaria, rendición de cuentas y controles internos y externos ⁽¹⁾.

RESULTADOS DE LOS CONTROLES

Valoración del estado inicial de la gestión de las finanzas públicas

Definición del marco metodológico

Marco metodológico mejorado, pero aún por completar

23. En marzo de 2002, la Oficina de cooperación EuropeAid (EuropeAid), la Dirección General de Desarrollo (DEV) y la Dirección General de Relaciones Exteriores (RELEX) establecieron el documento titulado «Guide méthodologique pour la programmation et la mise en œuvre des appuis budgétaires dans les pays tiers» (en lo sucesivo, «la Guía»), que se hace eco, *inter alia*, de las recomendaciones anteriores del Tribunal ⁽²⁾. En la actualidad,

⁽¹⁾ En cada país visitado, los auditores se reunieron con la comisión de finanzas del Parlamento, los distintos servicios de los ministerios de finanzas, dos ministerios con un alto nivel de gasto, generalmente salud y educación (de los servicios centrales hasta las entidades periféricas, escuelas o ambulatorios), los órganos de control interno y externo, el banco central, representantes de los principales proveedores de fondos, representantes de la sociedad civil y, cuando las había, las organizaciones no gubernamentales de lucha contra la corrupción.

⁽²⁾ Véase el Informe Especial nº 5/2001 del Tribunal de Cuentas sobre los fondos de contrapartida de apoyo al ajuste estructural asignados a ayudas presupuestarias (DO C 257 de 14.9.2001) y el Informe Especial nº 1/2002 sobre la ayuda macrofinanciera a terceros países y las facilidades de ajuste estructural en los países mediterráneos (DO C 121 de 23.5.2002).

sigue siendo el principal documento de referencia en la materia y supone una gran evolución con respecto a la situación anterior. No obstante, su examen deja patentes insuficiencias en cuanto a la valoración inicial de las finanzas públicas.

24. La Guía no hace suficiente hincapié en los ingresos domésticos, incluidos los procedentes de las empresas públicas, que deberían tomarse en consideración ⁽³⁾ al igual que los gastos. Hay que tener en cuenta que la mejora de la percepción y recaudación de los ingresos domésticos, que puede resultar menos onerosa y cuya eficacia se demuestra con mayor rapidez que si se reducen los gastos extraordinarios, disminuye la necesidad de ayuda exterior y alienta a los contribuyentes a solicitar a las autoridades nacionales que rindan cuentas sobre su utilización.

25. La lista de los datos que deben incluirse en la valoración de las finanzas públicas que proporciona el esquema de propuesta de financiación es demasiado sucinta. La Guía debería proponer una estructura detallada de dicha valoración, que podría retomar la estructura de los informes de seguimiento de las delegaciones (véase el apartado 42).

26. La parte del esquema utilizado para la elaboración de propuestas de financiación dedicada a la elegibilidad del país beneficiario omite toda referencia al artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú (véase el apartado 18).

⁽³⁾ Las reformas gubernamentales suelen tener en cuenta los ingresos (véase el apartado 70), pero la Comisión debería incluir más sistemáticamente este factor en sus programas.

27. Además, desde la publicación de la Guía en marzo de 2002, los diferentes servicios de la Comisión han enviado a las delegaciones una decena de notas de instrucciones. Por este motivo, el conjunto de instrucciones para la puesta en marcha de operaciones de ayuda presupuestaria es heterogéneo y sería útil finalizar lo antes posible la actualización de la Guía, que se halla en curso, y prever la consolidación de las actualizaciones anteriores a intervalos regulares ⁽¹⁾.

Interpretación dinámica de las condiciones de elegibilidad

28. La Comisión ofrece una interpretación dinámica de las condiciones establecidas por el artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú. Considera que las deficiencias en la gestión de las finanzas públicas que pudieran existir en el momento en que se toma la decisión de financiación no impiden la puesta en marcha de un programa de ayuda presupuestaria, siempre que la voluntad de reformas y el contenido de las mismas se consideren satisfactorios. Por consiguiente, no sólo valora la situación inicial de los sistemas de gestión de las finanzas públicas, sino también el rumbo que ha tomado el país ⁽²⁾. Muchos otros proveedores de fondos, y en particular las instituciones de Bretton Woods, también se refieren a las perspectivas de mejora de los sistemas de gestión de las finanzas públicas más que a un umbral o a un nivel cualitativo absoluto.

29. Esta interpretación, que permite extender el campo de aplicación de este dispositivo, agudiza por ello el riesgo que la utilización de los procedimientos presupuestarios nacionales de los países beneficiarios plantea para el dinero del contribuyente europeo. Esta interpretación implica un seguimiento aún más riguroso de la situación y de la evolución de las finanzas públicas de estos países.

Coherencia de los programas que se ha de hacer más explícita

30. Los programas de ayuda presupuestaria directa no reflejan oportunamente el rumbo tomado por el país y el seguimiento previsto. La Guía no estipula que toda propuesta o convenio de financiación deba garantizar y poner de relieve de forma explícita la lógica y la coherencia entre:

- a) las deficiencias comprobadas en la gestión de las finanzas públicas;
- b) el programa de reformas del Gobierno;

⁽¹⁾ Mientras tanto, deberían ponerse a disposición de los agentes de la Comisión, por conducto de su sitio Intranet, todas las instrucciones necesarias para la gestión operativa de las ayudas presupuestarias.

⁽²⁾ El punto 3.4 de la Guía indica que hay que comprobar tanto antes como durante el apoyo prestado que el rumbo tomado por el país en el marco de las reformas de las finanzas públicas puede considerarse satisfactorio.

- c) el apoyo institucional necesario para aplicar dichas reformas;
- d) las condiciones generales y específicas (que condicionan la ejecución del programa), los indicadores de eficacia (que intervienen en el cálculo de los tramos variables) y las demás herramientas de seguimiento (que se tienen en cuenta en el diálogo con las autoridades nacionales, en particular cuando se renuevan los programas del FED).

Aplicación del marco metodológico

Valoraciones iniciales generalmente completas y vinculadas al plan de reformas del país

31. En su conjunto, las valoraciones iniciales de la gestión de las finanzas públicas son relativamente completas ⁽³⁾. Respaldándose en los análisis y evaluaciones elaborados junto con los demás proveedores de fondos —principalmente, las instituciones de Bretton Woods (IBW)— y las autoridades nacionales (véase el anexo 2 y los apartados 43 y 44), dan cuenta de las principales deficiencias que aquejan a la gestión de las finanzas públicas. En general, hacen constar las perspectivas de mejora en referencia al plan de reformas ⁽⁴⁾ del país (véase el recuadro 1).

Recuadro 1 — Referencia al plan de reformas del país beneficiario

1. En Etiopía, la valoración refleja correctamente las mejoras previstas, retomando las medidas planificadas en el «Expenditure management and Control Programme» ⁽¹⁾ (EMCP).
2. En Mozambique, la valoración de las finanzas públicas ilustra bien las diferentes reformas emprendidas por el Gobierno; la principal, adoptada a finales de 2002, es el «Sistema de Administração Financeira do Estado» ⁽²⁾ (Sistafe).

⁽³⁾ Excepto la valoración inicial relativa al Chad, limitada en la propuesta e inexistente en el convenio de financiación, que no hace sino retomar algunos datos sucintos de forma dispersa.

⁽⁴⁾ El punto 3.4.a) de la Guía indica que la valoración de la calidad de las finanzas públicas debe hacer constar todos los programas de mejora de las finanzas públicas preparados por el Gobierno del país (incluyendo las posibles matrices de medidas correctivas), así como el papel que desempeña la comunidad de proveedores de fondos. El programa deberá destacar el plan de actuación para la aplicación de las reformas, que será objeto de un seguimiento exhaustivo por parte de la Comisión.

3. En Níger, tras una auditoría del programa de ajuste estructural efectuada por la Comisión en 2001 y la consiguiente suspensión del apoyo presupuestario, el Gobierno y la Comisión han instaurado una matriz de evaluación de la mejora de la gestión de las finanzas públicas, que se tiene debidamente en cuenta en la valoración inicial.

4. En Chad, la propuesta de financiación no hace constar el plan global de reformas de las finanzas públicas, porque aún no existía.

5. En Zambia, la valoración sí hace referencia al plan de reforma del Gobierno, el «Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan»⁽³⁾, que estaba en fase de proyecto cuando se preparó la valoración inicial.

⁽¹⁾ Programa de gestión y control de gastos.

⁽²⁾ Sistema de administración financiera del Estado.

⁽³⁾ Plan de acción para la mejora de la gestión del gasto público y la responsabilidad financiera.

32. Las propuestas y convenios de financiación contienen por lo general la mayor parte de la información requerida, pero de forma dispersa. Las propuestas y los convenios de financiación no especifican de manera suficientemente sistemática los motivos que demuestran que se cumplen los preceptos del artículo relativo a la calidad suficiente de las finanzas públicas, pese a las deficiencias comprobadas en la valoración inicial de su gestión (véase el apartado 39). Conviene adoptar una presentación más formalizada y estructurada, para que el Comité del FED⁽¹⁾ y la Comisión puedan cerciorarse de que se han tenido en cuenta las deficiencias importantes a la hora de decidir la financiación.

33. Los programas de reformas de los Gobiernos no incluyen sistemáticamente todas las reformas —emprendidas, previstas o futuras— necesarias para garantizar una gestión de las finanzas públicas suficientemente transparente, fiable y eficaz. En el marco de las conversaciones con las autoridades nacionales, la Comisión debería velar por dotarse de un programa de conjunto de las reformas donde se indiquen las prioridades y que vaya acompañado de un calendario realista y revisado periódicamente. La adopción de un enfoque a medio y a largo plazo es especialmente necesaria si tenemos en cuenta que tanto los gestores de la Comisión (en la sede y en las delegaciones) como los de los países beneficiarios suelen concluir su mandato antes de que finalicen las reformas.

⁽¹⁾ Comité consultivo que reúne a los representantes de los Estados miembros.

Lucha contra la corrupción: un capítulo por desarrollar

34. Además, los programas de la Comisión no prestan la atención suficiente a los problemas de corrupción⁽²⁾ detectados, que según el Banco Mundial constituyen una importante traba a la lucha contra la pobreza. Bien es cierto que la mejora de la gestión de las finanzas públicas ya de por sí contribuye a reducir la corrupción, pero exige que se le preste especial interés. Aunque se trata de un tema delicado y difícil de abordar, conviene colaborar con los Estados soberanos y las organizaciones especializadas en este ámbito⁽³⁾ para calibrar el alcance del fenómeno, que a veces se puede dividir en varias categorías, y entender su funcionamiento con objeto de adoptar las medidas pertinentes que los Gobiernos deberían incluir en sus programas de reforma.

Apoyo institucional coordinado pero no siempre inscrito en un marco global

35. El apoyo institucional previsto en los convenios de financiación examinados está bien coordinado con los demás donantes de fondos, ya sea en el convenio de forma explícita, ya sea en el transcurso de su aplicación posterior. No obstante, no siempre están enmarcados dentro de un plan global de apoyo institucional⁽⁴⁾ que identifique la financiación prevista por los distintos proveedores de fondos (véase el recuadro 2).

Recuadro 2 — Apoyo institucional previsto en los convenios de financiación

1. En Etiopía, el convenio de financiación prevé que los 3,5 millones de euros destinados al apoyo institucional se ingresarán en fondos comunes de varios donantes, entre los que figura el fondo del «Public Service Capacity Building Programme»⁽¹⁾ (PSCAP), un programa de apoyo global de 400 millones USD en un plazo de cinco años, con múltiples donantes y dirigido por el Ministry of Capacity Building (MCB).

2. En Mozambique, los 5,5 millones de euros asignados al apoyo institucional sí corresponden a acciones comunes con los principales donantes. Sin embargo, no se inscriben en el marco de un programa de apoyo global, ya que éste no estaba disponible cuando se redactó la propuesta de financiación.

⁽²⁾ La lucha contra la corrupción es un elemento fundamental en la ayuda al desarrollo de la Comisión Europea, a tenor del artículo 9, apartado 3, del Acuerdo de Cotonú.

⁽³⁾ En diciembre de 2004, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y Transparency International organizaron un foro de socios de desarrollo en torno a la mejora de la eficacia de los donantes en la lucha contra la corrupción.

⁽⁴⁾ El punto 1.3 de la Guía establece que todos los apoyos institucionales deben inscribirse en un programa de apoyo global, establecido por el Gobierno y secundado por los donantes de fondos, y se complementarán en su caso con el apoyo financiero de los demás proveedores de fondos.

3. En Níger, el programa prevé destinar 1,35 millones de euros a actuaciones de asistencia técnica en el Ministerio de Economía y Finanzas. Las actuaciones previstas no pertenecen a ningún programa de apoyo global.

4. En Chad, se han reservado 3,7 millones de euros al refuerzo institucional, que queda sin precisar porque cuando se redactó la propuesta de financiación no se habían determinado aún las necesidades en este ámbito. Se prevé establecer un programa de apoyo global a finales de 2004, al término de las conclusiones del «Country Financial Accountability Assessment» ⁽²⁾ (CFAA).

5. En Zambia, se prevé destinar 6,75 millones de euros al apoyo institucional en el marco de un programa de apoyo global que no estaba aún preparado cuando se firmó el convenio de financiación. En diciembre de 2004, once proveedores de fondos firmaron este programa.

⁽¹⁾ Programa de refuerzo de la capacidad de los servicios públicos.

⁽²⁾ Evaluación de la responsabilidad financiera del país.

36. Los programas de apoyo global sirven para calcular las necesidades que puede cubrir el FED con resultados satisfactorios. La Comisión debería velar por que se establezca un plan con un calendario orientativo en el que consten todas las actuaciones necesarias, aunque también deban figurar aquellas para las que no se dispone aún de financiación.

Ausencia de recomendaciones de los jefes de delegación

37. Las recomendaciones de los jefes de delegación tal como prevé la Guía ⁽¹⁾ no llegaron a materializarse. Por otra parte, se contempla solicitar a los jefes de delegación que incluyan en los informes de seguimiento semestrales un resumen en el que reflejen su opinión global, algo que, parcialmente, obedece al mismo principio. En ambos casos, resulta interesante recabar formalmente la opinión explícita de las personas que están en contacto estrecho y permanente con la realidad del país. Por consiguiente, la Comisión debería conservar esta disposición en la Guía y velar por su cumplimiento.

⁽¹⁾ El punto 3.4.i) de la Guía establece que el jefe de delegación elaborará una recomendación relativa a la calidad de la gestión de las finanzas públicas y a las perspectivas de mejora de la misma. La decisión de establecer una propuesta de financiación se tomará en función de dicha recomendación.

Información fiel a la realidad

38. La Comisión había identificado todas las deficiencias en la gestión de las finanzas públicas verificadas por el Tribunal en el transcurso de sus inspecciones en los países visitados, salvo en Chad, donde la misión puso de relieve un problema de pagos atrasados ⁽²⁾ que aparentemente desconocían los donantes de fondos.

Decisiones de la Comisión que no han sido suficientemente argumentadas

39. Tras recibir el visto bueno del Comité del FED, la Comisión decidió firmar los cinco programas examinados pese a las deficiencias que se constataron en la gestión de las finanzas públicas de los países interesados. Esto quiere decir que consideraba que el rumbo tomado por el país era satisfactorio. Este juicio merecería una argumentación más sólida, especificando cómo pretende el plan de reformas paliar dichas deficiencias (véase el apartado 30).

40. En general, la situación inicial de la gestión de las finanzas públicas de los países ACP presenta numerosas deficiencias. En algunos países visitados, la Comisión ha sido uno de los primeros donantes que ha aceptado asumir este riesgo (véase el recuadro 3 y los cuadros E y F del anexo 1). No obstante, estaba aún en vigor un programa del FMI.

Recuadro 3 — Situación de los demás donantes en materia de ayuda presupuestaria no específica en los cinco países visitados

1. En Etiopía, la Comisión era el primer donante que concedió, en 2002, ayuda presupuestaria no específica. En 2003 se sumó a esta iniciativa el «UK's Department for International Development» ⁽¹⁾ (DFID) y en 2004 el Banco Mundial e Irlanda.

2. En Mozambique, el número de proveedores de fondos que conceden ayudas presupuestarias ha ido aumentando desde 2000 hasta alcanzar una quincena en 2004.

⁽²⁾ Estos pagos atrasados corresponden a prestaciones realizadas y facturadas (que por lo tanto están pendientes de pago), pero contraídas fuera de cualquier compromiso presupuestario y no contabilizadas. Por este motivo, pasan desapercibidos en el seguimiento de los pagos atrasados que suelen llevar a cabo los donantes de fondos. Su importe exacto queda por determinar.

3. En Níger, la Comisión era en marzo de 2004 el único donante con el FMI que concedía ayuda presupuestaria no específica. El Banco Mundial y el BAD intervinieron al final de 2004.

4. En Chad, además de la Comisión, varios donantes aportan desde hace unos años apoyo presupuestario: el Banco Africano de Desarrollo (BAD), la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Banco Mundial y el FMI. Sin embargo, este último ha suspendido la renovación de su Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) y la Comisión ha suspendido su programa.

5. En Zambia, la Comisión era en mayo de 2004 el único donante, junto con el FMI y el Banco Mundial que concedía ayuda presupuestaria. Algunos proveedores de fondos con los que nos entrevistamos se muestran favorables a la iniciativa de la Comisión y están dispuestos a participar en el programa global de apoyo institucional, pero no a conceder ellos mismos apoyos presupuestarios, por lo menos de momento.

(¹) Departamento del Reino Unido para el desarrollo internacional.

instrucciones constituyen un loable esfuerzo para orientar a las delegaciones, pero su primera aplicación (véanse los apartados 47 a 68) revela que podrían mejorarse y completarse:

- a) armonizando la plantilla que describe la situación de las finanzas públicas con el marco de evaluación de la cooperación en materia de gasto público y responsabilidad financiera («Public Expenditure Financial Accountability» (³) — PEFA) que está en fase de preparación (véase el anexo 2);
- b) solicitando un seguimiento sistemático de la aplicación del programa de apoyo institucional en el que se destaquen las actuaciones que sufren retrasos o dificultades;
- c) solicitando que se garantice explícitamente la coherencia entre los distintos análisis (los dos anteriores y el cuadro sobre el seguimiento de las reformas);

Seguimiento de la evolución de las reformas

Marco metodológico en fase de desarrollo

41. Las principales herramientas previstas para seguir la evolución de la gestión de las finanzas públicas son los informes de seguimiento de las delegaciones y los indicadores de eficacia.

Los informes de seguimiento de las delegaciones pueden mejorarse

42. La Guía prevé que la delegación realice un seguimiento del marco de las finanzas públicas y rinda cuentas a los servicios centrales de la Comisión (¹). Las delegaciones han recibido instrucciones en las que se especifica que los informes de seguimiento semestrales deben incluir una descripción de la situación (según una plantilla predeterminada) y un cuadro sobre el seguimiento de la reforma de las finanzas públicas (²). Las

- d) recabando una opinión global de la delegación a la que se sumará una recomendación sobre la conducta que debe observarse;
- e) solicitando que, siempre que sea posible, todos los elementos fácticos de estos informes de seguimiento se establezcan conjuntamente —o por lo menos se compartan— con los demás donantes de fondos (cada representación local rendirá cuentas a su sede. En el futuro, se podría contemplar la elaboración de un documento común);
- f) implicando en la medida de lo posible a las autoridades nacionales en los trabajos de evaluación, con el fin de profundizar sus conocimientos en materia de auditoría. No obstante, el juicio relativo a la calidad de la gestión de las finanzas públicas sólo podrá ser emitido por profesionales independientes;
- g) modificando la periodicidad de los informes para que adquieran carácter anual, dado que el procedimiento de alerta que prevé la Guía (⁴) permite intervenir durante el ejercicio.

(¹) El punto 5.3 de la Guía establece, entre otras cosas, que la delegación se encargará del seguimiento de la evolución del marco de las finanzas públicas gracias a sus relaciones con las instituciones nacionales (Ministerio de Economía y Finanzas, Tribunal de Cuentas, Banco Central y Comisión de Finanzas del Parlamento), los demás donantes de fondos y la sociedad civil. Éstos le proporcionarán con carácter periódico los informes que publiquen y la delegación los remitirá a la sede con los comentarios pertinentes. La delegación se hará cargo en particular del seguimiento de los programas de reforma de las finanzas públicas emprendidos por el país y, en su caso, de la aplicación de las medidas concertadas con los proveedores de fondos y la Comisión Europea (matriz de medidas).

(²) El contenido y la forma de los informes de seguimiento semestrales figuran en la nota n° 24972 de 18 de septiembre de 2003 de EuroAid C3 a los jefes de delegación.

(³) Creado en 2001, el PEFA es un programa de cooperación entre el Banco Mundial, la Comisión Europea, el DFID, la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos suiza, el Ministerio de Asuntos Exteriores francés, el Ministerio de Asuntos Exteriores noruego y el FMI.

(⁴) La Guía establece que los jefes de delegación deben iniciar un procedimiento de alerta en caso de problemas graves que puedan hacer peligrar el correcto funcionamiento del programa.

43. Estos informes se basan en las auditorías y evaluaciones realizadas por los donantes y las autoridades nacionales, que han evolucionado de manera considerable. Concretamente, la Comisión está elaborando, en coordinación con otros donantes —el Banco Mundial, en particular— un nuevo marco de evaluación de los sistemas de gestión de las finanzas públicas en el seno del PEFA (véase el *anexo 2*) para que sustituya a las herramientas existentes.

44. Este marco de evaluación está en período de prueba en una treintena de países (de los cuales, 18 ACP). La Comisión se ofrece a actuar como directora para 14 de ellos ⁽¹⁾. A partir de 2005, los donantes dispondrán de la experiencia necesaria para realizar las mejoras requeridas para su adopción y entrada en funcionamiento. El examen del marco de evaluación sugiere la necesidad de realizar algunas mejoras (véase el punto 7 del *anexo 2*).

Indicadores de eficacia en fase de mejora

45. Durante la ejecución de sus programas de ayuda presupuestaria, la Comisión utiliza indicadores de eficacia (véase el *anexo 3*) que miden el progreso de la calidad de las finanzas públicas y de los resultados sectoriales y que están principalmente orientados a incitar al país beneficiario a mejorar la gestión de sus finanzas públicas, incluyéndolos en el cálculo del importe de los tramos variables. La Guía ofrece numerosas precisiones relativas a la elección y utilización de los indicadores de eficacia. A principios de 2005, la Comisión inició un proceso de reflexión para su perfeccionamiento.

46. Los indicadores de eficacia utilizados no abarcan todos los aspectos de las reformas acometidas, puesto que serían demasiado numerosos y difíciles de gestionar. Por este motivo, es importante justificar las elecciones realizadas y destacar con claridad los ámbitos que los indicadores no abarcan, especificando si no se consideran prioritarios, si no ha sido posible identificar indicadores adecuados o si los datos básicos necesarios para el cálculo no son fiables, en cuyo caso podrían verificarse en el futuro.

Aplicación del marco metodológico

Informes de seguimiento de las delegaciones incompletos

47. Los primeros informes ⁽²⁾ de seguimiento de las delegaciones de los cinco países visitados se limitan en su mayoría a efectuar un análisis estadístico de la gestión de las finanzas públicas, que suele ser de calidad y conforme a la plantilla proporcionada por la sede. Estos informes son incompletos, ya que entre otras cosas no figura el cuadro sobre el seguimiento de la reforma

de las finanzas públicas (véase el *recuadro 4*). Los servicios centrales, que deberían explotar mejor estos informes, no han dado aún a las delegaciones instrucciones claras sobre las disposiciones que deben tomar.

Recuadro 4 — Informes de seguimiento en los cinco países visitados

1. En Etiopía, ambos informes de seguimiento publicados en marzo y julio de 2004 (2004-I y 2004-II) se ciñen a la plantilla de la sede y proporcionan información de calidad. Sin embargo, no se ha rellenado el cuadro sobre el seguimiento de la reforma de las finanzas públicas.

2. En Mozambique, el primer informe de seguimiento semestral se entregó con retraso debido a la carencia de recursos humanos en la delegación. Este informe suministra información de calidad y sigue al pie de la letra la plantilla exigida, pero falta información sobre: la gestión de recursos humanos (apartado I.B.3 del informe); el mantenimiento de procedimientos derogatorios en materia de ejecución de gastos (apartado II.B.4); y el inventario de las necesidades más urgentes en términos de apoyo institucional (apartado III. C). También falta el cuadro sobre el seguimiento de la reforma de las finanzas públicas.

3. En Níger, la delegación, que recibió con retraso las instrucciones para la presentación de los informes, ha previsto publicar su primer informe de seguimiento durante el segundo semestre de 2004, al término de la revisión del «Public Expenditure Management and Financial Accountability» ⁽¹⁾ (PEMFA).

4. En Chad, la delegación envió a la sede dos informes de seguimiento semestral, en abril de 2003 y en febrero de 2004 (para el segundo semestre de 2003). Este último se presentó con retraso debido a la carencia en recursos humanos de la delegación. El primer informe ha sido objeto de un comentario somero de la sede que enumera los datos que faltan. El segundo sigue al pie de la letra la plantilla suministrada pero está incompleto, puesto que falta información sobre el papel del Parlamento y los apoyos institucionales proporcionados por los donantes de fondos, así como el cuadro sobre el seguimiento de la reforma de las finanzas públicas. En general, la información es exacta y pone de relieve las deficiencias que aún persisten. No obstante, plantea un interrogante sobre qué medidas se van a adoptar para paliar dichas deficiencias, por ejemplo:

a) el apartado I.B.3 del informe de seguimiento indica que los recursos humanos son el principal problema para la gestión de las finanzas públicas;

b) el apartado I.B.5 señala que la coordinación entre los proveedores de fondos es insuficiente.

Faltan indicaciones sobre las medidas en curso, previstas o futuras para poner coto a estas situaciones.

5. En Zambia no se ha establecido aún ningún informe de seguimiento, puesto que el convenio de financiación se firmó en junio de 2004.

⁽¹⁾ Véase la nota no 17450 de 9 de junio de 2004 de la Dirección General de Desarrollo y EuropeAid a las 14 delegaciones interesadas.

⁽²⁾ Los informes examinados en los cinco países visitados eran en su mayoría los primeros informes que se publicaban desde la puesta en marcha de los programas vigentes.

⁽¹⁾ Gestión del gasto público y responsabilidad financiera.

Indicadores de eficacia a veces poco incitadores

48. Los indicadores de eficacia se negocian con el Gobierno (que es una de las partes del convenio de financiación), y en general están coordinados con los demás donantes de fondos. La naturaleza y el número de indicadores de la gestión de las finanzas públicas, y por ende su propensión a fomentar el progreso de las reformas, varían considerablemente de un país a otro.

49. Los indicadores relativos al nivel de asignación o ejecución presupuestarios, que parecen más bien indicadores de entrada sectorial cuando se circunscriben a un sector concreto, se pueden medir con relativa facilidad pero no son los más eficaces a la hora de incitar a los Estados ACP a mejorar la fiabilidad, transparencia y eficacia de su gestión. En este sentido, los indicadores seleccionados en Etiopía, Mozambique y Zambia son más bien frágiles. En cambio, Níger y Chad ⁽¹⁾ utilizan indicadores más estimulantes (véase el recuadro 5).

Recuadro 5 — Indicadores de eficacia relativos a la gestión de las finanzas públicas incluidos en los convenios de financiación de los cinco países visitados

1. En Etiopía, hay tres indicadores de las finanzas públicas relativos al calendario financiero, al progreso de la «Government Information System Strategy» ⁽¹⁾ (GISS) y al nivel de asignación presupuestaria a los sectores de la salud y la educación. Proceden del «Poverty Reduction Strategy Paper» ⁽²⁾ (PRSP) y se comparten con los demás donantes.

2. En Mozambique se utilizan ocho indicadores de las finanzas públicas, de los cuales dos versan sobre la disciplina presupuestaria (orientados a garantizar que los gastos corrientes no superen el importe presupuestado) y seis sobre el porcentaje de ejecución de los gastos corrientes en los sectores prioritarios. Estos indicadores no proceden del «Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta» ⁽³⁾ (PARPA) ni de la matriz común de los donantes, el «Performance Assessment Framework» ⁽⁴⁾ (PAF).

3. En Níger existen siete indicadores de las finanzas públicas relativos al índice de recaudación del impuesto sintético (un ingreso que grava al sector informal y cuyo índice de recaudación se considera anormalmente bajo); al índice de rechazo de las solicitudes de compromiso; al plazo de libramiento; el porcentaje de pagos pendientes; el porcentaje de liquidación de los créditos delegados; el porcentaje de ejecución de la transferencia a la «Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier — Caja autónoma del fondo para el mantenimiento de las carreteras (CAFER)»; y la asignación a la CAFER. Algunos proceden del «Programme Pluriannuel d'Appui à la Réduction de la Pauvreté — Programa plurianual de apoyo a la reducción de la pobreza. (PPARP)» y el resto se convino con el Gobierno como consecuencia de las deficiencias verificadas durante la auditoría del programa de ajuste estructural en 2001. Los demás donantes de fondos no utilizan indicadores, pero sus créditos están sujetos a condiciones específicas.

⁽¹⁾ En Chad, los dos indicadores relativos al porcentaje de entrega a las estructuras beneficiarias son útiles pero únicamente prevén controles en base a los certificados de recepción, lo que resulta insuficiente. Hay que controlar los bienes físicamente.

4. En Chad existen 20 indicadores de las finanzas públicas: seis, que en realidad son condiciones previas que operan como indicadores, están vinculados con documentos que el Gobierno debía presentar o aprobar, siete con porcentajes de ejecución presupuestaria (compromiso/dotación o pagos/compromisos); uno con los atrasos; dos con contratos públicos (procedimientos de adjudicación de contratos públicos y plazos); dos con el progreso de la preparación de las licitaciones y contratos públicos y dos con el porcentaje de entrega de material importante a las estructuras beneficiarias. No proceden del DERP («Documento de estrategia de reducción de la pobreza»), dado que, de los 80 indicadores que propone, sólo uno está relacionado con la gestión de las finanzas públicas.

5. En Zambia se utilizan 12 indicadores de las finanzas públicas, que se centran en la elaboración del presupuesto (coherencia de las asignaciones presupuestarias con los programas y políticas establecidos, haciendo hincapié en los sectores sociales de la educación y la salud, el Auditor General y los programas de reducción de la pobreza) y en la ejecución real del presupuesto (la recepción de fondos es posterior a la asignación presupuestaria y está vinculada a la conciliación bancaria de los gastos).

⁽¹⁾ Estrategia de sistemas de información del Gobierno.

⁽²⁾ Documento de estrategia para la reducción de la pobreza.

⁽³⁾ Plan de acción para la reducción de la pobreza absoluta.

⁽⁴⁾ Marco de evaluación del rendimiento.

50. Además, la calidad de la información contenida en los convenios de financiación en relación con los indicadores no siempre es suficiente. Deberían constar de forma sistemática detalles sobre la justificación, la definición, el método de cálculo y las fuentes de información de cada indicador, tal como se hizo en el convenio de financiación de Níger.

51. Asimismo, convendría que, tras la reflexión que emprendió en 2005 acerca de las condicionalidades, la Comisión incluyera en su Guía orientaciones sobre la importancia que debe otorgarse a los tramos variables y a los indicadores de eficacia relativos a las finanzas públicas (véanse los puntos 4 y 5 del anexo 3).

La coordinación con los demás proveedores de fondos no ha progresado de forma homogénea en todos los países

52. La Guía insiste con razón en la necesidad de trabajar, siempre que sea posible, en coordinación con los demás proveedores de fondos.

53. La coordinación entre los donantes se da entre sus sedes, por una parte, y entre sus representaciones locales en cada uno de los países ACP, por otra. Es necesario que cada donante establezca en su seno una buena comunicación entre ambos niveles. La coordinación entre las sedes sobre los asuntos relativos al seguimiento del comportamiento de las finanzas públicas está bien organizada en general, en el marco del programa de cooperación PEFA (véanse los apartados 42 y 43) ⁽²⁾, donde la Comisión desempeña un papel preponderante.

⁽²⁾ El comité de dirección del PEFA, en el que está representada la Comisión, se reúne dos veces al año. Las conclusiones de los trabajos del PEFA se comunican a los principales donantes a través de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

54. Por lo general, la coordinación local es satisfactoria, aunque no siempre está suficientemente estructurada (véase el recuadro 6). Está en evolución permanente, porque hace falta tiempo para tejer una red que depende de la adhesión voluntaria de todos los donantes, que se inclinan cada vez más por la concesión de ayudas presupuestarias. La Comisión colabora estrechamente con las instituciones de Bretton Woods, que ejercen una gran influencia y disponen de más medios. De los cinco países visitados, Mozambique es el que goza de una coordinación más avanzada, cimentada por una experiencia relativamente larga en este ámbito (véase el anexo 4).

Recuadro 6 — Coordinación entre los proveedores de fondos en los cinco países visitados

1. En Etiopía, la coordinación entre donantes funciona bien. La delegación preside el grupo informal de apoyo presupuestario directo y participa en el comité de gestión de las finanzas públicas, que reúne todos los meses a los donantes con el Gobierno. Todos los trabajos de evaluación se realizan en común y Etiopía, que pertenece a los 18 países ACP que participan en la experiencia piloto del PEFA, va a poner a prueba su nuevo marco de evaluación (véase el apartado 44).

2. La situación en Mozambique, que ofrece ejemplos de prácticas recomendables, se presenta en el anexo 4.

3. En Níger, la coordinación entre donantes de fondos no está formalmente estructurada, pero han entablado un diálogo satisfactorio y permanente entre ellos. Se ha producido un reparto de los diferentes campos de las finanzas públicas entre la Comisión (programación, ejecución y control presupuestarios), el Banco Mundial (contratos públicos y reformas estructurales) y el FMI (enfoque macroeconómico y asuntos monetarios).

4. En Chad, los representantes de la Comisión, del FMI, del Banco Mundial (BM), del Banco Africano de Desarrollo (BAD) y de la cooperación francesa (AFD) se reúnen de manera informal y participan en evaluaciones comunes. Estos donantes tienen percepciones diferentes del control externo del país. Mientras que la Comisión, el FMI y la AFD optan por desarrollar la Cámara de cuentas, el BM defiende a otra instancia de control, el Colegio de control y vigilancia de los ingresos del petróleo, orientado a garantizar la seguridad en la utilización de dichos ingresos.

5. En Zambia, la coordinación funciona bien. El BM, la delegación y otros donantes han brindado su apoyo al Gobierno para el establecimiento de la revisión de la gestión del gasto público y responsabilidad financiera (PEMFA) y del consiguiente plan de actuación. En diciembre de 2004, once socios firmaron un programa de apoyo global para la aplicación del plan. La delegación y Noruega presiden el grupo de proveedores de fondos del PEMFA. Además, la delegación es miembro de otro grupo informal que estudia la calidad del gasto gubernamental. Por último, en 2004 se firmó un acuerdo de cooperación entre ocho donantes y el Gobierno («Harmonisation in Practice», HIP), cuyo objetivo principal es la coordinación y armonización entre donantes, la aceptación de los procedimientos gubernamentales por todos los donantes y el compromiso del Gobierno por emprender las reformas necesarias. La Comisión no ha suscrito aún este acuerdo.

55. La Comisión no dispone de información completa sobre las ayudas presupuestarias otorgadas y satisfechas por los demás donantes de fondos en los países beneficiarios. Esta información es difícil de obtener debido a la falta de armonización del concepto de ayuda presupuestaria y a la falta de información por parte de algunos donantes.

Relaciones con los Parlamentos y las Entidades Fiscalizadoras Superiores que deben consolidarse

56. El éxito de las reformas de la gestión de las finanzas públicas estriba en la implicación de todas las instancias del país, desde el funcionario que debe seguir procedimientos nuevos hasta las instancias estatales más altas, de lo contrario, se corre el riesgo de que los procedimientos no se apliquen correctamente o incluso se eludan. Esto depende, entre otras cosas, de la calidad de las relaciones entre los donantes de fondos y las autoridades nacionales, principalmente el Gobierno, el Parlamento y la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS).

57. El Gobierno, que es socio de la Comisión y cofirmante de los programas de ayuda presupuestaria, es el principal agente en el diseño y la aplicación de las reformas destinadas a mejorar la gestión de las finanzas públicas.

58. El Parlamento desempeña una función esencial en el progreso de las reformas, principalmente las relativas a la programación presupuestaria y al seguimiento de los informes de control de las EFS. Hay que velar por que los Parlamentos lleven a cabo estas misiones en interés de su país, y no sólo debido a las presiones de los donantes de fondos. Según la propia Comisión, los progresos son más significativos en los países en los que hay mayor presencia del Parlamento.

59. La EFS es el interventor externo encargado de evaluar la ejecución presupuestaria y la fiabilidad de las cuentas anuales. Aunque en la mayor parte de los países ACP habrá que esperar años antes de que la EFS pueda cumplir íntegramente su cometido, hay que incluir sistemáticamente los resultados de los trabajos de las EFS ⁽¹⁾ en el conjunto de información suministrada a los proveedores de fondos, tratando sin embargo de no vincular directamente estos resultados al importe de las ayudas satisfechas.

60. Por lo general, el diálogo con el Gobierno se ha formalizado y es satisfactorio ⁽²⁾. Sin embargo, la intervención de los Parlamentos nacionales y el diálogo con las EFS (véase el recuadro 7) suelen resultar insuficientes debido a su falta de capacidad y a su posición con respecto a sus respectivos Gobiernos y donantes.

⁽¹⁾ Téngase en cuenta que las EFS de varios países donantes se reúnen periódicamente en el seno de una estructura de coordinación denominada Armonización de prácticas de fiscalización en el extranjero («Harmonisation of Overseas Audit Practice», HOAP) con el fin de establecer un enfoque coordinado que parta de los trabajos de las EFS de los Estados beneficiarios para controlar, con su consentimiento, la utilización de las ayudas presupuestarias concedidas por sus respectivos países.

⁽²⁾ El diálogo con el Gobierno se contempla formalmente en las propuestas y convenios de financiación.

Recuadro 7 — Ejemplos de diálogo insuficiente con las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. En Etiopía, los donantes no utilizaban los informes del Auditor General (así como de los auditores internos) porque estaban redactados en amárico. Tras la misión del Tribunal, se tomarán las disposiciones necesarias para traducirlos al inglés con objeto de promover su utilización. El Auditor General debería participar en el comité de gestión de las finanzas públicas, que agrupa a los representantes de los donantes y del Gobierno.

2. En Mozambique, el diálogo con el Tribunal Administrativo (TA) es difícil. El TA no se siente vinculado por la matriz del «Performance Assessment Framework»⁽¹⁾ (PAF), que pretende eliminar su función de control previo. Los donantes de fondos han negociado esta matriz con el Gobierno; el TA señala que únicamente puede y debe aplicar la legislación nacional.

⁽¹⁾ Marco de evaluación de resultados.

61. La Comisión, en coordinación con otros proveedores de fondos, debe seguir elaborando una metodología destinada a dotar a las EFS⁽¹⁾ de apoyos institucionales adecuados y a instaurar apoyos similares para las comisiones de finanzas y control presupuestario de los Parlamentos.

62. El Gobierno, controlado por el Parlamento y la EFS, no siempre es el que mejor situado está para debatir las medidas destinadas a reforzar la capacidad de estos órganos. Por consiguiente, en las negociaciones con el país que pasan por su Gobierno habría que ver cómo podría la Comisión ponerse en contacto con estas dos instituciones.

Falta de recursos humanos de la Comisión

63. Los recursos humanos dedicados al seguimiento de las reformas de las finanzas públicas presentes en el transcurso de las visitas de inspección eran en ocasiones insuficientes.

64. Estos agentes son economistas en la mayoría de los casos (como sucede con los representantes locales de otros donantes). Aunque el perfil es adecuado, convendría diversificar las competencias cuando la delegación cuenta con varios agentes encargados de la ayuda presupuestaria.

⁽¹⁾ En diciembre de 2004, agentes del Tribunal participaron en un seminario organizado por la Comisión sobre el desarrollo de las capacidades de las EFS.

65. Los jefes de unidad interesados consideran que los recursos de los servicios centrales son insuficientes. El Tribunal estima que las sumas que están en juego y la importancia del asunto justificarían una evolución en este ámbito y que la racionalización de la utilización de los recursos disponibles contribuiría a mejorar la situación⁽²⁾.

66. Algunas tareas, como el análisis de las propuestas de financiación y de los informes de seguimiento de las delegaciones, se habrían de sistematizar introduciendo listas de verificación⁽³⁾ con objeto de garantizar la exhaustividad y homogeneidad de los trabajos efectuados y facilitar su revisión.

67. La Comisión debería continuar sus esfuerzos de profundización de la formación de sus agentes en materia de finanzas públicas⁽⁴⁾.

68. Por último, el intercambio de experiencias, así como la identificación y difusión de las prácticas más recomendables que tiene lugar entre las delegaciones de África Occidental debería extenderse a las demás regiones.

Realidad: las reformas progresan pero la calidad de la gestión de los países beneficiarios sigue siendo muy débil

69. Las visitas de inspección efectuadas en los cinco países no han puesto de relieve diferencias significativas entre la información proporcionada por la Comisión y la situación verificada sobre el terreno (salvo el problema mencionado en el apartado 38).

⁽²⁾ El hecho de que el seguimiento de la gestión de las finanzas públicas sea compartido entre la oficina de cooperación EuropeAid y la Dirección General de Desarrollo (DEV) no es un sistema óptimo y sólo funciona gracias a las buenas relaciones interpersonales entre los componentes de ambas entidades.

⁽³⁾ Lista normalizada de puntos que deben verificarse para garantizar el análisis completo y sistemático de los documentos e identificar a quienes llevaron a cabo los controles.

⁽⁴⁾ Agentes del Tribunal han participado en los tres principales cursos de formación en materia de ayuda presupuestaria organizados por la Comisión para sus agentes (dos cursos sobre ayuda presupuestaria y macroeconómica —curso básico y avanzado— y un curso sobre ayuda presupuestaria sectorial).

70. Los sistemas de gestión de las finanzas públicas presentan numerosas deficiencias ⁽¹⁾, que a menudo se ven acentuadas a escala periférica, en los ayuntamientos por ejemplo, y el riesgo de utilización incorrecta de las ayudas presupuestarias sigue siendo alto. No obstante, se han emprendido numerosas e importantes reformas con miras a limitar este riesgo y los esfuerzos que dedican los Estados beneficiarios a este fin son patentes. Se han verificado progresos en la programación presupuestaria (más coherente con la estrategia de reducción de la pobreza), la ejecución de ingresos ⁽²⁾ y gastos (sobre todo, gracias a circuitos simplificados y a menudo informatizados, una gestión de tesorería más racional y normas de adjudicación de contratos públicos más estrictas), la rendición de cuentas (más rápida) y los controles interno y externo (véase el recuadro 8).

Recuadro 8 — Principales reformas relativas a la gestión de las finanzas públicas en curso en 2004 en los cinco países visitados

1. En Etiopía, el programa de gestión y control de gastos (EMCP) engloba ocho proyectos en fase de ejecución que cubren el marco legal de las finanzas, el programa de gasto público, la reforma presupuestaria (programación y seguimiento), la reforma contable, la gestión de tesorería, el sistema de información financiera y los controles interno y externo.

2. En Mozambique, la principal reforma atañe al sistema de administración financiera del Estado (Sistafe). Se inició recientemente y con retraso y abarca principalmente la simplificación de los circuitos de ingresos y gastos, la racionalización de la tesorería, la informatización de los gastos, la nomenclatura presupuestaria, el cierre y la auditoría de cuentas, la inspección general de finanzas, los procedimientos presupuestarios y la programación a medio plazo. A esto hay que añadir una reforma de los procedimientos de recaudación y una reforma de los ingresos fiscales y aduaneros. Esta última está en fase de finalización y los ingresos domésticos pasaron de un 9 % a cerca de un 14 % del producto interior bruto entre 1996 y 2004.

3. En Níger, se aprobó una nueva nomenclatura presupuestaria y un nuevo plan contable, ahora en fase de aplicación. Se están actualizando los textos jurídicos y reglamentarios que rigen el ciclo presupuestario y se están preparando reformas sobre la recaudación de ingresos, los contratos públicos y la cámara de cuentas.

4. En Chad, se han emprendido reformas relativas a la implantación de un marco de gastos a medio plazo, la legislación financiera, la introducción de presupuestos programáticos, la informatización y la racionalización del circuito de gastos, los contratos públicos, los ingresos fiscales y aduaneros y el desarrollo de herramientas de gestión.

5. En Zambia se está implantando una serie de reformas relativas a la reestructuración de los servicios, el sistema de remuneración de los funcionarios, la descentralización y la gestión contable y financiera de las finanzas públicas (PEMFA), organizada en doce esferas que abarcan el conjunto del ciclo presupuestario. Ya se ha llevado a cabo la informatización de la gestión financiera y el Gobierno estableció un 2004 un presupuesto basado en las actividades, vinculado a la programación a medio plazo, así como topes mensuales para la transferencia de fondos.

71. Dadas su extensión y su complejidad, estas reformas precisan mucho tiempo, sobre todo teniendo en cuenta el hecho de que la fragilidad de las administraciones encargadas de llevarlas a la práctica suele provocar retrasos. Aún es demasiado pronto para verificar resultados significativos a largo plazo, aunque el seguimiento llevado a cabo por la Comisión arroja resultados intermedios parciales más bien positivos.

Reacciones adecuadas de la Comisión

72. Cada convenio de financiación es un contrato que vincula a la Comisión y al país beneficiario. La evolución de la calidad de la gestión de las finanzas públicas de un país beneficiario puede llevar a la Comisión a adoptar cuatro respuestas diferentes: suspender un programa con carácter unilateral, modificarlo de mutuo acuerdo con el país interesado, reaccionar en el marco de la ejecución del programa u orientar la elaboración del siguiente programa. Las respuestas de la Comisión son adecuadas y coherentes con su enfoque dinámico (véase el apartado 28). Por este motivo, la Comisión suspendió el pago del primer tramo (fijo) por importe de 20 millones de euros a Chad como consecuencia de la ruptura del programa del FMI ⁽³⁾.

73. Cuando el pago de un tramo variable es inferior al máximo previsto, el remanente sigue atribuido al país beneficiario, limitando el atractivo que pueden suscitar los tramos variables. Sería más eficaz que el país perdiera dicho remanente.

⁽¹⁾ Además de una deficiencia generalizada asociada a la capacidad de las administraciones de los países beneficiarios, las carencias suelen afectar, por ejemplo, a la adjudicación de contratos, al seguimiento de las compras (ausencia de contabilidad cuantitativa y de inventario), la gestión de tesorería, la contabilidad, las herramientas de gestión o los procedimientos y los medios de los servicios de control internos y externos.

⁽²⁾ En la práctica, los ingresos domésticos se suelen incluir en las reformas de los Gobiernos, aunque la Comisión no los aborda suficientemente en su Guía (véase el apartado 24).

⁽³⁾ Las negociaciones relativas a la sexta revisión del programa financiado por el Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) entre el Fondo Monetario Internacional y el Gobierno a finales de 2003 no han dado lugar a acuerdo alguno. Habida cuenta de que este programa del SCLP expiró el 6 de enero 2004 sin que fuera prorrogado, deja de considerarse que el Chad satisface automáticamente los requisitos para obtener ayuda presupuestaria, a tenor del artículo 67, apartado 4, del Acuerdo de Cotonú.

74. Dado que las reformas de la gestión de las finanzas públicas son un proceso a medio o a largo plazo, debería aprovecharse cada vez que se renueve un programa para ajustar las condiciones de la ayuda presupuestaria (condiciones previas, indicadores y ponderación de los tramos variables) en función de los progresos alcanzados y de las nuevas prioridades. Aún es demasiado pronto para observar la reacción de los cinco países visitados al respecto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

75. La fiscalización del Tribunal brinda las siguientes respuestas a los interrogantes planteados en el apartado 19.

76. La Comisión ha definido un **marco metodológico** con objeto de valorar el estado inicial de la gestión de las finanzas públicas de los países beneficiarios, así como su evolución (véanse los apartados 23 y 41). No obstante, este marco, que representa un progreso con respecto a la situación anterior, es aún incompleto (véanse los apartados 24 y 26) y adolece de imprecisiones (véase el apartado 25), no contribuye a explicitar la coherencia y la lógica de los programas de ayuda (véase el apartado 30) y la Guía no está actualizada (véase el apartado 27). También son incompletas las instrucciones relativas a los informes de seguimiento, aunque la Comisión ya ha puesto en práctica mejoras significativas (véase el apartado 42).

77. En su fase inicial, este marco metodológico **se llevó a la práctica** satisfactoriamente, pese a que se pasaron por alto factores como la corrupción, la ausencia de recomendaciones de los jefes de delegación y, en ocasiones, de un marco global de apoyo institucional (véanse los apartados 31 a 37). La fase de seguimiento es menos satisfactoria, porque los informes de las delegaciones son demasiado estáticos e incompletos y los indicadores de eficacia a veces resultan poco incitativos (véanse los apartados 47 a 51).

78. Estos procesos son complejos y difíciles de llevar a la práctica porque afectan a Estados soberanos en los que la adecuación de las reformas constituye un factor de éxito en el que la Comisión puede influir, pero que no controla.

79. La Comisión tampoco controla la coordinación entre los donantes de fondos, en la que sin embargo desempeña una función motriz respecto a las sedes, principalmente con el Banco Mundial en el marco del PEFA (véase el apartado 43). No obstante, la coordinación en los países ACP resulta más difícil, lo que podría poner en peligro la aplicación del marco de evaluación del PEFA sobre el terreno.

80. La información utilizada para la toma de decisiones de financiación y posteriormente la información presentada en los documentos de seguimiento **es fiel a la realidad**. Por este motivo, la Comisión es consciente de las deficiencias que afectan a los sistemas de gestión de las finanzas públicas (véanse los apartados 38 y 69 a 71).

81. Las **decisiones** de financiación y las **reacciones** de la Comisión en el transcurso del programa son adecuadas, de conformidad con la interpretación dinámica que realiza el artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú (véase el apartado 28). Como quiera que dicha interpretación multiplica los riesgos, por lo menos a corto plazo, es imperativo que la Comisión observe el mayor rigor al realizar el seguimiento.

82. No obstante, dichas **decisiones** no están debidamente argumentadas (véase el apartado 39). Las propuestas y convenios de financiación no ponen suficientemente de relieve la coherencia entre las deficiencias detectadas en la gestión de las finanzas públicas, los programas de reforma de los Gobiernos, los apoyos institucionales necesarios para la aplicación de dichas reformas y las herramientas de seguimiento, incluidas las condiciones previas y los indicadores de eficacia (véase el apartado 30). Debido a esta falta de muestra de coherencia y de paralelismo, así como a una presentación insuficientemente formalizada y estructurada, el Comité del FED no puede garantizar que se hayan tenido en cuenta todas las deficiencias (véanse los apartados 32 y 33).

83. Las reformas asociadas a las ayudas presupuestarias directas no específicas exigen tiempo. Aún es demasiado pronto para verificar resultados significativos a largo plazo, aunque el seguimiento llevado a cabo por la Comisión arroja resultados intermedios parciales más bien positivos (véanse los apartados 69 a 71). Por este motivo, el riesgo al que se exponen las ayudas presupuestarias (véase el apartado 12), que preocupa al Parlamento y al Consejo (véase el apartado 2), sigue latente. Las siguientes recomendaciones tienen como objetivo la mejora en la gestión de estos riesgos.

Recomendaciones

84. La Comisión debería actualizar su guía metodológica para la programación y aplicación de apoyo presupuestario en terceros países, insertando las instrucciones pertinentes publicadas desde marzo de 2002 (véase el apartado 27) y realizando las mejoras necesarias, con el objetivo principal de garantizar la coherencia entre las deficiencias detectadas, las reformas previstas para su mejora, los apoyos institucionales y las herramientas de seguimiento (véase el apartado 30) en el marco de cada programa de ayuda. Además, se debe conceder mayor atención a los problemas derivados de los ingresos domésticos, incluidos los que proceden de las empresas públicas (véase el apartado 24), así como la corrupción (véase el apartado 34). También convendría incluir en la Guía las mejoras relativas a los informes de seguimiento de las delegaciones (véase el apartado 42).

85. La Comisión debería demostrar de manera más formalizada y estructurada el cumplimiento del artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú, especificando los motivos que le llevan a juzgar que el rumbo que ha tomado el país beneficiario es satisfactorio, habida cuenta de las deficiencias en la gestión de las finanzas públicas detectadas en la valoración inicial (véanse los apartados 39 y 40).

86. La Comisión debería utilizar indicadores de eficacia que inciten realmente a los países beneficiarios a impulsar sus reformas. Dichos indicadores deberían estar más orientados a resultados que reflejen la mejora de la gestión (véase el apartado 49).

87. La Comisión debe hacer todo lo que esté en su mano para garantizar el éxito del marco de evaluación del rendimiento de las finanzas públicas implantado en el seno del PEFA (véase el apartado 43). Es necesario optimizar esta importante labor de coordinación entre donantes incorporando los resultados logrados tras la fase de prueba, así como las sugerencias del Tribunal (véase el punto 7 del *anexo 2*), principalmente la que atañe a las pruebas de control. Es crucial que los proveedores de fondos, y en particular los que participan en este programa de cooperación, aprueben y apliquen este marco lo antes posible.

88. Debería consolidarse la coordinación entre los representantes locales de los donantes en lo relativo a la realización de las valoraciones, evaluaciones y auditorías, la puesta en práctica de los apoyos institucionales y la utilización de condiciones e indicadores de eficacia, teniendo en cuenta que cada donante tiene libertad de decisión en lo que atañe al pago de sus ayudas (véase el apartado 54).

89. Las relaciones con las autoridades de los Estados beneficiarios deberían estar estructuradas sistemáticamente y deberían ampliarse, además del Gobierno, a los Parlamentos y a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, cuyas capacidades es necesario reforzar para que puedan llevar a cabo las reformas pertinentes y controlar las reformas correspondientes al poder ejecutivo. Para ello, en las negociaciones con los países que se realizan por conducto del Gobierno, habría que ver cómo podría la Comisión acercarse al Parlamento y a la EFS (véanse los apartados 56 a 62).

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión de los días 29 y 30 de junio de 2005.

Por el Tribunal de Cuentas
Hubert WEBER
Presidente

ANEXO I

SEIS CUADROS PARA ILUSTRAR LA IMPORTANCIA DE LAS AYUDAS PRESUPUESTARIAS

Cuadro A

Importancia de la ayuda presupuestaria ⁽¹⁾ en las ayudas del FED (compromisos y pagos) de 1999 a 2004

(en millones de euros)

	Año	Total de las ayudas presupuestarias ⁽²⁾	Total de las ayudas del FED	Importancia de la ayuda presupuestaria en las ayudas del FED
		A	B	C = (A / B)
Compromisos	1999	276,93	2 693,00	10,28 %
	2000	1 350,20	3 757,41	35,93 %
	2001	386,50	1 554,16	24,87 %
	2002	595,60	1 768,39	33,68 %
	2003	972,80	3 395,83	28,65 %
	2004	469,40	2 375,15	19,76 %
Pagos	1999	206,48	1 275,00	16,19 %
	2000	587,62	1 548,16	37,96 %
	2001	672,90	2 067,86	32,54 %
	2002	570,21	1 852,72	30,78 %
	2003	615,20	2 179,47	28,23 %
	2004	724,42	2 197,84	32,96 %

⁽¹⁾ En forma de ajuste estructural antes de la entrada en vigor del Acuerdo de Cotonú.⁽²⁾ Incluido el instrumento PPME (países pobres muy endeudados).

Fuente: Cifras de la Comisión.

Cuadro B

Importancia de las ayudas presupuestarias directas no específicas en 2003 y 2004

(en millones de euros)

	2003		2004	
	Compromisos	Pagos ⁽¹⁾	Compromisos	Pagos ⁽¹⁾
A) Ayudas presupuestarias directas no específicas	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Ayudas presupuestarias directas específicas	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Ayudas presupuestarias indirectas	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Total de ayudas presupuestarias, excluyendo la iniciativa PPME (A + B + C)	772,80	406,23	469,40	624,42
E) Iniciativa PPME ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
F) Total de las ayudas presupuestarias (D + E)	972,80	615,20	469,40	724,42
G) Total de las ayudas del FED	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Importancia de la ayuda presupuestaria directa no específica en el total de las ayudas presupuestarias del FED (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Importancia de la ayuda presupuestaria directa no específica en el total de las ayudas del FED (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

⁽¹⁾ Los pagos se imputan a los compromisos del ejercicio o a los compromisos pendientes de ejercicios anteriores.⁽²⁾ La iniciativa PPME (países pobres muy endeudados) está destinada a aliviar la deuda externa de los países participantes. Sus consecuencias son similares a las de las ayudas presupuestarias, pero no dispone del mismo dispositivo de control. Los compromisos y pagos se inscriben en las cuentas del FED cuando se destinan al Banco Europeo de Inversiones (BEI) y al Banco Mundial (BM).

Fuente: Cifras de la Comisión.

Cuadro C

**Importe de las ayudas presupuestarias del FED por país (compromisos y pagos)
para 2003 y 2004 (excepto PPME)**

(en millones de euros)

País	2003		2004	
	Compromisos	Pagos ⁽¹⁾	Compromisos	Pagos ⁽¹⁾
Benín	55,00	4,29	0,00	18,20
Burkina Faso	0,00	37,80	0,00	37,57
Burundi	0,00	8,02	43,60	26,52
Camerún	0,00	8,86	0,00	0,00
Cabo Verde	0,00	9,00	5,80	5,50
Yibuti	0,00	4,50	0,00	0,00
Etiopía	0,00	10,70	95,00	45,00
Ghana	0,00	25,57	62,00	27,85
Guyana	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamaica	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenia	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesotho	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagascar	0,00	34,50	35,00	20,67
Malí	132,90	32,92	0,00	29,60
Mauritania	0,00	5,70	0,00	6,00
Mozambique ⁽²⁾	16,40	41,00	0,00	51,10
Níger ⁽²⁾	90,00	24,25	0,00	27,25
Uganda	0,00	24,50	0,00	24,50
República Centroafricana	0,00	0,00	0,00	11,90
República Democrática del Congo	106,00	4,60	0,00	105,70
Ruanda	50,00	25,04	0,00	12,50
Santo Tomé y Príncipe	0,00	1,00	0,00	0,00
Senegal	0,00	3,80	53,00	25,30
Sierra Leona	0,00	0,00	0,00	18,37
Tanzania	114,00	68,50	0,00	31,50
Chad	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Zambia ⁽²⁾	128,50	28,68	0,00	50,99
Total	772,80	406,23	469,40	624,42

⁽¹⁾ Los pagos se imputan a los compromisos del ejercicio o a los compromisos pendientes de ejercicios anteriores.

⁽²⁾ En 2004, los pagos incluyen los importes de tramo variable en Mozambique (9,1 millones de euros), Níger (8,25 millones de euros) y Zambia (29,5 millones de euros).

Fuente: Cifras de la Comisión.

Cuadro D

**Importancia de las ayudas presupuestarias (FED y otros donantes) en el presupuesto nacional de 2004
en los cinco países visitados**

(en millones de euros)

País	Presupuesto del país ⁽¹⁾	Ayudas presupuestarias pagadas por la Comisión	Ayudas presupuestarias pagadas por otros donantes	Total de las ayudas presupuestarias pagadas	Importancia del total de las ayudas presupuestarias pagadas
	A	B	C	D = B + C	D / A
Etiopía	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mozambique	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Níger	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Chad	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Zambia	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

⁽¹⁾ En Chad, el importe del presupuesto corresponde al ejercicio 2003.

Fuente: Cifras de la Comisión.

Cuadro E

**Porcentaje de ayuda presupuestaria respecto de la ayuda total concedida por los principales donantes
en 15 países africanos ⁽¹⁾ en 2003**

Proveedor de fondos	Porcentaje de ayuda presupuestaria en la ayuda total
Banco Mundial ⁽²⁾	48,1 %
Reino Unido	34,2 %
Comisión Europea	30,7 %
Países Bajos	27,8 %
Suecia	21,5 %
Suiza	19,2 %
Banco Africano de Desarrollo	16,5 %
Italia	16,0 %
Irlanda	15,2 %
Noruega	14,5 %
Canadá	12,0 %
Dinamarca	10,1 %
Alemania	6,4 %
Finlandia	3,9 %
Francia	2,3 %
Japón	1,0 %
Promedio ponderado	25,7 %

⁽¹⁾ Los 15 países participantes son: Benín, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Kenia, Madagascar, Malawi, Malí, Mozambique, Níger, Uganda, Ruanda, Senegal, Sierra Leona y Tanzania.⁽²⁾ La ayuda del Banco Mundial corresponde fundamentalmente a créditos.

Fuente: SPA — Strategic Partnership with Africa (Cooperación estratégica con África), Estudio sobre la alineación del apoyo presupuestario y del apoyo a la balanza de pagos con respecto a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, proyecto final de 7 de febrero de 2005.

Las cifras de este documento son estimaciones aproximativas y rudimentarias.

Cuadro F

Ayudas presupuestarias pagadas por diferentes donantes en 2004 en los cinco países visitados

(en millones de euros)

Proveedor de fondos	Etiopía		Mozambique		Níger		Chad		Zambia	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Comisión Europea	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Banco Mundial ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Fondo Monetario Internacional ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Banco Africano de Desarrollo	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Alemania	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Bélgica	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Canadá	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Dinamarca	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Finlandia	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Francia	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Irlanda	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Italia	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japón	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Noruega	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Países Bajos	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugal	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Reino Unido	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Suecia	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Suiza	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Total	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100,0 %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ Esta ayuda corresponde a préstamos.

Fuente: Cifras de la Comisión.

ANEXO 2

**PROYECTO DE NUEVO MARCO DE EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

1. Los informes de seguimiento de las delegaciones parten de los diagnósticos y evaluaciones existentes. Las principales herramientas que tradicionalmente se utilizan para evaluar la calidad de las finanzas públicas, en su mayor parte elaboradas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, son el «Country Financial Accountability Assessment»⁽¹⁾ (CFAA), el «Public Expenditure Review»⁽²⁾ (PER), el «Report on the Observance of Standards and Codes»⁽³⁾ (ROSC), el «Country Procurement Assessment Report»⁽⁴⁾ (CPAR), el «Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan»⁽⁵⁾ (HIPC AAP), el «Fiduciary Risk Assessment»⁽⁶⁾ (FRA) y el «Public Expenditure Tracking Survey»⁽⁷⁾ (PETS). En algunos países, como Etiopía, los donantes de fondos han puesto a punto herramientas de sustitución locales.

2. Ante esta plétora de evaluaciones, cuya aplicación y explotación no están exentas de dificultades, surgió la necesidad de racionalizarlas incluyéndolas en un informe único. Esta nueva herramienta, que no se añade a las anteriores sino que las sustituye, será común para todos los donantes y aplicable en todos los países (no sólo en los países ACP). Pretende realizar un retrato suficientemente exhaustivo de la gestión de las finanzas públicas de cada país, abarcando los principales riesgos asociados a la programación y a la ejecución presupuestarias, la rendición de cuentas y los controles internos y externos.

3. Por este motivo, el «Public Expenditure and Financial Accountability»⁽⁸⁾ (PEFA) emprendió en 2004 la elaboración de un nuevo marco de evaluación de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (en lo sucesivo, «el marco de evaluación»). El núcleo de esta herramienta consiste en un conjunto de veintiocho indicadores destinados a evaluar la adecuación y el correcto funcionamiento de los procedimientos, sistemas e instituciones relacionados con la gestión de las finanzas públicas (véase el *cuadro G*).

Cuadro G

Indicadores tipo relativos a la gestión de las finanzas públicas elaborados en el marco del programa de cooperación PEFA («Public Expenditure and Financial Accountability»)

A.	EFICACIA DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
1.	Déficit presupuestario total con respecto al presupuesto aprobado inicialmente.
2.	Composición del gasto presupuestario real con respecto al presupuesto aprobado inicialmente.
3.	Ingresos públicos totales con respecto al presupuesto aprobado inicialmente.
4.	Atrasos pendientes; nuevos atrasos acumulados durante el ejercicio actual.
B.	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS INTERSECTORIALES: EXHAUSTIVIDAD Y TRANSPARENCIA
5.	Carácter exhaustivo de las medidas de control de los riesgos presupuestarios agregados.
6.	Capacidad de los informes presupuestarios para hacer constar todos los gastos importantes en los que se ha incurrido con fines públicos, incluidos los gastos financiados por los proveedores de fondos.
7.	Carácter adecuado de la información sobre previsiones presupuestarias, presupuesto y ejecución del presupuesto contenida en la documentación presupuestaria.

⁽¹⁾ Evaluación de la responsabilidad financiera del país.

⁽²⁾ Revisión del gasto público.

⁽³⁾ Informe sobre la observancia de normas y códigos.

⁽⁴⁾ Revista analítica de adjudicación de contratos públicos.

⁽⁵⁾ Países pobres muy endeudados: evaluación y planes de acción.

⁽⁶⁾ Evaluación del riesgo fiduciario.

⁽⁷⁾ Control del gasto público.

⁽⁸⁾ «Gasto público y responsabilidad financiera». Creado en 2001, el PEFA es un programa de cooperación entre el Banco Mundial, la Comisión Europea, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos suiza, el Ministerio de Asuntos Exteriores francés, el Ministerio de Asuntos Exteriores noruego y el Fondo Monetario Internacional. La Comisión, que es miembro del PEFA desde su creación, desempeña una función motriz.

-
8. Clasificación administrativa, económica, funcional y programática del presupuesto.
 9. Inventario de los gastos presupuestarios asignados a la reducción de la pobreza.
 10. Publicación y difusión de la información principal sobre finanzas públicas e informes de verificación de cuentas.
-

C. CICLO PRESUPUESTARIO

C i) Planificación a medio plazo y elaboración del presupuesto

11. Carácter plurianual de la planificación presupuestaria, la elaboración de la política de gasto público y la elaboración del presupuesto.
 12. Carácter ordenado del proceso de elaboración del presupuesto y la participación en el proceso.
 13. Coordinación de la consignación presupuestaria de los gastos de funcionamiento y de los gastos de inversión.
 14. Examen riguroso de la ley de finanzas anual por parte de las autoridades legislativas.
-

C ii) Ejecución del presupuesto

15. Eficacia de las medidas de planificación, gestión y seguimiento de los flujos de tesorería.
 16. Procedimientos aplicables a la gestión y consignación de la deuda y las garantías.
 17. Capacidad de los ministerios y organismos que efectúan el gasto para planificar y gastar conforme a los presupuestos iniciales/revisados.
 18. Elementos que certifican que las unidades que efectúan el gasto reciban los recursos consignados en el presupuesto en los plazos previstos y con la mayor transparencia.
 19. Eficacia de los sistemas de control interno.
 20. Eficacia de los procedimientos de verificación interna.
 21. Eficacia de las medidas de control de los estados de pago.
 22. Existencia de un sistema transparente de adjudicación de contratos públicos, que forma parte integrante del sistema de gestión de las finanzas públicas y que se basa en un marco reglamentario que propicie la competencia, la optimización del gasto y la eficacia de los controles.
-

C iii) Procedimientos contables e informes financieros

23. Regularidad de las actividades de conciliación de datos y respeto de los plazos previstos.
 24. Calidad y difusión de informes infraanuales sobre la ejecución del presupuesto y el respeto de los plazos previstos.
 25. Calidad de los estados financieros verificados presentados a las autoridades legislativas y respeto de los plazos previstos.
-

C iv) Responsabilidad financiera, verificación y control externos

26. Alcance y naturaleza de los informes de verificación externa.
 27. Curso dado por el ejecutivo o por la entidad sometida a verificación a los informes de verificación externa.
 28. Examen riguroso de los informes de verificación externa por parte de las autoridades legislativas.
-

Fuente: PEFA. Proyecto revisado del marco de evaluación de la responsabilidad financiera de 12 de febrero de 2004.

4. Este enfoque presenta dos limitaciones, que los proveedores de fondos conocen y aceptan. Por un lado, no da lugar a recomendaciones, puesto que para ello se necesitaría probablemente un análisis más detallado de las causas de los problemas detectados. Por otro, no aborda el problema de la eficacia y la eficiencia de las finanzas públicas.

5. Estos indicadores, calificados de A (máxima calificación) a D, son cualitativos y abarcan un campo bastante amplio que puede dividirse en varios aspectos. Por ejemplo, la evaluación del indicador n° 22, que versa sobre la existencia y transparencia de sistemas de abastecimiento de servicios, obras y suministros, prevé el examen de la normativa vigente, la correcta aplicación de esta normativa (por ejemplo, la publicación de licitaciones), la eficacia de los sistemas de control y la comparación del precio de los contratos públicos con el de los contratos privados.

6. El informe normalizado propuesto en el marco de evaluación establece que se añada a estos indicadores información más general sobre el país y sus sistemas de gestión, y sobre todo una descripción del programa gubernamental de reforma de la gestión de las finanzas públicas, precisando en qué medida la reforma paliaría las deficiencias que los indicadores han puesto de relieve.
7. El examen del marco de evaluación confeccionado sugiere las siguientes mejoras:
- a) algunos indicadores incorporan la evaluación de sistemas de gestión o de control. Cuando se considera que un sistema es frágil, su evaluación puede reducirse a entrevistas y exámenes limitados. No obstante, para poder concluir que un sistema funciona, hay que recurrir necesariamente a controles más exhaustivos, incluyendo pruebas de control ⁽¹⁾;
 - b) sería útil incluir una descripción sistemática de las causas de las deficiencias que pueden detectarse sin mayor investigación, con objeto de orientar mejor el programa de reformas del Gobierno destinado a paliar dichas deficiencias;
 - c) doce indicadores se basan, entre otras cosas, en índices estadísticos (que representan diferencias, plazos, importes o porcentajes) (véase el *cuadro H*). Los resultados de estos indicadores deberían figurar automáticamente en los informes de valoración y algunos de ellos podría utilizarse como indicadores de eficacia de los programas de la Comisión;
 - d) el indicador n° 3, relativo a los ingresos públicos, debería incluir un análisis comparativo entre los ingresos domésticos percibidos y el importe razonablemente esperado en función de la actividad del país (comparando, por ejemplo, el nivel de importaciones y los derechos arancelarios percibidos);
 - e) el indicador n° 25, relativo a los estados financieros fiscalizados, prevé que se examine la certificación expedida por la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS). También sería útil examinar sus trabajos y su opinión en materia de legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes y de buena gestión financiera, observando siempre la prudencia necesaria en su utilización;
 - f) el indicador n° 26, relativo a la auditoría externa, debería incluir un análisis sobre la adecuación de los medios de la EFS con sus cometidos;
 - g) convendría añadir un indicador destinado a evaluar la existencia y la calidad de las prestaciones contabilizadas, incorporando, en caso de compras centralizadas, las dificultades surgidas en todas las fases de la entrega, hasta llegar a los beneficiarios finales ⁽²⁾;
 - h) convendría asimismo añadir un indicador destinado a evaluar la lucha contra la corrupción, examinando las medidas adoptadas para identificar, analizar y combatir la corrupción ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Las pruebas de control, anteriormente denominadas pruebas de conformidad, forman parte de las normas de auditoría reconocidas a escala internacional. Véanse las normas ISA («International Standards on Auditing», Normas internacionales de auditoría) 330, 430 y 530 de la IFAC (Federación internacional de contables).

⁽²⁾ En este indicador podría utilizarse como índice la tasa de entrega a los beneficiarios finales de los bienes comprados de forma centralizada.

⁽³⁾ En este indicador podrían utilizarse como índices indicadores de percepción, tales como los de «Transparency International».

Cuadro H

Datos determinantes (índices) asociados a los indicadores y propuestos en el marco de evaluación

Indicadores	Datos determinantes (índices)
1	— Diferencia entre el déficit presupuestario total previsto y el déficit real, calculada en porcentaje de los gastos consignados en el presupuesto — Diferencia entre el saldo presupuestario primario (sin intereses) previsto y el saldo real, calculada en porcentaje de los gastos consignados en el presupuesto
2	— Diferencia promedio entre los gastos reales y previstos, calculada sobre la base de una clasificación funcional — Diferencia promedio entre los gastos reales y previstos, calculada sobre la base de una clasificación económica — Diferencia promedio entre los gastos reales y previstos, calculada desde el punto de vista administrativo — Inestabilidad presupuestaria (valor medio de los cambios que se producen de un año a otro en la política presupuestaria y en cada clasificación funcional o administrativa en el transcurso de los cuatro ejercicios anteriores: la evolución de la política presupuestaria se expresa en porcentaje del presupuesto)
3	— Ingresos efectivos una vez deducidos los ingresos previstos y expresados en porcentaje del presupuesto
4	— Importe de los pagos atrasados calculado en porcentaje de los gastos totales
10	— Número de días transcurridos entre el fin del trimestre evaluado y la publicación del informe presupuestario trimestral
14	— Número de días de los que disponen las autoridades legislativas para examinar la ley de finanzas
18	— Porcentaje de recursos previstos que reciben las unidades de servicios descentralizadas
19	— Tasa de error detectada en las operaciones financieras corrientes
22	— El precio pagado por el sector público para los bienes, obras y servicios es comparable al precio que se paga en el sector privado por artículos similares
24	— Número de días transcurridos entre el final del trimestre evaluado y la difusión del informe presupuestario trimestral a las administraciones públicas
25	— Número de meses transcurridos entre el final del ejercicio y la presentación de los estados financieros a las autoridades legislativas
26	— Número de meses transcurridos entre la publicación de los informes de verificación externa y la conclusión de los trabajos del comité parlamentario encargado de su examen

Fuente: PEFA. Proyecto revisado del marco de evaluación de la responsabilidad financiera de 12 de febrero de 2004.

ANEXO 3

INDICADORES DE EFICACIA DE LA COMISIÓN

1. El punto 3.7 de la Guía brinda numerosas precisiones en relación con la elección y utilización de los indicadores de eficacia. Concretamente, señala que la identificación de los indicadores se debe llevar a cabo, siempre que sea posible, en el marco del DERP (Documento de estrategia de reducción de la pobreza) o de los documentos de políticas del Gobierno, y que deben ser comunes a todos los donantes de fondos. Establece asimismo que los indicadores deben corresponder a los objetivos SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timed: específicos, mensurables, alcanzables, realistas y situados en el tiempo).

2. Los indicadores de eficacia incluidos en los programas de la Comisión se pueden clasificar en diferentes ámbitos, siendo los principales los sectores sociales como la salud o la educación, así como la gestión de las finanzas públicas (indicadores FP). La presente auditoría se limita a examinar esta última categoría. El anexo 13a de la Guía ofrece, a título de ejemplo, cerca de 40 indicadores de eficacia, siete de los cuales están específicamente relacionados con las finanzas públicas (véase el *cuadro I*).

Cuadro I

Lista de los siete indicadores de eficacia relativos a las finanzas públicas propuestos como ejemplo en el anexo 13a de la Guía de la Comisión

Diferencia entre las consignaciones presupuestarias y los objetivos fijados a escala sectorial
Porcentaje de ejecución del presupuesto (global y por sector prioritario)
Porcentaje del presupuesto asignado a las estructuras más periféricas (por fiscalización)
Coste unitario de los productos de consumo en los contratos públicos/coste unitario de compras locales del sector privado (o donantes de fondos) (por fiscalización)
Plazos de pago a los proveedores
Porcentaje de incumplimiento de los procedimientos
Retrasos en el cierre de cuentas y aprobación de la Ley de reglamentación/aprobación presupuestaria.

3. Se tiende a establecer de concierto con el Gobierno y los proveedores de fondos una lista de indicadores de la que cada uno extrae los que desea utilizar. El objetivo es determinar aquellos indicadores que el país acepta sin reservas y evitar que cada donante utilice una plétora de indicadores diferentes.

4. Los indicadores de eficacia (tipo y número) se seleccionaron en función de cada caso. Por lo general, su número refleja el volumen de tramos variables vinculado a las finanzas públicas (véase el *cuadro J*).

Cuadro J

Importancia de los indicadores de eficacia en los tramos variables de los cinco programas examinados

(en millones de euros)

	Tramos variables				Indicadores de eficacia			
	Importe total	Importe vinculado a los indicadores de finanzas públicas	Importe vinculado a los indicadores sectoriales	Porcentaje de las finanzas públicas en el importe total	Número total	Número de indicadores de finanzas públicas	Número de indicadores sectoriales	Porcentaje de indicadores de finanzas públicas en el número total
	A	B	C	D = B / A	E	F	G	H = F / E
Etiopía	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mozambique	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Níger	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Chad	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Zambia	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Fuente: Convenios de financiación.

5. Según la Comisión, la importancia de los tramos variables (véase el cuadro K) aumenta cuando se desea estimular a las autoridades públicas a mejorar la gestión de sus finanzas.

Cuadro K

Importancia de los tramos variables en los cinco programas examinados

(en millones de euros)

	Importe total del programa	Apoyo presupuestario				Gastos conexos	
		Total tramos	Tramos fijos	Tramos variables		Apoyo institucional	Auditorías
				D	E = D / B		
A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F	G	
Etiopía	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mozambique	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Níger	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Chad	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Zambia	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Fuente: Convenios de financiación.

6. De los cinco países visitados, tres ya han percibido tramos variables. En todos los casos, conforme a los indicadores de eficacia relativos a la gestión de las finanzas públicas, el importe abonado fue inferior al importe máximo previsto (véase el cuadro L).

Cuadro L

Repercusión de los indicadores de eficacia en el importe de los tramos variables pagados en los países visitados

(en millones de euros)

Categoría de indicadores de eficacia	Según el convenio de financiación		Según la evaluación		
	Número de indicadores previstos	Importe máximo previsto	Número de indicadores alcanzados	Importe abonado	Importe no abonado
Tramo variable 2003 del programa de Mozambique					
Finanzas públicas	8	5	5	3,50	1,50
Sectores sociales	14	5	9	3,20	1,80
TOTAL	22	10	14	6,70	3,30
Tramo variable 2004 del programa de Mozambique					
Finanzas públicas	8	7	4	4,20	2,80
Sectores sociales	14	7	10	4,90	2,10
TOTAL	22	14	14	9,10	4,90
Tramo variable 2004 del programa de Níger					
Finanzas públicas	5	8	3	4,50	3,50
Sectores sociales	7	8	4	3,75	4,25
TOTAL	12	16	7	8,25	7,75
Tramo variable 2004 (2º) del programa de Zambia					
Finanzas públicas	11	30	5 (*)	8,25	21,75
Tramo variable 2004 (3º) del programa de Zambia					
Finanzas públicas	8	10	5	5,00	5,00
Sectores sociales	8	20	7	16,25	3,75
TOTAL	16	30	12	21,25	8,75
TOTAL GENERAL	83	100	52	53,55	46,45

(*) De estos cinco indicadores, cuatro sólo se alcanzaron parcialmente.

Fuente: Documentos de evaluación de los tramos abonados.

ANEXO 4

**PRÁCTICAS RECOMENDABLES EN MATERIA DE COORDINACIÓN ENTRE DONANTES DE FONDOS:
EJEMPLO DE MOZAMBIQUE**

1. La coordinación tanto entre los donantes de fondos como entre éstos y el Gobierno se rige por un acuerdo de cooperación («Memorandum of Understanding»), firmado en abril de 2004. A finales de 2004, el acuerdo de cooperación contaba con 16 miembros. Incluye una matriz (PAF — Performance Assessment Framework) destinada a realizar el seguimiento de la evolución de las reformas, a la que se añaden medidas/indicadores trienales (2004-2006) revisables con carácter anual.
2. En principio, los donantes se comprometen a utilizar exclusivamente los indicadores de eficacia incluidos en dicha matriz (sin embargo, pueden existir excepciones, en particular para la Comisión, que incorporó los indicadores a su programa antes de la firma del acuerdo).
3. También existe una matriz que retoma los compromisos de los donantes con el Gobierno. Engloba cerca de 20 medidas en torno a seis temas: previsibilidad de las ayudas presupuestarias, alineación y armonización de los indicadores, reducción de la carga administrativa derivada de las misiones, transparencia, coordinación de los apoyos institucionales y adaptación de los importes abonados en forma de ayudas presupuestarias.
4. La presidencia del grupo de donantes es rotatoria (a cargo de Suiza en el transcurso de las misiones). Además, cuenta con una *troika* compuesta por el actual presidente, el anterior y el siguiente.
5. El diálogo con el Gobierno se lleva a cabo en el seno de un comité de dirección (*steering comité*) que reúne a representantes del Gobierno y a la «troika +», es decir, a la *troika* (rotatoria) más, con carácter permanente, el Banco Mundial y la Comisión. Se reúne cada dos meses y, con mayor frecuencia, durante los períodos de revisión conjunta que tienen lugar en abril y en septiembre.
6. Los donantes se comprometen a no llevar a cabo auditorías o evaluaciones ajenas a las dos revisiones conjuntas previstas, con miras a aliviar la labor administrativa.
7. Las reuniones entre los donantes se organizan a tres niveles: los jefes de misión (para cuestiones políticas), los jefes de cooperación (para la identificación de prioridades) y los economistas (para el seguimiento técnico).
8. Los economistas trabajan por grupos temáticos cuya responsabilidad se han repartido los donantes. El ámbito de las «finanzas públicas» engloba a los grupos sobre el sistema administrativo y financiero del Estado (SISTAFE), los ingresos (impuestos, tasas y aranceles), los suministros y la auditoría. La delegación es responsable del grupo de «auditoría» y participa activamente en todos los demás grupos, salvo en el grupo de «ingresos», cuya actividad sigue con interés.
9. Además del ámbito de las finanzas públicas, existen otros grupos sobre el análisis presupuestario (en el que participa la delegación), el seguimiento del programa de reducción de la pobreza, la reforma del sector público (que analiza el problema de la corrupción), etc. La delegación contempla la posibilidad de participar en el grupo de «reforma del sector público» a título de mero observador, dado que no financia sus actividades.
10. La evaluación de la gestión de las finanzas públicas (PFMA) que se estableció en septiembre de 2004 se llevó a cabo de conformidad con el marco de evaluación del PEFA (véase el *anexo 2*), con la diferencia de que se efectuó de concierto con el Gobierno.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN**RESUMEN**

I. La ayuda presupuestaria tiene por finalidad favorecer el crecimiento y reducir la pobreza de los pueblos. Los donantes de fondos que la utilizan consideran que, con algunas condiciones de admisibilidad, es más eficaz que otros tipos de ayuda, al reforzar la capacidad de los Gobiernos para concebir y aplicar reformas a nivel macroeconómico, sectorial o de las finanzas públicas. Desde este punto de vista, la ayuda presupuestaria es también una respuesta a los riesgos que podrían afectar a la ayuda exterior basada en ayudas a proyectos. Las ayudas presupuestarias son, pues, pluridimensionales. Las ayudas de la Comisión en beneficio de los países ACP prestan igual atención tanto a las cuestiones de salud o la educación como a la cuestión, también esencial, de las finanzas públicas. El Informe del Tribunal trata este último aspecto y debe resituarse en este contexto más global.

II. En términos generales, la Comisión acepta prestar ayuda a países cuyas estructuras administrativas son frágiles, tanto en las finanzas públicas, como en muchos otros ámbitos, ya que el objetivo perseguido en desarrollo es precisamente reducir estas deficiencias. Con los años, como señala el Tribunal, la Comisión ha mejorado sensiblemente su capacidad de seguimiento de la situación en el ámbito de las finanzas públicas, tomando a menudo la iniciativa frente a otros donantes de fondos.

III. Para la Comisión, el riesgo debe definirse como «todo lo que puede suponer un obstáculo a la realización de los objetivos» [SEC(2004) 318 de 12 de marzo de 2004]. Así, los riesgos deben medirse con respecto a las ambiciones y objetivos fijados. Resultan, por ello, difíciles de establecer sin tener en cuenta los objetivos finales (la lucha contra la pobreza) y los múltiples aspectos de este tipo de ayuda.

IV. La Comisión comparte la observación del Tribunal sobre los progresos que ha conseguido en el desarrollo de herramientas de análisis y seguimiento, lo que le ha permitido proporcionar información que se ajusta a la realidad y reaccionar de la manera adecuada. Evidentemente, pueden aún aportarse mejoras teniendo en cuenta la relación coste/beneficio de estas últimas, el equilibrio entre los controles y la acción de la Comisión y la importancia que debe darse a las demás dimensiones de un programa (la Comisión concede enorme importancia a los sectores sociales dentro de las ayudas presupuestarias).

V. En general, se aceptan las recomendaciones del Tribunal, que corresponden a acciones ya en curso.

a) La Guía metodológica se está actualizando y debería estar terminada en 2005.

b) Será más explícita en cuanto a la elegibilidad de los países.

c) La búsqueda de indicadores de eficacia que sirvan de incentivo es una constante.

d) y e) Los trabajos del PEFA están finalizando y la Comisión ha desempeñado y seguirá desempeñando un papel primordial en la coordinación de los distintos donantes de fondos, incluso a nivel local, sobre las cuestiones de gestión de las finanzas públicas.

f) La Comisión se propone promover el papel de los Parlamentos y de las EFS, respetando la independencia de poderes de las distintas instituciones y a la luz del Acuerdo de Cotonú.

INTRODUCCIÓN

1. A raíz del Informe Especial nº 5/2001, y en la línea de sus recomendaciones, la Comisión ha evolucionado, *inter alia*, hacia ayudas presupuestarias no específicas.

2. Como ha señalado el Tribunal en su Informe Especial nº 5/2001 [apartado 62, recomendación 1 e)], la Comisión no es responsable de los errores de gestión de las administraciones nacionales que ejecutan los presupuestos. Tiene, por el contrario, el deber de realizar un seguimiento riguroso de la evolución de la gestión de las finanzas públicas, que es precisamente de lo que se ocupa.

ÁMBITO DE FISCALIZACIÓN: AYUDA PRESUPUESTARIA DIRECTA Y NO ESPECÍFICA

3 a 6. La ayuda presupuestaria busca aportar a los países los recursos que les permitan reducir la miseria de la población y con esta óptica apoya la ejecución de reformas esenciales. En el marco de esta ayuda, la Comisión ha de comprobar el cumplimiento de todas las condiciones impuestas al beneficiario antes de efectuar el pago en favor del Estado beneficiario. Efectivamente, al igual que hacen los demás donantes de fondos (en particular, las instituciones de Bretton Woods) esta ayuda, generalmente, ya no es específica.

7. Normalmente, las ayudas comunitarias son un apoyo a los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza (DERP). Desde el año 2000 han adoptado una nueva forma, orientada a los resultados. El importe de los ayudas varía (tramo variable) con la realización de objetivos en términos de mejora de servicios (vacunación, partos asistidos o asistencia a la escuela, por ejemplo) o de finanzas públicas. El presente Informe se centra en este último aspecto.

9. La ayuda presupuestaria da a los donantes de fondos que la utilizan la legitimidad necesaria para dialogar con seriedad con los países sobre la manera en que se administra el conjunto de los recursos del Estado. Su ambición es muy superior a la de una ayuda de tipo proyecto cuyo impacto se limita, en general, a la correcta realización de una inversión.

10. Mientras que los proyectos aplican procedimientos paralelos difíciles de gestionar por los Estados beneficiarios, las ayudas presupuestarias permiten reforzar los procedimientos nacionales.

11. Este tipo de ayuda, aunque complejo de aplicar para los donantes de fondos, es sin duda más sencillo para los países beneficiarios. Precisamente por eso, limita incluso los fallos originados por la multiplicación de los procedimientos o la dispersión de las acciones.

12. La Comisión considera que la ayuda presupuestaria presenta, cuando se cumplen las condiciones, grandes ventajas para el dinero del contribuyente europeo que justifican los riesgos que entraña la fragilidad de los sistemas de finanzas públicas nacionales. Por otra parte, la Comisión toma muy en serio el riesgo de que las ayudas presupuestarias no tengan impacto en la reducción de la pobreza y gestiona este riesgo por medio de las condiciones previas que pone a estas ayudas. Puede también interrumpir las ayudas en curso o disminuirlas, en función del resultado del país. En resumen, la Comisión, desde la adopción del programa hasta su aplicación, se esfuerza por establecer herramientas de control adecuadas, y de un coste razonable en relación a los riesgos incurridos y a los recursos humanos de los que dispone (véase la respuesta a los apartados 63 y 65).

13. La mejora de la gestión de las finanzas públicas es un factor esencial del desarrollo, es un elemento central de las ayudas presupuestarias y busca, precisamente, reforzar la transparencia, la fiabilidad y la eficacia de esta gestión. La mejora de la gestión de las finanzas públicas contribuye a los objetivos de reducción de la pobreza.

14. La cuestión de la dependencia respecto de la ayuda es un problema general que va más allá de la ayuda presupuestaria. Además, la OCDE considera el sistema de tramos variables como una práctica recomendable para limitar la volatilidad de estas ayudas.

15. La gestión del riesgo vinculado a las ayudas presupuestarias se hace a través de las condiciones de elaboración e instauración de estas ayudas: condiciones en cuanto a la admisibilidad previstas en las propuestas de financiación, a su inicio y a su ejecución precisadas en el convenio de financiación, que permiten a la Comisión decidir aportar o no este tipo de ayuda, suspenderla una vez iniciada o aumentar o disminuir su importe.

CONTROL DEL TRIBUNAL

19 a), b), c), d) La fiscalización del Tribunal se centra en la gestión de las finanzas públicas. Es una dimensión muy importante para la Comisión, pero no la única. Al elaborar y al aplicar las ayudas se presta atención también a otros elementos muy importantes: la situación macroeconómica, las políticas de salud y educación, la capacidad del país para seguir los indicadores de eficacia, la calidad de los DERP. Los riesgos vinculados a la ayuda exterior se describen en el documento SEC(2004) 318 de la Comisión, como «todo lo que puede suponer un obstáculo a la realización de los objetivos». Estos riesgos deben pues «medirse siempre en relación con los objetivos últimos buscados».

20. La fiscalización del Tribunal no tiene como objetivo medir el impacto sobre la reducción de la pobreza; no obstante la Comisión destaca que las recomendaciones y análisis del Tribunal deben también examinarse a la luz del necesario equilibrio que hay que mantener entre los distintos aspectos tratados por la ayuda presupuestaria, incluido su objetivo final. En algunos países puede estar justificado prestar tanta atención a la vacunación infantil o a la asistencia a los centros de salud como a las finanzas públicas. Esto explica el peso variable que se da, según los países, a los indicadores de salud, educación y finanzas públicas.

RESULTADOS DE LOS CONTROLES

23. La Guía, que, como señala el Tribunal, ha supuesto una gran evolución con respecto a la situación anterior, ha sido pensada como un documento evolutivo. Su revisión está en curso. Se esperaban las conclusiones de la fiscalización del Tribunal para proceder a la revisión de la cuestión de la gestión de las finanzas públicas.

24. La cuestión de los ingresos es importante. Además, forma parte de todos los programas que reciben ayuda de la Comisión y formará parte de los indicadores PEFA. Dentro del reparto de tareas entre donantes de fondos, esta cuestión la supervisa el FMI. La Comisión pretende evitar repetir el trabajo realizado por esta institución y concentra su atención en los ámbitos en los que tiene un verdadero valor añadido.

25. La estructura de la parte de las propuestas de financiación referente a las finanzas públicas puede mejorarse, pero deberá mantenerse dentro de los límites del equilibrio óptimo entre los distintos aspectos del programa y no deberá hacerse en detrimento de la información referida a los sectores sociales.

26. El respeto de los criterios de elegibilidad puede hacerse más explícito que actualmente.

27. La actualización del contenido de la Guía se ha ido haciendo regularmente mediante notas de instrucciones a las delegaciones. Las notas más importantes están también en el sitio Intranet de la Comisión. Está previsto consolidar el conjunto en la próxima versión de la Guía y desarrollar el sitio Intranet.

28. Como otros donantes que aportan ayudas presupuestarias, la Comisión basa sus decisiones de propuestas y admisibilidad de ayuda presupuestaria en el análisis de la situación inicial y en las perspectivas verosímiles de mejora. Este análisis lleva a la Comisión a ser selectiva en sus intervenciones.

29. Esta interpretación dinámica del artículo 61, apartado 2, podría aumentar el riesgo a corto plazo. Sin embargo la selectividad que induce, basada en la seriedad (reconocida por el Tribunal) del diagnóstico y en la voluntad reformadora de los Estados beneficiarios, acompañada del refuerzo de sus capacidades, permite circunscribir y administrar este riesgo. Por otro lado, la Comisión considera que el hecho de tener un conocimiento riguroso de la situación inicial y de las perspectivas verosímiles de mejora aumenta la probabilidad de que la ayuda presupuestaria tenga a la vez un impacto sobre la mejora de las finanzas públicas y sobre la reducción de la pobreza.

30. La coherencia que desea el Tribunal se hará más explícita, conservando al mismo tiempo un equilibrio razonable entre las tareas de control, descripción y la acción de la Comisión, y un equilibrio entre los distintos aspectos de una propuesta de financiación (en particular, los relativos a los sectores sociales). Por último, la Comisión seguirá favoreciendo un enfoque orientado sobre los aspectos del programa de las reformas que juzga prioritarias a corto y medio plazo, justificando estas prioridades.

32. El Tribunal observa que la parte fundamental de la información figura generalmente en las propuestas de financiación. Se hará un esfuerzo para que esta información sea menos difusa, más formalizada y estructurada y los vínculos más explícitos, dentro de lo razonable.

33. Las propuestas de financiación incluyen, como señala el Tribunal, las reformas esenciales. Es difícil ser completamente exhaustivo en la descripción de las reformas, tanto más cuanto debería hacerse el mismo ejercicio en los demás sectores a los que se refieren las propuestas de financiación: situación macroeconómica, salud, educación, estadística, seguimiento de la evaluación del DERP, por no citar más que los sectores que figuran sistemáticamente. Tampoco es evidente que las descripciones exhaustivas sistemáticamente tengan un verdadero valor añadido.

34. La corrupción es una lacra a la que la Comisión presta toda su atención. La lucha contra la corrupción, figura, además, en el artículo 9 del Acuerdo de Asociación de Cotonú. La cuestión de la corrupción está, por tanto, en la esencia de la cooperación más que en un instrumento en concreto. Además, en todos los modelos de convenios de financiación, incluido el utilizado para la ayuda presupuestaria, figura una cláusula estándar de lucha contra el fraude y la corrupción. Como señala el Tribunal, la enorme ventaja de la ayuda presupuestaria es que combate una de las principales fuentes potenciales de la corrupción en numerosos países ACP: la gestión de las finanzas públicas. La Comisión comunicará la información de que dispone sobre otros ámbitos de la corrupción [justicia, policía, Entidad Fiscalizadora Superior (EFS)], siempre que se considere esta información seria y fidedigna, en las propuestas de financiación.

35 y 36. La existencia de planes formalizados que describan las necesidades y las ayudas institucionales es deseable en todos los sectores. Los responsables de estos planes son los Estados. La Comisión presta su ayuda, y seguirá haciéndolo, para su elaboración. Pero estos planes no siempre existen, no siempre son exhaustivos y es difícil actualizarlos permanentemente. En la ayuda que presta para elaborar estos planes, la Comisión intenta que las prioridades estén definidas claramente, incluidas las que reciben financiación del FED.

37. La opinión favorable de los jefes de delegación, prevista en la Guía, se da implícitamente al transmitir las propuestas de financiación que contienen todo el marco de indicadores y condiciones, que posteriormente figuran en versión íntegra en los convenios de financiación. La Comisión prevé que los informes semestrales incluyan, como conclusión, una opinión global explícita sobre la situación de las finanzas públicas y sus perspectivas de mejora.

38. El Tribunal reconoce que la Comisión había identificado, salvo en un caso, todas las deficiencias encontradas durante su inspección. Es el caso de los «compromisos atrasados» en el Chad, en un programa que la Comisión había suspendido y que, por tanto, no era ya objeto del mismo seguimiento.

El Gobierno procuró adoptar una serie de medidas correctivas. La Comisión vigilará el efecto de estas reformas.

39. El Tribunal toma nota de que las decisiones de la Comisión se tomaron sobre la base de un conocimiento exacto de las situaciones (apartado 31) y de la evolución esencial prevista (apartado 38). La Comisión procurará aportar una argumentación más sólida que respalde sus decisiones.

40. En todos los países visitados la Comisión intervino después del FMI, y opera en ellos con el Banco Mundial y, en la mayoría de los casos, con otros donantes de fondos. Generalmente, los donantes de fondos (con la excepción de los Estados Unidos) evolucionan en sentido favorable a las ayudas presupuestarias. Las cuestiones de visibilidad y de la devolución de las ayudas son algunos de los elementos que se tienen en cuenta.

42. La Comisión introdujo un instrumento de seguimiento sistemático de la gestión de las finanzas públicas y ha previsto, a la luz de experiencia de la primera tanda de estos informes, mejorarlos. Estas mejoras:

- a) tendrán en cuenta la situación descrita por los indicadores «PEFA»;
- b) incluirán un seguimiento sintético de la aplicación de los programas de ayudas institucionales;
- c) incluirán un análisis de la coherencia entre las deficiencias de la situación y las reformas y ayudas previstas;
- d) incluirán una conclusión global de la delegación;

- e) pedirán que los elementos efectivos de estos informes sigan compartiéndose con los demás donantes de fondos;
- f) preverán que las autoridades nacionales sigan participando lo más posible en los trabajos de evaluación;
- g) ajustarán la periodicidad, excepto en casos particulares que requieran un seguimiento más continuado, al ritmo anual propuesto por el Tribunal.

43. Estos informes ya se basan en las evaluaciones más recientes.

44. La Comisión, en gran parte, ha puesto a prueba el marco de evaluación, que está finalizando. Hay previstos ajustes tras un período de prueba de un año. Algunas sugerencias del Tribunal ya se han discutido con los demás donantes de fondos.

45. La Comisión presta una atención permanente a la definición de indicadores de eficacia. Es una de las razones por la que procedió a la evaluación retrospectiva de su experiencia en los tramos variables.

46. De este examen se extrae la lección de que los indicadores, para ser eficaces, deben ser limitados en número y no pueden cubrir todos los ámbitos. Deben referirse a elementos que se consideren esenciales. El seguimiento de la Comisión no se limita, no obstante, únicamente a estos indicadores, como demuestra la estructura del informe de seguimiento solicitado a las Delegaciones.

47. Los informes de seguimiento están evolucionando. En los primeros informes, las delegaciones han descrito la situación actual, dando tal vez la impresión de ser demasiado «estáticos». Los informes siguientes deben centrarse más en el dinamismo. Los servicios centrales los han explotado, y van a mejorar las instrucciones formales a las delegaciones.

48. Para un Gobierno, el incentivo de reforma no depende sólo de la pertinencia de los indicadores de eficacia. Está también vinculado a otros factores, como el importe de las ayudas, el conjunto de la condicionalidad de los donantes de fondos, la eficacia de la coordinación de éstos últimos, etc. La Comisión negocia los indicadores con los Gobiernos y procura coordinarse sistemáticamente con los demás donantes de fondos. Considera que es normal que la naturaleza y el número de los indicadores relativos a la gestión de las finanzas públicas varíen según la situación de los países.

49. La Comisión considera los niveles de asignación y ejecución presupuestarios, especialmente de los presupuestos de los sectores de salud y educación, elementos esenciales que deben supervisarse al conceder una ayuda presupuestaria. El hecho de que sean fáciles de supervisar es más una cualidad que un defecto. Es cierto que deben completarse con un número reducido de indicadores elegidos en función de la situación particular del país.

50. Cuando sea necesario, deben aportarse precisiones sobre la definición, el método de cálculo y las fuentes de información de cada indicador.

51. El peso que debe darse a los tramos variables y a los indicadores de eficacia relativos a las finanzas públicas depende de numerosos elementos: dependencia de la ayuda específica, fragilidad de la situación económica, situación de los sectores de salud y educación, experiencia adquirida en programas anteriores, etc. En el caso de los cinco países estudiados por el Tribunal, es evidente que el peso de los indicadores de finanzas públicas ha sido proporcional a la fragilidad de los sistemas (van del 59 % del programa en Zambia al 7 % en Etiopía).

52. La coordinación con los demás donantes de fondos, tanto en las sedes como a escala local, ha sido siempre una de las preocupaciones centrales de la Comisión.

53. Esta coordinación se ha desarrollado no sólo en el programa PEFA, iniciado por la Comisión y el Banco Mundial, sino también en la Asociación Estratégica con África (AEA) y en la OCDE-CAD.

54. A escala local, como señala el Tribunal, la coordinación es más bien satisfactoria. El formalismo es seguramente necesario cuando prestan ayuda numerosos socios (Mozambique), no forzadamente cuando su número es reducido. La Comisión ha llevado el liderazgo en varios ámbitos (por ejemplo, al exigir el seguimiento de indicadores de eficacia) y ha sido a menudo la promotora de los grupos de donantes de fondos. En otros ámbitos, respeta el reparto de tareas entre distintos donantes de fondos (por ejemplo, el seguimiento de la situación macroeconómica y de los ingresos por parte del FMI).

55. Es cierto que a veces resulta difícil, incluso para los países beneficiarios y el FMI, tener una idea precisa de la financiación de las ayudas de los demás donantes de fondos.

56. El éxito de las reformas requiere que éstas sean adoptadas como propias por todos los participantes.

58. La Comisión es consciente del importante papel de los Parlamentos nacionales y de la necesidad de fomentarlo y reforzarlo. No obstante, no debe sobrestimarse su capacidad para intervenir en este ámbito, ya que el reparto y el equilibrio de poderes entre el Parlamento y el Gobierno es un problema que depende directamente de la soberanía del Estado beneficiario. No pueden, pues, abordarse sino con prudencia, habida cuenta del respeto de la independencia de las distintas instituciones del Estado beneficiario y a la luz del Acuerdo de Cotonú.

59. También la situación de la EFS varía en extremo de unos países a otros. No obstante, siempre que es posible, la Comisión procura integrar la información útil procedente de sus trabajos.

60. El recuadro 7 da un ejemplo del diálogo, no siempre fácil, que la Comisión ha mantenido en Mozambique con una EFS. En este caso, el Tribunal Administrativo les recordó a los donantes de fondos que era una institución autónoma.

61. La Comisión, en varias ocasiones, ha respaldado y aportado apoyos institucionales a las EFS. Se ha enviado un proyecto de documento de estrategia a las delegaciones.

62. La posibilidad de que la Comisión se ponga en contacto con los Parlamentos y las EFS debe examinarse caso por caso, con prudencia y a la luz del Acuerdo de Cotonú. Se trata de un ámbito muy sensible, que afecta a la soberanía nacional y que debe abordarse respetando las normas nacionales que establecen el reparto y el equilibrio de poderes entre las instituciones.

63. Hay que llegar a un equilibrio entre los recursos humanos encargados del seguimiento y del control y aquéllos que tienen un papel activo en el diálogo de las políticas, entre los dedicados al seguimiento de las finanzas públicas y los que supervisan los indicadores sociales o el marco macroeconómico.

65. La Comisión es consciente de que se ha fijado objetivos ambiciosos, habida cuenta de los recursos humanos de que dispone. Destaca que el aumento de las tareas, como preconiza el Informe, corre el riesgo de acentuar este desfase.

66. La Comisión está elaborando listas de control tal como propone el Tribunal.

67. La Comisión proseguirá su esfuerzo en materia de formación.

68. Se fomentarán los intercambios entre las delegaciones sobre la base de las prácticas más recomendables.

69. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 38.

70. La Comisión está de acuerdo con la observación del Tribunal: se han realizado numerosos progresos en la gestión de las finanzas públicas en los países que se han beneficiado de ayudas presupuestarias, lo que se ajusta a los objetivos perseguidos. Esto afianza las opciones elegidas por la Comisión. El impacto de una mejora de la gestión presupuestaria revierte en el conjunto de los recursos del Gobierno y no en la financiación comunitaria. Hay que señalar que estas mejoras deben consolidarse y proseguirse, lo que aboga por continuar el esfuerzo.

71. Hay que señalar que la reforma global de las finanzas públicas está verdaderamente de actualidad, gracias sobre todo al impulso de programas de ayuda presupuestaria. En este contexto, que el Tribunal de Cuentas dé cuenta de «resultados intermedios parciales más bien positivos» es un dato favorable que debe atribuirse en parte a la ayuda presupuestaria.

72. Cada convenio de financiación contiene los detalles de las condiciones y resultados previstos (medidos por los indicadores) y constituye el compromiso jurídico contractual entre el Estado beneficiario y la Comisión. Las reacciones de la Comisión corresponden a una gestión del riesgo que le parece conveniente. Así, en uno de los cinco casos estudiados por el Tribunal, la Comisión suspendió su ayuda. En otros, varió el importe de su ayuda en función de la evolución de indicadores de eficacia que, por otra parte, no se refieren sólo a las finanzas públicas, sino también a los servicios sociales prestados a los más pobres de la sociedad, las mujeres y los niños.

73. Al término de cada programa o, si procede, durante los mismos, los recursos no desembolsados, debido al incumplimiento de las condiciones o a no haberse logrado resultados, se liberan y transfieren al programa indicativo nacional (PIN). No obstante, la falta de utilización de recursos generalmente es confirmada durante la revisión intermedia o la revisión final, lo que permite reducir, en su caso, el importe del PIN. Se mantiene, pues, íntegramente el incentivo de los tramos variables.

74. Las condicionalidades, el peso de los tramos y de los indicadores respectivos se revisan en cada nuevo programa, como muestra la revisión de las ayudas realizada recientemente por la Comisión.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

76. El Tribunal señala que la Comisión ha definido un *marco metodológico* que indica un claro progreso con relación a la situación anterior (apartado 23). Considera que este marco puede completarse y precisarse en algunos aspectos (apartados 25 y 26). En particular, será posible destacar más la coherencia y la lógica de los programas (apartado 30). Las actualizaciones del marco metodológico que se hicieron se consolidarán en una nueva versión de la Guía en la que están trabajando los servicios y que incluirá una actualización de los informes de seguimiento (apartado 42).

77. El Tribunal ha señalado que el marco metodológico *se ha llevado a la práctica* de forma más bien satisfactoria y que los indicadores de eficacia están mejorando. Algunos ámbitos pueden aún completarse o precisarse. La Comisión destaca que hay que encontrar un equilibrio entre los distintos componentes de una ayuda presupuestaria: la atención a la cuestión de los sectores sociales, en concreto, debería seguir siendo prioritaria. La ayuda presupuestaria seguirá combatiendo una de las fuentes principales potenciales de corrupción: las deficiencias en la gestión de las finanzas públicas.

Los informes de las Delegaciones deben evolucionar en un sentido más dinámico.

79. La coordinación es una prioridad para la Comisión tanto entre las sedes como a nivel local, en particular, por lo que se refiere a la aplicación del marco de evaluación del PEFA. En el ámbito de las ayudas presupuestarias, la Comisión participa en todos los marcos de coordinación.

80. El examen del Tribunal reconoce que la información utilizada para la toma de decisiones de financiación —y posteriormente la información presentada en los documentos de seguimiento— *es fiel a la realidad*.

81. La Comisión toma nota de que el Tribunal no cuestiona su interpretación del artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú. La selectividad de las ayudas de la Comisión, inducida por esta interpretación basada en la solidez del diagnóstico y en la voluntad reformadora del Estado beneficiario, permite circunscribir y administrar el riesgo que menciona el Tribunal.

82. La Comisión seguirá mejorando la presentación de los programas, poniendo más de relieve la coherencia interna y manteniendo al mismo tiempo un equilibrio razonable entre los distintos componentes de un programa (que no se limita únicamente a la cuestión de las finanzas públicas), estando atenta al equilibrio que debe respetarse entre los trabajos de seguimiento, de control y las intervenciones más activas frente a los gobiernos y a los demás donantes de fondos y, por último, teniendo en cuenta el coste y el beneficio esperado de una información más exhaustiva.

83. Varios elementos indican una evolución favorable en la gestión de las finanzas públicas en muchos de los países que se benefician de las ayudas presupuestarias. Por lo que se refiere a la cuestión del riesgo, definido, en su «Documento de trabajo sobre la descripción de los riesgos vinculados a la ayuda exterior», como «todo aquello que puede suponer un obstáculo a la realización de los objetivos», considera que los «riesgos deben siempre ponerse en relación con los objetivos últimos a alcanzar».

84. La actualización de la Guía metodológica está en curso. Se esperaban las recomendaciones del Tribunal con el fin de integrar las que la Comisión considere pertinentes. Las instrucciones harán hincapié en la necesidad de poner más de relieve la coherencia de las acciones. La Comisión señala que sus elecciones y la coherencia de las acciones no han sido cuestionadas por el examen del Tribunal. La lucha contra la corrupción, en particular la que afecta a la utilización de los fondos públicos, está y seguirá estando en el centro de los programas. La Comisión tomará en cuenta algunas propuestas de mejora del informe de seguimiento. En materia de ingresos, la Comisión expresa reservas, no sobre el interés intrínseco de esta problemática, sino sobre el valor añadido que pueda aportar en el análisis de este ámbito, muy bien cubierto por el FMI.

85. Se prevé que la próxima Guía ayudará a aportar, caso por caso, una demostración más formalizada del cumplimiento del artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú.

86. La Comisión procurará utilizar los indicadores de eficacia que ofrezcan la mayor incentivación posible y estén más orientados a resultados, aun cuando siempre es difícil calibrar el verdadero grado de incentivación.

87. La Comisión ya hace todo lo que está en su mano, es incluso una prioridad, para garantizar el éxito del marco de evaluación de la eficacia de las finanzas públicas implantado en el seno del PEFA. No obstante, depende también de la posición de los demás donantes de fondos. En una determinada fase, el desarrollo de un enfoque común debe pasar por la aceptación de compromisos.

88. La Comisión lleva muchos años intentando favorecer la coordinación a escala local, y es promotora de gran número de marcos conjuntos de donantes de fondos que aportan ayudas

presupuestarias. El modelo preconizado por la Comisión prevé dejar a cada donante libertad de decisión.

89. Las funciones que desempeñan los Parlamentos y las EFS son esenciales. No obstante debe examinarse con prudencia la posibilidad de que la Comisión ponga en contacto con estas instituciones, respetando la soberanía de los países y las normas nacionales que establecen el reparto y el equilibrio de poderes entre instituciones. Tal posibilidad debe analizarse también a la luz del Acuerdo de Cotonú.