

Los orígenes del apoyo presupuestario en la evolución de la ayuda contemporánea

The origins of budget support in the evolution of contemporary aid

Marta WOOD
tides@ulpgc.es

José BOZA
jchirino@ulpgc.es

Matías GONZÁLEZ
matiasmanuel.gonzalez@ulpgc.es

Javier DE LEÓN
javier.leon@ulpgc.es
Instituto Universitario de Turismo
y Desarrollo Económico Sostenible,
Universidad de las Palmas de Gran
Canaria (España)

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. El apoyo presupuestario. Antecedentes y situación actual**
 - 2.1. Antecedentes del apoyo presupuestario**
 - 2.2. El apoyo presupuestario de la última década (2000-2010)**
 - 2.3. De 2011 en adelante: los contratos de Buen Gobierno**
- 3. Elementos clave del apoyo presupuestario actual**
 - 3.1. La lucha contra la pobreza como elemento central del apoyo presupuestario**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

Los orígenes del apoyo presupuestario en la evolución de la ayuda contemporánea

The origins of budget support in the evolution of contemporary aid

Marta WOOD
tides@ulpgc.es

José BOZA
jchirino@ulpgc.es

Matías GONZÁLEZ
matiasmanuel.gonzalez@ulpgc.es

Javier DE LEÓN
javier.leon@ulpgc.es
Instituto Universitario de Turismo
y Desarrollo Económico Sostenible,
Universidad de las Palmas de Gran
Canaria (España)

Resumen

El apoyo presupuestario se remonta a tiempos relativamente recientes, cuando esta modalidad de ayuda tomó protagonismo en la última década. Sin embargo, el apoyo presupuestario entendido como transferencia de fondos de un país u organismo a un segundo país (beneficiario) para apoyar los presupuestos nacionales es anterior. En este sentido, este artículo hace una revisión de este tipo de ayudas, desde la década de los cincuenta con el proceso de descolonización hasta nuestros días. Desde entonces han ido apareciendo elementos clave que han dado lugar al concepto de apoyo presupuestario tal y como se conoce en la actualidad. Estos son la lucha contra la pobreza como objetivo principal, el cambio de enfoque sobre la condicionalidad de las ayudas y la puesta en valor de las relaciones basadas en la confianza entre donantes y receptores.

Palabras clave: apoyo presupuestario, ayuda, condicionalidad.

Abstract

Budgetary support dates back to relatively recent times, when the interest in this type of aid emerged during the last decade. However, budgetary support, seen as a fund transfer from a country or organization to other recipient country to help them with their national budgets, appeared earlier. In this sense, this paper reviews this type of aids from the 50s —when the decolonization process started— to our days. Since that decade some key elements have appeared and they have led to the concept of budgetary support as it is known today. The main elements are the fight against poverty —as the main goal—, the change of approach about the conditionality of aids and the valuation of the trust-based relationships between benefactors and recipients.

Keywords: budgetary support, aid, conditionality.

1 Introducción

El apoyo presupuestario tiene una larga serie de antecedentes en el sistema de ayuda internacional cuando lo entendemos como una transferencia de fondos cuyo objetivo es apoyar el presupuesto nacional de otro país para el alcance de determinados fines. El apoyo presupuestario, así entendido, podría remontarse a cinco décadas atrás, desde que las metrópolis continuaran apoyando a sus colonias después de su independencia y, posteriormente, con los apoyos financieros destinados por las organizaciones de Bretton Woods a los presupuestos nacionales de los países con dificultades en sus balanzas de pagos. Por ello, lo que es importante no es tanto resaltar la definición del apoyo presupuestario como instrumento de ayuda en sí mismo, sino analizar la evolución de las ayudas presupuestarias, la forma en que han ido modificándose los elementos asociados a estas transferencias, esto es, objetivos, condicionalidades o incluso las relaciones y el diálogo político entre donantes y beneficiarios.

A lo largo del segundo apartado se dibuja la trayectoria del apoyo presupuestario considerando sus antecedentes, desde la década de los cincuenta y sesenta en la relación metrópolis y excolonias, pasando por la crisis del petróleo de los setenta, el Consenso de Washington de los ochenta sin olvidar el fenómeno de la fatiga de la ayuda en los sesenta y los noventa. Además, se analizan en profundidad los cambios sucesivos en el manejo de políticas de desarrollo que hicieron posible la definición del apoyo presupuestario actual, partiendo de la creación del Marco Integral de Desarrollo y sus implicaciones políticas y técnicas. Por último, se exponen las últimas modificaciones del apoyo presupuestario en la época actual y, particularmente, de la Comisión Europea, al ser este un organismo que favorece este tipo de ayuda en determinados contextos.

El tercer apartado se centra en los tres elementos que surgieron en diferentes momentos del tiempo pero que, a nuestro parecer, definieron el nacimiento del apoyo presupuestario como lo conocemos actualmente. Estos son: la consideración del concepto de pobreza como una problemática multidimensional, el cambio de enfoque en torno a la condicionalidad de la ayuda y la irrupción de la importancia de las relaciones de confianza con el diálogo entre los socios, lo que pone de relieve de forma sucinta las luces y sombras del apoyo presupuestario. El cuarto apartado presenta las conclusiones del trabajo realizado.

2

El apoyo presupuestario. Antecedentes y situación actual

El apoyo presupuestario es una transferencia de fondos, en su más sencilla interpretación. Ahora bien, en un contexto internacional puede encerrar muchos matices (tales como adónde va y hacia dónde se canalizan los fondos, cuáles son sus objetivos o qué condiciones llevan aparejada esta transferencia), con lo que en realidad es una herramienta que reviste una gran complejidad y una carga política importante.

Muchos son los instrumentos de ayuda que están basados en transferencias financieras. Particularmente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) no ha dejado de innovar sobre los instrumentos de crédito para los países pobres o altamente endeudados ofreciendo diferentes líneas de crédito con distintas características a cada grupo de países, tales como las iniciativas para el alivio de la deuda Heavily Indebted Poor Countries (1996) y Multilateral Debt Relief Initiative (2005). Actualmente el FMI cuenta con «the extended credit facility, the standby credit facility, the rapid credit facility», puestos en marcha en 2010. A este respecto hay que preguntarse por qué el uso del apoyo presupuestario se generalizó en todas las agencias bilaterales, especialmente durante la pasada década.

Se podría decir que el apoyo presupuestario nació a partir del cambio de pensamiento en torno a la condicionalidad de las ayudas para los programas de ajuste estructural (PAE, en lo sucesivo), vigente hasta los años noventa. De la configuración de esa nueva condicionalidad derivó el progresivo avance hacia la herramienta conocida hoy como *apoyo presupuestario* pero que, en algunos casos, ya ha superado esa definición. En el caso de la Comisión Europea, el apoyo presupuestario ha pasado a presentarse bajo la modalidad de Contratos de Buen Gobierno, Contratos de Reforma Sectorial y Contratos para la Consolidación Estatal.

2.1. Antecedentes del apoyo presupuestario

2.1.1. Los cincuenta y los sesenta: la ayuda como instrumento político en la descolonización

En los orígenes de la ayuda internacional de la época contemporánea se podría considerar que Estados Unidos centralizó gran parte del protagonismo. Un año después del inicio del Plan Marshall, el presidente Truman estableció un programa de ayuda para los países menos desarrollados. De 1951 en adelante esta ayuda tuvo, entre otros objetivos, el de apartar del comunismo a aquellos países del área de influencia soviética, para evitar su expansión y salvaguardar los intereses norteamericanos; por ello, los primeros paí-

ses en recibir ayuda económica, aparte de la militar, fueron Corea, Vietnam, Formosa (actualmente Taiwán), Pakistán e India.

En 1961, el presidente Kennedy anunció un nuevo plan de ayuda, en donde la asistencia económica y la de seguridad contra el comunismo quedaban definitivamente separadas.¹

Cabe destacar que estos préstamos constituyeron uno de los orígenes de la posterior crisis de deuda. Sin embargo, aquí es importante destacar la idea de *planificación del desarrollo* que subyace en aquella afirmación, basada en el establecimiento de objetivos y en la necesidad de contar con programas nacionales de desarrollo.

Paralelamente, también a inicios de la década de los sesenta comenzaba en África el proceso de independencia de las metrópolis europeas, momento en donde una determinada forma de apoyo presupuestario también estaba en marcha. En el caso de África occidental, particularmente de las excolonias francesas, ya existía este tipo de ayuda antes y después del proceso de independencia en 1960. A este respecto, Francia proveía una ayuda sustancial en forma de subsidios para el comercio pero también en apoyo al presupuesto (Hutchinson 1964, p. 67). Habría que hacer un análisis detallado sobre la composición y los términos de concesión de dicha ayuda, en cuyas estadísticas podrían haberse incluido partidas tales como los ingresos de capital repatriados a Francia por parte de los inversores franceses, la ayuda que nunca salió de Francia (un tercio de los salarios de los trabajadores implicados en la asistencia técnica a los países y un décimo de la ayuda para equipos), así como el gasto para mantener al personal francés en los países receptores y los gastos de su Administración (Bossuat 2003, p. 444). Dichas ayudas se canalizaban a través del Fondo para el Desarrollo Social y Económico de los Territorios de Ultramar y el Fondo de Inversión para los territorios de Ultramar² establecidas en 1946. Entre 1946 y 1959 Francia destinó dos tercios de la ayuda en infraestructuras básicas para el desarrollo social y económico a sus colonias africanas. Como indica el citado autor, el programa de inversión de esta ayuda era diseñado por Francia y los países receptores conjuntamente, contando con las diferentes agencias francesas especializadas, con sede en estos territorios; al mismo tiempo, las otras metrópolis, como Inglaterra, Italia o Bélgica otorgaban a sus colonias otros tipos de ayuda en forma de créditos y de asistencia técnica.

Es más, aunque en la literatura académica y en las agencias de ayuda se habla del reciente auge del apoyo presupuestario, ya en 1965 Singer hacía la distinción entre la ayuda de proyectos de la ayuda dada a través del «apoyo general a los presupuestos nacionales para planes a largo plazo», así como la combinación entre ambos (Singer 1965, p. 539). El mismo autor consideraba que, teniendo en cuenta que muchos de los gastos públicos (o corrientes) se dirigen más al desarrollo que los propios gastos clasificados como *proyectos* o gastos de capital, el apoyo a los presupuestos naciona-

1 En ese momento se insistiría en la «existencia de un programa de desarrollo nacional para cada país receptor, más que una serie de proyectos no relacionados, como había sido característico en el pasado [...]. Los países receptores debían asumir su responsabilidad en establecer objetivos y sus propios programas para el crecimiento económico, educacional y social, mientras que Estados Unidos [...] pondría énfasis en los préstamos para el desarrollo [...] a un tipo de interés bajo o incluso sin tipo de interés» (Reuss 1961, p. 27).

2 De sus siglas en francés, Fides y Fidom, respectivamente.

les «es preferible cuando los donantes acuerdan con los receptores las prioridades y políticas de desarrollo» (Singer 1965, p. 544). Esta afirmación también constituye un antecedente de gran importancia en las políticas actuales del apoyo presupuestario, en los que el apoyo a los presupuestos nacionales presupone el acuerdo de donantes y receptores sobre las políticas reflejadas en los documentos nacionales de estrategias de desarrollo.

Con todo, al final de la década, en el año 1969, el informe *Partners in Development* de la Comisión Pearson³ evidenció una sensación de decepción por parte de los países donantes sobre los resultados alcanzados en las políticas de desarrollo de países pobres, lo que dio lugar a la aparición del concepto de la *fatiga de la ayuda*.

Lo cierto es que la ayuda ya se encontraba en crisis desde mucho antes, con una rápida disminución de ayuda oficial en relación con el PIB de los países de la OCDE, entre 1960 y 1973 (Rhenals y Martínez 2009, p. 29). En aquel entonces Reid (1966, p. 315) especificó cinco motivos que produjeron ese sentimiento de crisis en la ayuda externa por parte de los países desarrollados:

- 1) la disminución del índice de crecimiento económico del 5 al 4% en los países pobres en los últimos quince años;
- 2) el fuerte contraste entre la disminución del índice de crecimiento económico y el rápido aumento del índice de crecimiento de la población, lo que conllevaba un menor nivel de renta per cápita;
- 3) la disminución de la movilización de recursos financieros de los países desarrollados a los niveles de 1961;
- 4) el rápido aumento de la deuda, ya que en 1964 los países pobres tuvieron un servicio de la deuda cuatro veces mayor a 1956,
- 5) y, por último, la crisis en el apoyo público a los Gobiernos receptores, fundamentada en la idea general de la opinión pública sobre la llamada *ingratitude de los pobres*. Este concepto se asociaba con la ineficiencia de las ayudas, la corrupción y el gasto en partidas destinadas a la guerra, que parecían ser más importantes que la promoción del desarrollo económico en estos países.

2.1.2. Entre los setenta y ochenta: de la fatiga de la ayuda al Consenso de Washington

2.1.2.1. Los setenta

La crisis de la ayuda (1960-1973) en el periodo anterior fue un caldo de cultivo para la generalización de la idea de que, si los países pobres necesitaban fondos para acelerar su crecimiento económico, también debían aceptar las realidades políticas; esto es, aceptar la experiencia y las ideas del Banco Mundial, lo que les permitiría mejorar sus políticas, programas y proyectos, así como mejorar la eficiencia en el gasto de sus fondos (Reid 1966, p. 321).

3 (Véase) The Pearson Commission on International Development (Pages of The World Bank History).

A partir de 1973, la inflación derivada de la subida de los precios del petróleo también afectaría al sobreendeudamiento exterior de los países del desarrollo. En esta década, los países del África subsahariana quedaron en una situación de relativo olvido, hasta que se produjo una redistribución de los fondos por parte de los países de la OCDE que los favoreció, en detrimento de la ayuda para Asia, Medio Oriente y norte de África. Sin embargo, hasta inicios de los noventa, el nivel de ayuda recibida en relación con el PIB todavía era menor en el caso de los países del África subsahariana (Bird 1999, p. 3).

En el plano conceptual del sistema de ayuda a inicios de los años setenta, pareció producirse, de la mano del Banco Mundial, un leve movimiento hacia la redefinición de la idea de desarrollo, pasando a tener en cuenta determinados aspectos sociales. Concretamente, se realizaron esfuerzos para la medición de la pobreza basada en la calidad de vida y en la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad (Bird 1999, p. 3), un tipo de acercamiento al nuevo enfoque del Marco Integral de Desarrollo. Después del citado avance, esta visión quedaría ensombrecida en los ochenta con las recetas del Consenso de Washington para los PAE.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional, que había nacido con la pretensión fundamental de poner fin a los desórdenes de las relaciones económicas internacionales y a la volatilidad de los tipos de cambio, quedó sin un papel claro que desarrollar a partir de la quiebra del patrón oro-dólar y del establecimiento del sistema de flotación internacional de divisas en 1973. Ello provocó que la institución dirigiera su atención hacia los países subdesarrollados. Dicha concentración de su ayuda financiera pudo motivar una rigidez mayor en sus posteriores programas y en la filosofía que los inspiraba (Nieto 2005, p. 75). Según algunos autores como el propio Nieto y Muriel (2000, p. 2), las ayudas dejaron de ser medidas de carácter extraordinario pasando a ser medidas ordinarias y, por tanto, ejerciendo un poder de influencia sobre las economías mucho más profundo; el recurso al Fondo Monetario Internacional se volvió ineludible, debido a que muchos países en desarrollo no disponían de otras opciones para cubrir adecuadamente sus necesidades de financiación en divisas. Para estos países, el Fondo Monetario Internacional exigía condiciones cada vez más estrictas a medida que aumentaban la necesidad de financiación para garantizar la devolución de los préstamos.

Pero el Fondo Monetario Internacional no era el único organismo que protagonizó la concentración de su actividad en torno a estas ayudas fuertemente condicionadas. En 1981, con la crisis financiera, el Banco Mundial evidenció la necesidad de proveer de apoyo presupuestario, ya que en este momento existía la percepción de que únicamente la ayuda a proyectos no era suficiente para la reforma de políticas o la capacitación institucional. Ello generó

un debate en el Banco Mundial, entre los tradicionalistas del enfoque de proyectos y los reformistas que argumentaba la necesidad de contar con una institución útil para afrontar la crisis y proveer de apoyo para financiar las balanzas de pagos, para asegurarse de que los países pudiesen hacer frente a sus obligaciones con el exterior (Linn 2004). Así, el apoyo a los presupuestos nacionales en este momento se relacionaba más con el apoyo a las balanzas de pago de los países con dificultades, lo que fue común en la década de los setenta y los ochenta, especialmente con el establecimiento de tipos de cambio flexibles.

2.1.2.2. Los ochenta

A lo largo de la década de los ochenta existió una notable obsesión por la aceleración del crecimiento económico internacional, que se reflejaría en el Consenso de Washington en 1989 y en los PAE. En ellos existían altos niveles de condicionalidad para el acceso al crédito del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La mejora del rendimiento de las economías debía basarse en la eficiencia en la asignación de los recursos nacionales, y el criterio para medir dicho rendimiento era el crecimiento del PIB, la estabilidad macroeconómica o el equilibrio fiscal, mientras que la idea de desarrollo de la sociedad a largo plazo perdía importancia (Gore 2000, p. 794).

Con los PAE, los países que incurrían en déficits externos y carecían de divisas para cubrir sus necesidades de desarrollo se veían obligados a respetar las condiciones impuestas por el FMI (Nieto 2005, p. 78).⁴ Como indica Nieto, esta condicionalidad estaría justificada por la necesidad de mantener la credibilidad internacional de estos países, como prestatarios capaces de devolver la financiación ante problemas como el deterioro de la relación real de intercambio o el aumento del servicio de la deuda por préstamos anteriores. Para este autor, las políticas del Fondo Monetario Internacional estaban encaminadas a reducir los déficits exteriores, pero no se detenían a analizar los requisitos necesarios para potenciar el crecimiento económico, lo que provocaría la ineffectividad de muchos de estos programas. Por su parte, el Banco Mundial fue fiel a las doctrinas del Fondo Monetario Internacional, preocupándose más en controlar determinadas variables económicas, aquellas relacionadas con el Consenso de Washington, en detrimento de otras acciones más directamente vinculadas a la mejora de las condiciones de vida de la población de esas naciones (Nieto 2005, p. 114).

Como fruto del cuestionamiento sobre la efectividad de los programas, el Fondo Monetario Internacional lanzó una iniciativa de mejora, los servicios de ajuste estructural (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF). Estos tenían por objetivo el suministro de recursos en condiciones preferenciales, con largos plazos de devolución para el respaldo de ajustes macroeconómicos y reformas estructurales a medio plazo, y se aplicaban a países de renta baja que

4 Existen múltiples definiciones para estos programas; entre otras, un programa de ajuste estructural «es la condición impuesta por el FMI o el Banco Mundial a un país para otorgarle respaldo financiero destinado a afrontar un problema grave de pagos internacionales» (Zabalo 2000).

cumplieran determinadas características para enfrentar problemas persistentes de la balanza de pagos (Muriel 2000, p. 198).

A finales de los ochenta y principios de los noventa, la Comisión Europea comenzó a proveer de apoyo para los ajustes estructurales sujetos al grado de condicionalidad previsto por los PAE del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. La Comisión Europea introdujo además condiciones adicionales, normalmente relacionadas con la protección o el gasto en el sector social. Esta ayuda era provista de forma directa o en forma de programas de importación, general o sectorial (Comisión Europea 2005, 3).

2.1.3. Los noventa: de los Programas de Ajuste al Alivio de la Deuda

La fatiga de la ayuda volvió a presentarse en la década de los noventa con una sustancial caída de la ayuda en términos absolutos y relativos (en relación con el PIB de los donantes), entre 1992 y 2002. En estos años, el escepticismo sobre la efectividad de la ayuda se generalizó y las dudas sobre si la misma era efectiva en la lucha contra la pobreza en los países receptores llevaron a una disminución de la voluntad de los contribuyentes a financiarla, lo que convirtió a la fatiga de la ayuda en uno de los mayores determinantes de las ayudas presupuestarias (Fuchs *et al.* 2014, p. 173). Además, esta también pudo ser el resultado de los cambios ideológicos impulsados en la era de Reagan y Thatcher de la década anterior, cuyas ideas conservadoras sobre la ayuda externa consideraban que la asistencia económica distorsionaba el libre funcionamiento de mercado y obstaculizaba el desarrollo del sector privado (Rhenals y Martínez 2009, p. 29). También la Guerra Fría pudo tener influencia en el cambio del mapa de la redistribución de la ayuda, ya que con la caída del comunismo no se consideraba necesario seguir apoyando a los países en el área de influencia soviética (Bird 1999, p. 13).

La *fatiga de la ayuda* en este momento también se relacionó con aspectos políticos y no estrictamente económicos. Estos se derivaban de una creciente desconfianza hacia el sistema de ayuda, tales como la ausencia de políticas claras y coordinadas de los agentes del desarrollo para enfrentar la lucha contra la pobreza (Unceta 2003, p. 190). También podría referirse a una actitud de las administraciones públicas en relación con la cooperación internacional, al debilitamiento de la convicción sobre la responsabilidad y al compromiso de los países donantes en la lucha contra la pobreza (Dubois 2000). O, también, que los beneficios percibidos por los donantes no superaron las expectativas en función de los costes invertidos, lo que provocó que la ayuda fuera relacionada con un uso ineficiente de los recursos del donante. La idea de que la ayuda internacional no hubiera sido efectiva a la hora de alcanzar objetivos políticos, sugerida por Mosley (1987), o dicho de otra forma, no hubiera sido útil para comprar la influencia política, podría haber sido otro factor de la *fatiga de la ayuda* en esta década (Bird 1999, p. 12).

Como se ha indicado en apartados anteriores, la ayuda internacional en la década de los noventa estuvo ampliamente influida por las ideas del Banco Mundial, posteriormente recogidas en la publicación *Assessing Aid: What's work, What's doesn't and Why* (1998). En ella se insistía en la idea de que la ayuda sería más eficiente en aquellos países en donde ya había buenas políticas en marcha, ideas recogidas en las teorías de Burnside y Dollar (2000, 2004) y por el modelo de asignación de la ayuda de Collier y Dollar (2002) que justificarían en parte la fuerte condicionalidad de la ayuda. Burnside y Dollar sugerían que la ayuda sería más efectiva si se dirigía a aquellos países que tenían buenas políticas en marcha, o bien en donde el entorno era favorable para la implantación de políticas. El apoyo presupuestario comienza a ganar protagonismo en este escenario, en el que se presenta como una forma de ayuda preferible cuando las preferencias de donantes y receptores están alineadas, idea que ya había sido sugerida por Singer (1965) y cuando existen buenas políticas de desarrollo en marcha. Como indica la citada obra del Banco Mundial:

En los países con buenas políticas, la asignación adecuada de gastos y servicios efectivos, los donantes pueden proveer de grandes cantidades de apoyo como apoyo presupuestario general, sabiendo que los recursos serán bien empleados. En los casos en los que no existe un acuerdo sobre la asignación de recursos, la ayuda con financiación de proyectos deberá ser evaluada no como proyectos aislados sino en la forma en el que ellos contribuyen a mejorar la eficacia general de los gastos del Gobierno. Cuando los donantes y los Gobiernos no están de acuerdo en la asignación de recursos y el gasto es probablemente ineficaz, el mejor enfoque es reducir la financiación y aumentar el apoyo para el diálogo político y capacitación institucional, hasta que los donantes estén convencidos de que sus fondos contribuirán al desarrollo (Banco Mundial 1998b, p. 61).

A la vez, en esta década, el Banco Mundial pasó del enfoque tradicional en donde la ayuda era necesaria para salvar los obstáculos fiscales a la asunción de que esta debía ser destinada a la reducción de la pobreza. La institución y la comunidad científica comenzaron a sugerir que la efectividad de la ayuda solo podía estar garantizada cuando el socio local se apropiaba de la misma.⁵

En 1996 el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional pusieron en marcha la Iniciativa para los países pobres altamente endeudados, con «el objetivo de velar por que ningún país pobre tuviera una carga de la deuda que no pudiera administrar», según el Fondo. Para poder acceder a esta iniciativa, los países «debían satisfacer determinados criterios, comprometerse a reducir la pobreza mediante cambios en sus políticas y demostrar sus buenos antecedentes a lo largo del tiempo» (Fondo Monetario Internacional 2012a), lo que materializaba las ideas del momento sobre la condicionalidad de las ayudas. Esta iniciativa condicionaba el alivio de la deuda al destino determinado de los fondos en gasto social.

5 (Véase) *World Bank, Adjustment Lending Retrospective* (2001) y *The World Bank Annual Review of Development Effectiveness: Making Choices, Operations Evaluation Department* (2002).

Por su parte, la Comisión Europea de finales de los noventa revisó el impacto de la política tradicional basada en la condicionalidad, y utilizó alternativas entre las cuales estaba el uso de tramos de desembolso variable y el cambio de la política de condiciones a resultados basados en indicadores (Comisión Europea 2005, p. 3).

La reforma de la condicionalidad propuesta por la Comisión Europea tuvo su origen en el debate originado en torno al Programa Especial de Apoyo para África (1987), que buscaba mejorar la efectividad en el apoyo a los desembolsos sobre las balanzas de pagos. Las conclusiones presentadas se elaboraron a partir de un estudio realizado en Burkina Faso, que tuvo por objetivo la identificación de elementos para la mejora de la apropiación sobre reformas de los países socios, la adopción de nuevas modalidades de desembolso, la promoción de la visión a medio plazo y orientada a resultados y la mejora en la coordinación de donantes a través de misiones conjuntas. Las conclusiones de ese estudio perfilaron la nueva condicionalidad para el apoyo presupuestario.

2.1.4. La irrupción del Marco Integral de Desarrollo

La respuesta ante los efectos nefastos de los PAE que buscaban una solución rápida al problema del subdesarrollo se reflejó diez años después en la adopción del Marco Integral de Desarrollo. Su implementación, así como las reformas subyacentes, tuvieron por objetivo la colocación de la problemática de la pobreza como eje central de las actuaciones de las instituciones de Bretton Woods.

El Marco Integral de Desarrollo (Comprehensive Development Framework, CDF) nació en 1998 y fue dado a conocer en enero de 1999 como un nuevo esquema de desarrollo en el panorama internacional. Este fue fruto de las reformas planteadas en el seno del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional como respuesta al problema continuado del subdesarrollo y a los escasos resultados de los PAE, impulsados durante la década de los ochenta. El nuevo marco colocaba el principio de apropiación de políticas locales para la reducción de la pobreza en un lugar protagonista, frente a las concepciones dominantes de los citados programas en donde primaba el crecimiento económico continuado y acelerado para combatir el problema del subdesarrollo.

El Marco Integral de Desarrollo se centró en cuatro ejes fundamentales, como resultado de las reflexiones llevadas a cabo:

- 1) estrategias holísticas y un horizonte temporal de largo plazo;
- 2) apropiación de las políticas de desarrollo por el país socio, Gobierno y sociedad civil;
- 3) mayor nivel de asociación de Gobiernos, donantes y sociedad civil, para promover la transparencia y confianza mutua;
- 4) estrategias orientadas a resultados.

Este cambio de perspectiva se replicó en las diferentes esferas relacionadas con el tratamiento tradicional del subdesarrollo, en sus

vertientes no solo económica sino también social. Supuso cambios esenciales en aspectos tales como la planificación del proceso de desarrollo, en las relaciones entre los diferentes actores, donantes y receptores de la ayuda y entre los Gobiernos y la sociedad civil, entre otros. Así, si bien los programas basaban toda posibilidad de desarrollo en el crecimiento económico, utilizando el indicador del PIB per cápita para la medición del desarrollo, la nueva corriente admitía que el desarrollo implicaba múltiples dimensiones que iban más allá de la estabilidad macroeconómica y de la medición de los grandes agregados económicos. El Marco Integral de Desarrollo colocó como elemento central de su planteamiento la reducción de la pobreza, que se trataba no solo en la dimensión económica sino también en sus dimensiones social, política, medioambiental y cultural.

En palabras de Stiglitz (1998, p. 84) la nueva estrategia de desarrollo «toma como objetivo central de desarrollo la transformación de la sociedad» entendiendo el cambio no como un fin en sí mismo, sino como un paso más para alcanzar otros objetivos. El autor apunta a la importancia que para las nuevas estrategias sigue teniendo el incremento del indicador del PIB per cápita, pero también reconoce que el desarrollo no se alcanzará «a menos que el país adopte un enfoque más amplio y socialmente orientado al desarrollo». Dicho enfoque, indica, puede estar basado en la mejora de los bienes como la calidad de vida (salud y educación) y/o en la reducción de los males como la droga y el crimen, lo que redundaría todo ello en la reducción de la pobreza, objetivo final. Además debe ser un desarrollo sostenible, es decir, un desarrollo que tenga en cuenta el medio ambiente.

Tal y como se muestra en la tabla 1, el nuevo enfoque se reflejaba en una matriz que mostraba la interacción entre los elementos estructurales, sociales y humanos del desarrollo, así como los actores implicados en el proceso (Blake 2000, p. 163). Las columnas verticales de la matriz reflejan los elementos humanos del desarrollo mientras que las cuatro filas horizontales especifican los actores implicados en el proceso de desarrollo:

	Estructural e institucional	Social Humano Género Trabajo	Infraestructura Medio ambiente Cultura	Macroeconomía Finanzas Comercio
Gobierno				
Organizaciones bilaterales y multilaterales				
Sociedad civil				
Sector privado				

Tabla 1

Matriz del Marco Integral de Desarrollo.

Fuente: elaboración propia a partir de Blake (2000) y Banco Mundial.

- 1) Estructurales: buen gobierno, sistema judicial efectivo, un sistema financiero bien organizado y supervisado, red de Seguridad Social y programas sociales.
- 2) Humanos: educación, salud y asuntos de población.
- 3) Físicos: agua y saneamiento, energía, carreteras, transportes y telecomunicaciones, desarrollo sostenible ambiental, preservación de la cultura, medio rural y urbano.
- 4) Estrategias sectoriales: comercio, finanzas, macroeconomía, sector privado, etcétera.

Por otro lado, las cuatro filas horizontales especifican los actores implicados en el proceso de desarrollo:

- 1) Gobierno: nacional, provincial y estatal; ciudades y municipios.
- 2) Organizaciones bilaterales y multilaterales.
- 3) Sociedad civil: grupos religiosos, uniones de comercio, organizaciones no gubernamentales locales e internacionales y grupos indígenas.
- 4) Sector privado: negocios nacionales e internacionales.

En suma, todo ello implicó una modificación en la concepción y enfoque sobre la pobreza y el subdesarrollo, pasando de ser exclusivamente económica a ser una pobreza multidimensional. Esta transformación en el tratamiento de la problemática se materializó rápidamente en una multitud de estudios y artículos de investigación sobre la temática del Marco Integral de Desarrollo.⁶ En ellos, la literatura se centraba en la significación del cambio desde los PAE al nuevo modelo y, por otro lado, en los cambios del modelo de desarrollo en sí mismo y en su implantación, teniendo en cuenta los nuevos pilares: apropiación, estrategias de largo plazo orientadas a resultados y la necesidad de establecer mecanismos de diálogo con el Gobierno y la sociedad civil. Comenzaría así a introducirse en la comunidad internacional tres de los principios básicos de la eficacia de la ayuda que se acordarían posteriormente en la Declaración de París en 2005: la apropiación, la armonización, la alineación, la rendición mutua de cuentas y la gestión orientada a resultados.

El cambio en el tratamiento de la problemática era algo que se había estado gestando a lo largo de la década de los noventa. La publicación del primer Informe del Desarrollo Humano en 1990 ya había dado un giro radical a la concepción de lo que debería entenderse por desarrollo internacional, no solamente por el contenido de este informe que propone toda una nueva manera de entender el desarrollo sino por su existencia en sí misma, con la que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD) reconocía el carácter multidimensional de la pobreza. En su capítulo primero sobre la definición y medición del desarrollo humano el informe indica:

La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos

⁶ (Véase) Pender (2001), Colom (2003), Owusu (2003), Banco Mundial (2001, 2003), Stiglitz (2002) y Blake (2000).

disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera (PNUD. Informe del Desarrollo Humano en 1990 [versión española]).

Además el informe contiene otros epígrafes que también son fiel reflejo de las mudanzas que estaban teniendo lugar en la filosofía de la ayuda al desarrollo: «Es posible lograr niveles bastante respetables de desarrollo humano incluso con niveles de ingreso bastante modestos» (epígrafe 4) o «No existe un vínculo automático entre el crecimiento económico y el progreso humano» (epígrafe 5).

2.2. El apoyo presupuestario de la última década (2000-2010)

La comunicación de la Comisión Europea sobre la *Asistencia de la Comunidad a los programas de reformas económicas y al ajuste estructural: balances y perspectivas* (2000) formalizó las primeras bases para el apoyo presupuestario de la década siguiente, modificando el enfoque de la condicionalidad que hasta el momento había imperado en las ayudas presupuestarias. Esta propuso un cambio de orientación en las políticas de apoyo a los programas, a la vista del hecho de que el apoyo a las reformas económicas y ajustes estructurales había sido cada vez más utilizado a favor de unas reformas económicas amplias, como oposición a los asuntos de estabilización económica tradicionales, y que la naturaleza de las relaciones entre los países socios y la Comunidad Europea había cambiado (Comisión Europea 2000, p. 1). El compromiso de la Unión Europea en torno a los derechos humanos, principios democráticos y Buen Gobierno también tuvo que ver con la propuesta de este nuevo enfoque. La Comisión pretendía que estos elementos estuvieran más presentes sobre la implementación de programas y la forma en la que se asignaban los recursos.

La Comisión planteaba la integración de importantes aspectos como la dimensión social y apropiación, así como la ampliación del ámbito de las ayudas más allá de los procesos de ajuste estructural a través de ayudas presupuestarias directas. Propuso la reflexión sobre una nueva práctica de la condicionalidad y el refuerzo de la coordinación a nivel comunitario y con las instituciones de Bretton Woods, así como la introducción de una mayor flexibilidad en la gestión del instrumento (Comisión Europea 2000, p. 1). A partir de ese momento se dieron las primeras experiencias de apoyo presupuestario, entendidos como programas de financiación directa al presupuesto para la reducción de la pobreza. Estos evolucionaron hasta convertirse en transferencias sujetas al cumplimiento de una serie de condiciones *sine que non* que garantizaban el desembolso de tramos fijos anuales y de tramos variables en función del cumplimiento de indicadores de desempeño, normalmente sectoriales. Según la Comisión Europea, estas primeras experiencias «pusieron de manifies-

to los límites de la condicionalidad como medio efectivo de promover las reformas, la importancia de la apropiación de las políticas de los países socios y el efecto limitado de destinar los fondos a líneas presupuestarias específicas» (Comisión Europea 2010, p. 7).

En esta etapa, el apoyo presupuestario se vería condicionado por diferentes variables que eran objeto de preocupación del momento: de un lado, la *condicionalidad* de la ayuda, la cual fue ampliamente criticada por la literatura académica que había evidenciado su ineficacia; de otro, la preocupación en torno a la *fungibilidad de la ayuda*, evidenciada por Singer (1965, p. 539) al referirse a la utilización de los fondos con fines diferentes a los previstos por el donante o bien a la duplicación de financiación por parte de diferentes donantes para el mismo proyecto. Otras preocupaciones que tuvieron origen en la problemática observada en el uso de la ayuda programática fueron la apropiación de políticas, la participación de la sociedad civil en el diseño de estrategias de desarrollo, la alineación de preferencias entre donantes y receptores, el diálogo político, el diseño u orientación de las estrategias de desarrollo y la mejora en los sistemas de finanzas públicas y procesos de planificación presupuestaria.

Durante esta década, el apoyo presupuestario se convierte en uno de los instrumentos más importantes en las relaciones de ayuda internacional. Se establecieron multitud de declaraciones y consensos que demostraban tener elevadas expectativas en esta modalidad. La Declaración de los Objetivos del Milenio (2000) dibujó un panorama propicio para que el apoyo presupuestario se constituyera como la herramienta más adecuada para alcanzar dichos objetivos. Con la Declaración de Roma para la Armonización y Alineación de donantes (2003) el apoyo presupuestario seguiría creciendo en importancia, pues relacionaría directamente la transferencia de fondos con la lucha contra la pobreza de una forma sostenible. Conceptos como la *coordinación de donantes* adquirirían una importancia más formal con la Declaración de París en 2005 y Accra en 2008 sobre el éxito de la ayuda, en donde la eficacia del apoyo presupuestario quedaba ampliamente sujeta al cumplimiento de los principios de dichas declaraciones. Además, en la citada Declaración de París (2005) los donantes se comprometieron a fomentar la ayuda canalizada a través de los sistemas nacionales, caso del apoyo presupuestario. En el mismo sentido, la Declaración de Accra no solo recomendaba el uso de las ayudas canalizadas a través de los sistemas nacionales (es decir, el apoyo presupuestario), sino que además exigía una explicación cuando fueran utilizadas otras herramientas de ayuda distintas a la anterior.

El Consenso Europeo sobre el Desarrollo (2005) también determinó un claro compromiso hacia una mejor canalización de la ayuda confirmando que, cuando las circunstancias lo permitían, el uso del apoyo presupuestario debería incrementarse para «fortalecer la apropiación, el apoyo de los socios hacia la rendición de cuentas

nacional, la financiación de los programas de lucha contra la pobreza y la promoción de la buena gestión de finanzas públicas y también que, en el caso de que las condiciones así lo permitan, la modalidad preferible para apoyar las reformas económicas y fiscales y el desarrollo de las estrategias de reducción de la pobreza será el apoyo presupuestario, ya sea a favor de sectores específicos o del programa general de gastos públicos. Este apoyo permitirá que los países receptores hagan frente a presupuestos crecientes de funcionamiento, promuevan la armonización y el ajuste de las políticas nacionales, contribuyan a reducir el coste de las transacciones y fomenten los enfoques basados en los resultados» (Comisión Europea 2005b, párr. 115).

La coordinación de donantes y el auge del apoyo presupuestario favoreció la consolidación de instrumentos más evolucionados como la cooperación delegada en el apoyo presupuestario, en el que un país confía el seguimiento de su apoyo financiero a un segundo país, o el apoyo presupuestario multidonante. También se conocieron diversas formas o metodologías (apoyo presupuestario general o sectorial, con tramos de desembolsos fijos y variables, etc.) y se diferenciaron de otros instrumentos del campo de la ayuda programática.

La evolución de la importancia del apoyo presupuestario general frente a otras modalidades de ayuda se muestra en el gráfico 1. Cabe señalar que, cuando se habla de apoyo presupuestario general, se está considerando únicamente un apoyo presupuestario diferente al apoyo presupuestario sectorial, cuyos fondos se dirigen a determinados sectores. Si tuviéramos también en cuenta el apoyo presupuestario sectorial, el incremento de la importancia de esta modalidad de ayuda sería todavía mayor. En 2005, cuando se celebró la Declaración de París, esta herramienta ya era reconocida y ampliamente utilizada por la comunidad internacional ya que el escenario dibujado en el panorama de la ayuda era propicio para ello. Los fondos canalizados a través del apoyo presupuestario tuvieron un crecimiento significativo hasta el año 2008, en que llegó a suponer el 8% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Para algunos casos, como por ejemplo la Comisión Europea en Cabo Verde, el apoyo presupuestario llegó a representar el 86% de su ayuda total entre 2008 y 2013. Sin embargo, con el inicio de la crisis financiera actual su importancia comenzó a disminuir con la misma rapidez con la que había aumentado.

Con respecto a las instituciones de la Unión Europea, uno de los máximos defensores del apoyo presupuestario, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (2010), determinó que el apoyo presupuestario representaba el 30% del total de los Fondos Europeos de Desarrollo⁷ entre 2001 y 2007 esperando que alcanzara el 48% en el periodo comprendido entre 2008 y 2013⁸ (Unión Europea 2011, p. 11).

7 Siendo el 21% apoyo presupuestario general y el 9% apoyo presupuestario sectorial.

8 Siendo el 31% apoyo presupuestario general y el 17% apoyo presupuestario sectorial.

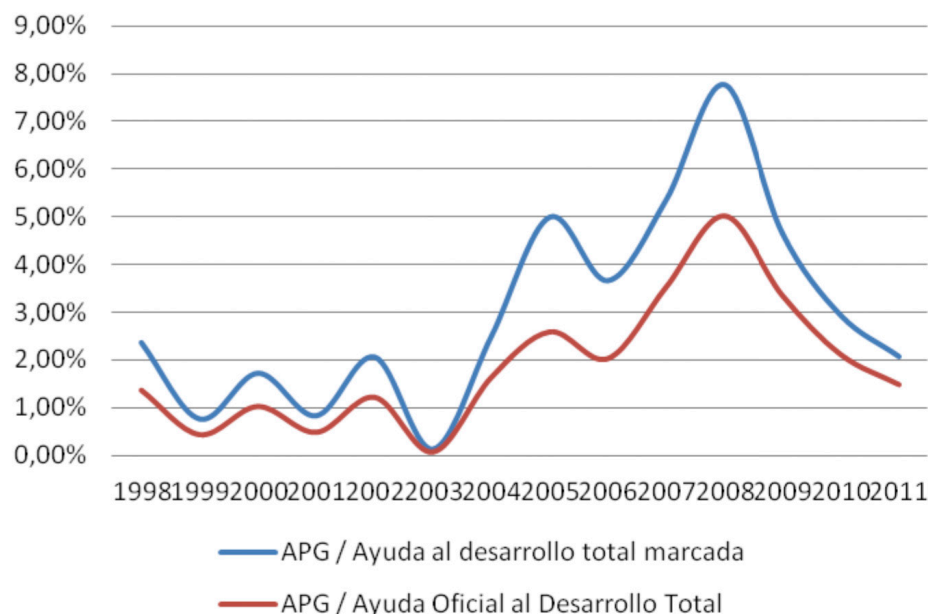


Gráfico 1

Evolución del apoyo presupuestario general del Comité de Ayuda al Desarrollo.

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE Stats, extraído el 23 de octubre de 2013.

En la primera serie del gráfico 1 se ha considerado la relación entre el apoyo presupuestario general y la ayuda sectorial localizada en los diferentes sectores (infraestructura social, infraestructura económica, sectores productivos, ayuda multisectorial y transversal). En la segunda serie se ha tenido en cuenta también la ayuda a la importación, el alivio de la deuda, la ayuda humanitaria y otras ayudas no especificadas, si bien se han dejado fuera del gráfico 1 otros flujos oficiales de ayuda, como son las transacciones oficiales a países que no tienen las condiciones de elegibilidad para recibir Ayuda Oficial al Desarrollo, bien porque no son países prioritarios o porque las ayudas no están orientadas al desarrollo, o bien la cantidad de ayuda en subvenciones es menor del 25% (OCDE Stats 2013).

Como se puede observar en el citado gráfico, el apoyo presupuestario fue ganando importancia hasta alcanzar su punto máximo en 2008, momento en el que tiene inicio la primera gran crisis financiera del siglo XXI. Esta pérdida de importancia se debe a la disminución de fondos destinados al apoyo presupuestario, pero la relación negativa también se ve acentuada por el incremento de otros tipos de ayuda que, durante los años de crisis, mantuvieron su tendencia creciente, tal y como es el caso de la ayuda humanitaria.

La crisis financiera llevó a todos los países europeos de la OCDE (salvo Austria y Luxemburgo) a disminuir su presupuesto para la Ayuda Oficial al Desarrollo. Según datos de la OCDE (2013), las variaciones fueron las siguientes: Austria (+6,1%), Bélgica (-3,0%), Dinamarca (-1,8%), Finlandia (-0,4%), Francia (-1,6%), Alemania (-0,7%), Grecia (-17,0%), Irlanda (5,8%), Italia (-34,7%), Lu-

xemburgo (+9,8%), Países Bajos (-6,6%), Portugal (-13,1%), España (-49,7%), Suecia (-3,4%), Reino Unido (-2,2%). Por el contrario, la ayuda oficial al desarrollo de las instituciones europeas y organismos multilaterales aumentó en un 8%, debido al incremento de los préstamos (OCDE 2013).

2.3. De 2011 en adelante: los contratos de Buen Gobierno

Con el cambio de decenio se sigue produciendo lo que podría denominarse las renovaciones de voluntades o estímulos de la ayuda. En 2011 se renovó en Busan (Corea) la importancia de la coordinación de donantes, esta vez entre Estados Unidos, Unión Europea y Japón, entre otros grandes donantes. En 2012 se presentó la Agenda para el Cambio de la mano de la Unión Europea con el objetivo de centrar la asistencia en los 48 países menos adelantados, la mayor parte países del África subsahariana. Por parte de Naciones Unidas, se presentó una nueva *agenda para el desarrollo después de 2015*, es decir, después del plazo establecido para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, materializada en el informe *El futuro de queremos para todos* (2012) de Naciones Unidas.

En este contexto de renovación de voluntades políticas la Comisión Europea estableció una serie de nuevas directrices para la gestión del apoyo presupuestario (Comisión Europea 2011). Aunque a inicios de la década todavía se hablaba de apoyo presupuestario, la Comisión Europea pasa a denominarlo según la modalidad:

- 1) contrato de Buen Gobierno cuando el país socio demuestra su compromiso con los *valores fundamentales* (derechos humanos, democracia y estado de derecho);
- 2) contrato de Reforma Sectorial, cuando existen limitaciones para utilizar el primer contrato y se destinan a sectores determinados;
- 3) contrato de Consolidación Estatal, en los que el apoyo presupuestario se presta a países frágiles de manera individualizada para asegurar las funciones vitales del Estado y apoyar su fase de transición.

En ellos aparecen nuevos elementos que considerar, a raíz de la elaboración de una consulta pública: *Libro Verde sobre el futuro del apoyo presupuestario a terceros países*. Para la Comisión, el nuevo enfoque debe fortalecer la «asociación contractual en el apoyo presupuestario de la Unión Europea y sus países socios para construir y consolidar democracias, perseguir el crecimiento económico y erradicar la pobreza». Asimismo, «debe permitir una mayor diferenciación de las operaciones de apoyo presupuestario, permitiendo a la Unión Europea responder mejor al contexto político, social y económico del país socio» (Comisión Europea 2011, p. 3).

Con los contratos de Buen Gobierno, la Comisión establece la necesidad de proteger los intereses financieros de la Unión Europea, interrumpiendo el apoyo presupuestario cuando existe un deterioro significativo de los compromisos fundamentales (democracia y derechos humanos). Además, prevé otras medidas adecuadas a cada tipo de situación, como el ajuste de la parte variable del apoyo presupuestario o la relocalización de fondos en otras modalidades de ayuda. Este hecho, unido al cambio de denominación de las operaciones,⁹ incide en la importancia que la Unión Europea le ha dado a los derechos humanos y a la democracia, una de las cuestiones que hasta el momento no habían sido materializadas en la práctica de esta herramienta.

3 Elementos clave del apoyo presupuestario actual

A lo largo de la historia se han dado diversos hitos que han conformado el apoyo presupuestario tal y como lo conocemos actualmente, el apoyo financiero de un país a otro, que es canalizado a través de los sistemas nacionales y que tiene como objetivo general el desarrollo, el crecimiento económico o la lucha contra la pobreza, o bien otros objetivos más específicos según el perfil del beneficiario. El presente análisis defiende la aparición de tres aspectos esenciales que acontecieron en diferentes momentos a lo largo de las últimas décadas que definieron el apoyo presupuestario actual. En orden cronológico se debería considerar primero la puesta en valor del objetivo de la lucha contra la pobreza de los programas financiados por el apoyo presupuestario (aportación del Banco Mundial); en segundo lugar, la concepción de una nueva condicionalidad para la provisión de la ayuda (aportación de la Comisión Europea) y, como tercero, la aparición del concepto de confianza que debería regir en las relaciones entre donante y receptor (consenso entre los donantes).

3.1. La lucha contra la pobreza como elemento central del apoyo presupuestario

Como se indica en apartados precedentes, el cambio de paradigma de desarrollo que se dio a inicios de la década de los noventa promovió la colocación de la lucha contra la pobreza como elemento central en las relaciones internacionales de ayuda. Este cambio de paradigma favoreció un nuevo lenguaje en las relaciones internacionales, en donde la lucha contra la pobreza adquirió una importancia mayor en el diálogo político y en la opinión pública, que hasta este momento no había existido. Los fondos para el desarrollo destinados por los organismos multilaterales en primera instancia

9 Las operaciones de apoyo presupuestario generales pasan a denominarse *Contratos de Desarrollo y Buen Gobierno* y las sectoriales *Contratos de Reforma Sectorial*.

se atuvieron a este cambio de paradigma. La Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados, lanzada en 1996, comenzó también a requerir la elaboración de un documento de planificación cuyo objetivo central fuera la lucha contra la pobreza. Estos documentos ya existían anteriormente bajo la denominación Marco de Política y eran requeridos por el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional como condición para el acceso al crédito. Según algunos autores, esta unidad se convirtió posteriormente en el Servicio Reforzado para la Reducción de la Pobreza, como fruto de una crisis de legitimidad por parte de las instituciones de Bretton Woods con respecto a los resultados conseguidos con los PAE (Colom 2003, p. 181).

En el año 2000, la comunicación sobre la «evolución de sus instrumentos de apoyo a las reformas económicas y ajustes estructurales» (Comisión Europea 2000) puso de relieve la necesidad de reforzar el protagonismo de la lucha contra la pobreza en las ayudas para los ajustes estructurales y reformas.

Posteriormente, los Acuerdos de Cotonú introdujeron en enero de 2007 una nueva cláusula al artículo 61, relativa a la financiación del desarrollo, en la que se consideraron los avances en las políticas nacionales de desarrollo o reformas como criterio de elegibilidad en el apoyo presupuestario. Este se unió a los ya existentes desde la firma de los Acuerdos en el año 2000, que se centraban en la estabilidad macroeconómica y la gestión de finanzas públicas. Finalmente, también en 2007, la Comisión colocó definitivamente la lucha contra la pobreza como el objetivo central de las operaciones de apoyo presupuestario (Comisión Europea 2007, p. 31), como motivación principal para considerarlo como criterio de elegibilidad.

Cabe señalar que, tras la consolidación de los documentos estratégicos de reducción de la pobreza desde su inicio en 1999, muchos de los países comenzaron a adoptar en sus documentos de segunda generación el término *crecimiento*. Así, la mayoría de estos documentos pasaron a denominarse *documentos estratégicos de crecimiento y reducción de la pobreza*.

3.2. El instrumento de la nueva condicionalidad

En el año 2000, la Comisión Europea planteó un escenario de nueva condicionalidad que estaba llamado a caracterizar la nueva ayuda presupuestaria que hasta ese momento se había canalizado en forma de apoyo a las reformas económicas y ajustes estructurales (Comisión Europea 2000). Esta nueva condicionalidad da importancia a la estabilidad macroeconómica para apoyar el crecimiento económico y consolidar las balanzas externas e internas y tiene en cuenta el enfoque de lucha contra la pobreza y el desarrollo de relaciones regionales para el fortalecimiento de los mercados. Con anterioridad, la condicionalidad de la Comisión Europea sobre los instrumentos de

apoyo a ajustes estructurales se basaba en la implementación satisfactoria del programa de reformas de acuerdo con el parecer del Banco Mundial y del Fondo. Las estrategias de lucha contra la pobreza eran vistas como programas meramente asistencialistas, por lo que no se prestaba atención a la equidad y las repercusiones de políticas económicas en la distribución de la riqueza.

En este contexto, la Comisión propondría centrar la condicionalidad en la aplicación de los programas de reformas económicas, limitando al máximo las condicionalidades adicionales específicas. El tamaño de ayudas adicionales estaría determinado por los resultados conseguidos bajo las reformas, los cuales vendrían reflejados a través de una serie limitada de indicadores que ponían de relieve los progresos en las políticas, así como la calidad en su gestión presupuestaria. La Comisión denominaría estos apoyos como *segunda generación de reformas*, cuya visión y metodología permanecería fuertemente anclada en la práctica del apoyo presupuestario por parte de la comunidad de donantes en la década de 2000-2010.

Concretamente, sería en los Acuerdos de Cotonou (2000 y 2007) en donde se formalizarían las precondiciones para poder acceder al apoyo presupuestario por parte de los países del grupo de Asia, Caribe y Pacífico. Según el artículo sobre la naturaleza de financiación del desarrollo (art. 61), se concedería apoyo presupuestario directo o sectorial siempre que la gestión del gasto público fuera suficientemente transparente, fiable y eficaz; existieran políticas macroeconómicas o sectoriales bien definidas, establecidas por el propio país y aprobadas por sus principales proveedores de fondos, y contara con un sistema de contratación pública abierto y transparente (Comunidad Europea 2000, art. 61.2). El artículo 67, además, se refería a la estrategia Nacional de Desarrollo o Política de Reformas (Comunidad Europea 2000, art. 67).

Los Acuerdos de Cotonú hacen referencia al apoyo a las reformas macroeconómicas y sectoriales, pero no hacen referencia explícita a los programas de desarrollo nacionales o políticas para la reducción de la pobreza. No obstante, la Comisión interpreta que esta es una condición que se requiere dada la naturaleza de este apoyo (Comisión Europea 2007, p. 31) y coloca a dichas estrategias en el centro de la ayuda ya que, según esta, «las operaciones de apoyo presupuestario general tienen como objetivo central el apoyo a la implementación de las políticas de desarrollo o de reformas nacionales». Con ello, la Comisión Europea llevó a la práctica tres criterios concretos que se centraban en la existencia o puesta en marcha de:

- 1) una política y estrategia nacional bien definida,
- 2) una política macroeconómica orientada a la estabilidad,
- 3) un programa creíble y relevante para mejorar la gestión pública financiera (Comisión Europea 2007, p. 32).

A estos tres criterios *sine qua non*, ampliamente utilizados entre 2000 y 2010, se une un cuarto propuesto por la Comisión Euro-

pea en 2011, que refuerza la transparencia presupuestaria a través de «la disponibilidad de la información presupuestaria [...], en donde los países receptores deben mostrar mejoras en la provisión de información relevante para el público».

No obstante, la Comisión defiende una interpretación abierta o flexible de estos criterios de elegibilidad, entendiendo que no existen límites concretos. Debe cumplirse un nivel mínimo en estas condiciones, y el factor clave para decidir si se han alcanzado los criterios de elegibilidad «es la dirección y magnitud del cambio en relación con la calidad inicial» de las políticas referidas a los tres criterios o, dicho de otra forma, en el rendimiento observado de las políticas (Comisión Europea 2007, p. 31). Así, en ocasiones se considera que el apoyo presupuestario queda ligado a estas condicionalidades enfocadas hacia prioridades macroeconómicas, mientras que el seguimiento de políticas sociales, como el de salud, suele pasarse por alto (Fernandes *et al.* 2013).

En lo concerniente a las agencias bilaterales, conviene indicar que estas han establecido sus propios criterios de elegibilidad. Por ejemplo, Reino Unido se refiere a unas circunstancias apropiadas bajo las cuales se ha de proveer de apoyo presupuestario: enfoque *pro-poor* del presupuesto del Estado, el compromiso de poner en marcha sistemas confiables administrativos, financieros y técnicos para la reducción de la pobreza a través de la asignación de recursos y la justificación de los motivos por los que se considera que el apoyo presupuestario sería la forma de ayuda más efectiva (DFID 2004, p. 4). Ello fomenta la selectividad sobre los países hacia los que dirigen la ayuda, que defendían las teorías de Burnside y Dollar (2000, p. 20). Se pueden establecer, por ejemplo, determinados estándares mínimos en gobernanza democrática, ya que es más probable que la ayuda sea más eficaz en contextos democráticos, o también condicionalidades políticas que promuevan las reformas democráticas, pero siempre teniendo en cuenta que una selectividad muy acusada podría excluir a muchos países beneficiarios del apoyo presupuestario, lo cual podría no ser deseable (Faust *et al.* 2012, p. 4). Por otro lado, muchos donantes establecen condicionalidades políticas en favor de las reformas democráticas, lo que consideran que debe estar incluido en el diálogo político. El hecho de que existan diferentes expectativas con respecto al apoyo presupuestario mina las potencialidades de este tipo de ayuda para alcanzar una completa armonización, alineación y respeto a la apropiación (Molenaers 2012, p. 804).

3.3. El apoyo presupuestario basado en las relaciones de confianza

El tercer elemento que contribuye a definir la ayuda presupuestaria en el nuevo contexto que se ha descrito en los epígrafes anteriores son las relaciones de confianza. Habida cuenta de la intensi-

dad con la que se presenta el diálogo político en esta herramienta, el apoyo presupuestario en sí mismo simboliza una relación de confianza hacia el beneficiario y hacia sus políticas siendo su implicación más importante (Molenaers 2012, p. 794). Esta postura puede entenderse como un comportamiento o una actitud, en este caso por parte del donante, ante el riesgo posible de invertir en sistemas nacionales (Knack y Eubank 2009; Knack 2013). Es más, en un contexto en donde la rendición de cuentas adquiere cada vez más relevancia, las relaciones de confianza se consideran un término necesario, ante el reconocimiento de que el seguimiento de esta ayuda es complejo y ante la debilidad de los sistemas de seguimiento y la evaluación sobre los documentos estratégicos de desarrollo (Holvoet y Renard 2007, p. 77).

Particularmente Mosley y Abrar (2005, 2006) introdujeron la confianza como variable en sus modelos. Concluyeron que la misma era fundamental en el cumplimiento de condiciones en el apoyo presupuestario, y que altos niveles de confianza promueven la estabilidad de la ayuda y resultados positivos en la lucha contra la pobreza. De Renzio y Angemi (2012, p. 177) consideraron que la capacidad de los donantes para el uso de modalidades de ayuda tales como el apoyo presupuestario dependía en gran medida de su nivel de confianza en los sistemas locales de gestión presupuestaria. Y sin embargo, para los autores, la evidencia mostró que en la mayor parte de los casos los sistemas permanecían por debajo de los estándares satisfactorios. La confianza también se ha considerado esencial para el apoyo presupuestario en la construcción de las relaciones, del diálogo y de la negociación entre donantes y receptores en determinados países (Binkert y Sulemane 2006), o está también presente en la política de algunos donantes (Brouwer 2006).

En todo caso es importante diferenciar entre la confianza (*trust*) que se deposita en el receptor sobre su voluntad de idear políticas para eliminar la pobreza entre otros, idea sugerida por Mosley y Abrar (2006), de la *confiabilidad* (*reliability*) de los sistemas nacionales. Es decir, la confianza es un concepto con una elevada carga de significación política, y la confiabilidad corresponde a una dimensión más técnica de esta ayuda (Wood y Colombo 2013, p. 55). Podemos entender esta última como la capacidad que tienen los sistemas nacionales de soportar el riesgo asumido por los donantes para invertir en dichos sistemas y, a diferencia de la confianza, no puede darse *a priori*. El papel del donante, en tanto que agente implicado en el principio de rendición de cuentas y responsabilidad mutua para la eficacia de la ayuda, contribuye al refuerzo de dichos sistemas al utilizarlos a través del apoyo presupuestario. Es decir, la confianza no puede ser el único elemento que tener en cuenta en este proceso ya que esta variable por sí misma no hace que la ayuda sea más eficaz sin tener en cuenta otros factores; las *relaciones basadas en la confiabilidad*, por otro lado, garantizan al menos la

regularidad y la previsibilidad del funcionamiento de los sistemas nacionales, de modo que son, por tanto, más beneficiosas para este tipo de ayuda.

La eficacia del apoyo presupuestario, así como sus vulnerabilidades, han sido ampliamente analizadas en la literatura académica (IDD & Associates 2006, 2007; Carter y Lister 2007; Álvarez 2010; Dom y Gordon 2011; Faust *et al.* 2011; Tassara 2012). En este sentido, como indica Tassara (2012, p. 69), esta modalidad ha sido objeto de evaluaciones que han confirmado su eficacia, sobre todo en lo referente al mejoramiento de la eficiencia y la calidad de la ayuda (en particular, gracias a sus efectos directos e indirectos sobre la coherencia, el alineamiento y la armonización de la misma), al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones oficiales receptoras, así como sobre el refuerzo de la responsabilidad por parte de las mismas en la rendición de cuentas. Sin embargo, como señala el autor, hasta el momento no ha sido posible medir de forma clara el impacto del apoyo presupuestario sobre la reducción de la pobreza y la consolidación de la democracia en los países receptores. A este respecto, como indica el citado autor, parece que el impacto sobre la pobreza depende fundamentalmente de la calidad de la estrategia (nacional o sectorial) a la que da apoyo y, en todo caso, sus efectos se centran en el acceso a los servicios y no en el aumento del ingreso o el empoderamiento de los pobres (IDD & Associates 2006).

Por otro lado, el apoyo presupuestario presenta como vulnerabilidad principal la corrupción, además de la mala gestión pública por parte de los Gobiernos receptores. Sin embargo, como indican Carter y Lister (2007), no hay pruebas claras que indiquen que, en la práctica, la corrupción afecta a los fondos de apoyo presupuestario más que a otros tipos de ayuda. Además, la medición de la corrupción ofrece enormes dificultades, teniendo que recurrirse normalmente en su valoración a la estimación subjetiva a través de las percepciones de los individuos. Además, como indican los autores, las mismas modalidades de ayuda afectan al entorno de la corrupción; por ejemplo, una gran cantidad de procedimientos de los donantes por fuera de los sistemas de Gobierno podría complicar y minar el papel de las instituciones nacionales de contralor, así como la ayuda condicionada podría generar un medio no competitivo de contrataciones.

Otros problemas y posibles riesgos identificados en su utilización se asocian, en particular, a la falta de claridad o de consenso en torno al camino que se debe seguir en relación con la gestión política de los recursos (particularmente, por parte de los «Estados frágiles»), el papel del diálogo político y de la condicionalidad, la programación y la coherencia con los demás instrumentos utilizados, la relación con los resultados, la mejor definición de los criterios de responsabilidad o el refuerzo de la evaluación de los riesgos (Tassara 2012, 69).

4 Conclusiones

El apoyo presupuestario, entendiéndolo en su sentido más amplio con sus diversas modalidades y denominaciones, es una herramienta de ayuda con una larga trayectoria en el panorama de las relaciones internacionales. A lo largo de dicha trayectoria la ayuda a los presupuestos nacionales, es decir, la ayuda no dirigida a programas y proyectos específicos, ha tenido diferentes objetivos y ha reflejado intereses de diversa índole, tanto económicos como políticos, por parte de los donantes: desde la década de los cincuenta con el apoyo de las metrópolis a sus colonias antes y después de la descolonización hasta los contratos de Buen Gobierno utilizados hoy por la Comisión Europea, pasando por las diferentes herramientas de financiación diseñadas por los organismos multilaterales para cada grupo de países de acuerdo con un determinado perfil.

En este documento se realiza un análisis histórico de los orígenes del apoyo presupuestario, tal y como las agencias donantes lo han entendido en la última década. En él se defiende la aparición de tres aspectos esenciales que sirvieron para enmarcar el apoyo presupuestario dentro del nuevo paradigma de desarrollo que se dio en los años noventa: 1) la puesta en valor del objetivo de la lucha contra la pobreza; 2) la concepción de una nueva condicionalidad para la provisión de la ayuda, y 3) la entrada en escena de las relaciones de confianza que deberían regir en las relaciones entre donante y receptor.

En este sentido, el llamado cambio de paradigma de desarrollo que tuvo lugar en los años noventa y que se materializó en el modelo propuesto por el Marco Integral de Desarrollo favoreció el cambio de perspectiva sobre la pobreza, que pasó de ser estrictamente económica a ser de carácter multidimensional. Ello permitió un cambio profundo en el tratamiento de la pobreza que dura hasta nuestros días. Pero este nuevo modelo también implicó otros avances que fueron ampliamente cuestionados en aquel momento y cuyos debates quedaron abiertos, tales como la apropiación real de las políticas por parte del beneficiario, ya que la implicación de los organismos multilaterales en el diseño de esas políticas implicaba un determinado grado de condicionalidad.

Precisamente la condicionalidad es el otro elemento al que nos hemos referido. La propuesta de la Comisión para cambiar el tratamiento de la condicionalidad de las ayudas fue un paso necesario para definir el apoyo presupuestario de principios de siglo. En efecto, numerosos autores evidenciaron la ineficacia de la condicionalidad en las ayudas presupuestarias, tanto para promover el progreso económico como para el cambio de políticas en los Gobiernos. Apoyados por esta literatura y por la evidencia empírica, se puede concluir que la condicionalidad de las ayudas ha tenido poco impac-

to sobre los resultados obtenidos. Así, ese cambio de enfoque sobre la condicionalidad que se operó principalmente en el seno de la Comisión Europea encerró una nueva forma de diálogo con los beneficiarios que pretendió mejorar la eficacia de la ayuda y disminuir una condicionalidad que, de hecho, existía en los Acuerdos de Cotonú pero que era y es interpretada a menudo de forma laxa por los donantes, al existir otros elementos esenciales que se debaten actualmente, tales como el respeto por los derechos humanos o las libertades civiles y democráticas.

Por último, identificamos la puesta en valor de las relaciones de confianza como tercer elemento que contribuyó a definir el apoyo presupuestario, lo que encierra una implicación política importante. En cualquier caso se defiende la necesidad de cambiar esas relaciones de confianza (*trust*) por relaciones basadas en la confiabilidad de los sistemas nacionales (*reliability*). Dicha confiabilidad es necesaria porque se asume que el donante debe cumplir con el principio de rendición mutua de cuentas sobre la eficacia de la ayuda, lo que implica responsabilidad mutua sobre la efectividad de los fondos de la ayuda. Y esta responsabilidad debería ejercerse haciendo un seguimiento de los sistemas nacionales que favorezcan su transparencia. Por tanto, las relaciones de confianza deben limitarse a una dimensión estrictamente política, siendo las relaciones basadas en la confiabilidad el soporte técnico necesario para que la ayuda sea más eficaz. La confianza no puede ser el único elemento que se debe tener en cuenta en este proceso ya que esta variable por sí misma no hace que la ayuda sea más eficaz sin tener en cuenta otros factores.

La eficacia del apoyo presupuestario, así como sus vulnerabilidades, han sido ampliamente analizadas en la literatura académica. Sin embargo, hasta el momento no ha sido posible medir de forma clara el impacto del apoyo presupuestario sobre la reducción de la pobreza y la consolidación de la democracia en los países receptores. Por otro lado, el apoyo presupuestario presenta como vulnerabilidad principal la corrupción, además de la mala gestión pública por parte de los Gobiernos receptores.

5 Bibliografía

- ÁLVAREZ R (2010). El apoyo presupuestario en la cooperación al desarrollo europeo: Una falsa panacea. Policy Brief 30:1-5.
- BANCO MUNDIAL (1981). Accelerated development in sub-Saharan Africa: an agenda for action. Edición inglesa. Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (1994). Adjustment in Africa: reforms, results, and the road ahead. Edición inglesa. Oxford University Press para el Banco Mundial. ISSN 1020-0851.

- BANCO MUNDIAL (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press for the World Bank. Washington DC.
- BANCO MUNDIAL (2001). *The Role of Government in Strengthening Country Ownership of the Development Agenda*. Roundtable of Senior African Government Officials, Accra, Ghana, June 18-20. Institute for Economic Affairs, Ghana and CDF Secretariat.
- BANCO MUNDIAL (2003). *Toward Country-led Development. A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. The World Bank.
- BINKERT G, SULEMANE J (2006). Budget Support in Mozambique. En: Koeberle *et al.* (eds). *Budget Support as More Effective Aid? The World Bank*, pp. 371-374.
- BIRD G (1999). The Political Economy of Foreign Aid: Fatigue or Regeneration? *International Review of Economics and Business* 2(2):1-24.
- BLAKE R (2000). The World Bank's Draft Comprehensive Development Framework and the Micro-Paradigm of Law and Development. *Yale Human Rights and Development* 3:159-189.
- BOSSUAT G (2003). French Development Aid and Co-operation under de Gaulle. *Contemporary European History* 12(4):431-456.
- BROUWER M (2006). The Netherlands: Country Selectivity and Aid Modality Choices. En: Koeberle *et al.* (eds.). *Budget Support as More Effective Aid? The World Bank*, pp. 447-449.
- BURNSIDE C, DOLLAR D (2000). Aid, Policies and Growth. *The American Economic Review* 90(4):847-868.
- BURNSIDE C, DOLLAR D (2004). Aid, Policies and Growth: Reply. *The American Economic Review* 94(3):781-784.
- CARTER R, LISTER S (2007). Apoyo presupuestario: tan bueno como la estrategia que financie. El perfil social del desarrollo: Situación y perspectivas de la lucha contra la pobreza mundial. V Informe Anual de la Plataforma 2015 y Más. Icaria, Madrid.
- COLLIER P, DOLLAR D (2002). Aid allocation and poverty reduction. *European Economic Review* 46:1475-1500.
- COLOM (2003). ¿El retorno de los elefantes blancos? África, deuda, y pobreza. *Revista de Economía Crítica* 1:175-187.
- COMISIÓN EUROPEA (2000). Community support for economic reform programmes and structural adjustment: review and prospects. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2000) n.º 0058 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2005). European Commission Budget Support: an innovative approach to conditionality. Direction General of Development. European Commission.
- COMISIÓN EUROPEA (2005b). El Consenso Europeo de Desarrollo. Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea. N.º 2006/C 46/01.
- COMISIÓN EUROPEA (2007). Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support. Guidelines n.º 1. EuropeAid. European Commission.
- COMISIÓN EUROPEA (2010). El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países. Libro Verde de la Comisión Europea al Parlamento europeo, el comité económico y social y el comité de las regiones. COM (2010) n.º 586 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2011). The future approach to EU budget support to third countries. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento europeo, el comité económico y social y el comité de las regiones.
- COMUNIDAD EUROPEA (2000). Acuerdos de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, firmados el 23 de junio en Cotonú. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. L. 317.
- COMUNIDAD EUROPEA, PAÍSES MIEMBROS Y PAÍSES ACP (2000). Acuerdo de Cotonú. Acuerdos de Asociación n.º 2000/483/CE.
- DE RENZIO P, ANGEMI D (2012). Comrades or culprits? Donor engagement and budget transparency in aid-dependent countries. *Public Administration Development* 32:167-180.

- DOM C, GORDON A (2011). Budget Support in Fragile Situations. Oxfam Discussion Papers, Oxford.
- DUBOIS A (2000). Fatiga de la Cooperación. En: Pérez de Armiño, K. (ed.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional-Icaria, Barcelona.
- FAUST J, KOCH S, LEIDERER S (2011). Multi-Donor Budget Support: Only Halfway to Effective Coordination. German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Berlín. Briefing Papers 8/2011.
- FAUST J, KOCH S, MOLENAERS N, TAVAKOLI H, VANHEUKELOM J (2012). The future of EU budget support: political conditions, differentiation and Coordination. European Think-Tanks Group.
- FERNANDES A, XU K, JAMES C, SAKSENA P, VAN DE MAELE N, CARRIN G, EVANS D (2013). General Budget Support: has it benefited the health sector? *Health Economics* 22:1440-1451.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012a). Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Ficha técnica del FMI. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm>.
- FUCHS A, DREHER A, NUNNENKAMP P (2014). Determinants of Donor Generosity: A Survey of the Aid Budget Literature. *World Development* 56:172-199.
- GORE C (2000). The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development* Vol. 28(5):789-804.
- HOLVOET N, RENARD R (2007). Monitoring and evaluation under the PRSP: Solid rock or quicksand? *Evaluation and Program Planning* 30:66-81.
- HUTCHINSON E (1964). American Aid to Africa. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 354:65-74.
- IDD & ASSOCIATES (2006). Evaluation of General Budget Support. Synthesis Report. Glasgow: International Development Department (IDD) & Department for International Development (DFID).
- IDD & ASSOCIATES (2007). Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Briefing Paper: Policy Questions and Answers. Marzo. DFID, Glasgow. Adapted from OECD DAC (2005). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery: Volume 2 – Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Finance Management.
- KNACK S (2013). Aid and donor trust in recipient country systems. *Journal of Development Economics* 101:316-329.
- KNACK S, EUBANK (2009). Aid and Trust in Country Systems. World Bank Policy Research Working Paper. Human Development and Public Services Team.
- LINN J (2004). Interview in Oral History Program. The World Bank Group Archives. Transcription by Becker, W.
- MOLENAERS N (2012). The Great Divided? Donor perceptions of budget support, eligibility and policy dialogue. *Third World Quarterly* 33(5):791-806.
- MOSLEY P (1987). Overseas Aid: Its defence and Reform. Wheatsheaf, Brighton.
- MOSLEY P, ABRAR S (2005). Budget support, conditionality and poverty. *Sheffield Economic Research Paper Series*, n.º 2005012.
- MOSLEY P, ABRAR S (2006). Trust, conditionality and aid effectiveness. En: Koeberle *et al.* Budget Support as More Effective Aid?, pp. 311-332.
- MURIEL MV (2000). Efectos económicos de la intervención del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en África subsahariana. *Revista de Economía Mundial* 3:197-219.
- NIETO JA (2005). Organización económica internacional y globalización. Los organismos internacionales en la economía mundial. Siglo XXI de España Editores, Madrid.
- OWUSU F (2003). Pragmatism and the Gradual Shift from Dependency to Neoliberalism: The World Bank, African Leaders and Development Policy in Africa. *World Development* 31(10):1655-1672.
- PENDER J (2001). From «Structural Adjustment» to «Comprehensive Development Framework»: conditionality transformed? *Third World Quarterly* 22(3):397-411.
- PNUD (1990). Informe del Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Edición española.
- REID E (1966). The Crisis in Foreign Aid. *The World Today* 22(8):315-325.

- REUSS H (1961). The United States Foreign Aid Program: An Appraisal. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 336:23-29.
- RHENALS M, MARTÍNEZ LE (2009). La ayuda internacional al desarrollo: retórica y realidad. *Perfil de Coyuntura Económica* 14:9-50.
- SINGER HW (1965). External Aid: For Plans or Projects? *The Economic Journal* 75:539-545.
- STIGLITZ JE (1998). Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes. En: John H. Dunning (ed.). *Making Globalization Good: The Moral Challenges of Global Capitalism*. Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 76-107.
- STIGLITZ JE (2002). Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. *Review of Development Economics* 6(2):163-182.
- TASSARA C (2012). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paradigmas. En: Jairo Agudelo T. (ed.). *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID), Cartagena, pp. 15-81.
- UNCETA K (2003). El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo. *Revista de Economía Crítica* 1:189-200.
- UNIÓN EUROPEA (2011). La gestion, par la Commission de l'appui budgétaire général, dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie. Rapport spécial n.º 11.
- WOOD M, COLOMBO E (2013). Hacia la responsabilidad de los donantes en el seguimiento del apoyo presupuestario: consideraciones políticas y técnicas. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 2(1):46-70.
- ZABALO P (2000). Programas de Ajuste Estructural. En Pérez de Armiño, K. (ed.). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional-Icaria, Barcelona.