

NACIONES UNIDAS

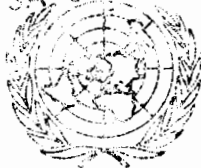
ASAMBLEA

GENERAL

UN LIBRARY

SEP 12 1977

UN/SA COLLECTION



Distr.
GENERAL

A/32/149
18 agosto 1977
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Trigésimo segundo período de sesiones
Tema 71 del programa provisional*

ACELERACION DE LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS REALES A LOS
PAISES EN DESARROLLO

Informe del Secretario General

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 4	2
II. PAPEL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE PRESUPUESTACION DE LOS GOBIERNOS PARA ASEGURAR EL AUMENTO DE LAS CORRIENTES DE RECURSOS PARA LA FINANCIACION DEL DESARROLLO EN FORMA CONTINUA Y PREVISIBLE	5 - 29	4
A. Promesas de asistencia al desarrollo para períodos de muchos años	5 - 9	4
B. Mantenimiento del valor real de la asistencia al desarrollo	10 - 15	6
C. Disposiciones de no caducidad	16 - 22	8
D. Ingresos por concepto de intereses y amortización de préstamos anteriores	23 - 27	11
E. Impuesto para el desarrollo	28 - 29	12

ANEXO

Políticas de presupuestación de la asistencia de
los distintos países miembros del Comité de
Asistencia para el Desarrollo de la Organización
de Cooperación y Desarrollo Económicos

* A/32/150.

I. INTRODUCCION

1. En su resolución 31/174 de 21 de diciembre de 1976, la Asamblea General, entre otras cosas, instó a los países desarrollados a que acelerasen la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo sobre una base previsible, continua y cada vez más segura. Con este fin, la Asamblea instó a los países desarrollados a considerar seriamente:

a) Una promesa de asistencia al desarrollo con facilidades a muchos años, con objeto de proporcionar a los países en desarrollo proyecciones más confiables de ayuda a plazo más largo para facilitar su planificación del desarrollo;

b) La asignación de la asistencia al desarrollo de tal manera que se evitase la erosión del valor real de la ayuda expresado en la moneda de cada país donante;

c) La concesión de asistencia al desarrollo con autoridad no prescriptible para asegurar que los créditos presupuestarios no desembolsados al final del ejercicio económico para el cual estuviesen consignados fuesen pasados a cuenta nueva;

d) La reasignación a los presupuestos de ayuda al desarrollo de los ingresos percibidos tanto por concepto de intereses como de amortización de los préstamos para el desarrollo.

La Asamblea General recomendó además que los países desarrollados estudiaran seriamente la posibilidad de establecer un impuesto para el desarrollo con objeto de destinarlo a la asistencia internacional al desarrollo.

2. La Asamblea General pidió al Secretario General que le presentase en su trigésimo segundo período de sesiones, un informe sobre la aplicación de la resolución y decidió examinar el informe en ese período de sesiones como un tema separado. De conformidad con ese pedido, en el presente informe, que ha sido preparado por la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, se examinan las políticas y prácticas de los donantes en relación con las recomendaciones de la resolución 31/174.

3. El informe se basa en la información relativa a las políticas y procedimientos de presupuestación de la ayuda de 17 países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que ha reunido el Overseas Development Institute (ODI) del Reino Unido a solicitud de la secretaría de la UNCTAD. En el informe se examinan los principales asuntos de política que se plantean en la resolución 31/174 y las respuestas de los países donantes a las recomendaciones de ésta. En el anexo del informe se reproduce la información reunida por el ODI sobre las políticas y procedimientos de presupuestación de la ayuda de cada país miembro del CAD 1/.

1/ La información respecto del Canadá, los Estados Unidos de América y el Japón fue reunida por la secretaría de la UNCTAD.

4. Una de las principales conclusiones de este informe es que a pesar de las grandes variaciones que se observan en las políticas y prácticas de presupuestación de los países donantes respecto del suministro de asistencia para el desarrollo, en la mayoría de ellos esas prácticas reflejan por lo menos algunos de los elementos de las recomendaciones de la resolución 31/174. La medida en que esos países se ciñen a las recomendaciones de esta resolución depende en parte del margen que se da a los organismos de ayuda para desviarse de las normas generales establecidas por los cuerpos legislativos para la totalidad de los gastos públicos. Sin embargo, en su mayor parte los países que han hecho más progresos respecto de las recomendaciones que figuran en la resolución 31/174 tienden a ser los que más han avanzado hacia la adopción y consecución de la meta para la asistencia oficial al desarrollo establecida en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La adopción de medidas concretas para alcanzar la meta del 0,7% en un plazo determinado ha llevado a los donantes a emprender medidas en la esfera de la presupuestación de la ayuda que, en general, han hecho más continuo y previsible el volumen de la corriente de recursos financieros. Sin embargo, los países que no han hecho progresos importantes respecto del aumento del volumen de la ayuda han logrado con todo mejorar las condiciones de la asistencia que prestan poniendo en práctica por lo menos algunas de las recomendaciones de la resolución 31/174. En ambos grupos de países, un mayor avance en la dirección de las recomendaciones de la resolución 31/174 permitiría incrementar la calidad y, en algunos casos, la magnitud, de los programas de ayuda.

II. PAPEL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE PRESUPUESTACION DE LOS GOBIERNOS PARA ASEGURAR EL AUMENTO DE LAS CORRIENTES DE RECURSOS PARA LA FINANCIACION DEL DESARROLLO EN FORMA CONTINUA Y PREVISIBLE

A. Promesas de asistencia al desarrollo para períodos de muchos años

5. Aunque las prácticas presupuestarias de la mayoría de los países donantes exigen que los fondos para la asistencia al desarrollo, y prácticamente para todas las categorías de gastos públicos, se consignen cada año, un número cada vez mayor de países donantes están preparando programas de asistencia de muchos años para los diversos países. Si bien el grado de complejidad y formalidad de semejante programación varía de un donante a otro, por lo general incluye una evaluación general del rendimiento y las perspectivas económicas de cada país receptor y una evaluación de sus necesidades de ayuda, habida cuenta de la duración del período de planificación del país receptor. Además, ese tipo de programación proporciona un marco que permite al donante comunicar por lo menos a los principales receptores de su ayuda las características principales de sus planes para varios años en el futuro.

6. No es fácil conciliar el deseo de los países en desarrollo de que se prometa asistencia para períodos más largos con el deseo de los donantes de mantener cierta flexibilidad respecto de la asignación de la ayuda. En general, los donantes han preferido una mayor flexibilidad en sus compromisos de ayuda a largo plazo. En consecuencia, rara vez se promete la totalidad del programa de ayuda con carácter bilateral. Sin embargo, algunos donantes, como Dinamarca, Noruega, Nueva Zelandia y Suecia, que concentran su ayuda bilateral en unos pocos países receptores, pueden prometer efectivamente la totalidad del programa bilateral prometiendo cada una de las partes integrantes del programa. La planificación anticipada de ciertos elementos de la ayuda (la asistencia técnica en el caso de Francia, Italia y Suiza) es también un elemento bastante común de los programas bilaterales.

7. Con frecuencia el organismo de ayuda puede hacer promesas por anticipado a ciertos receptores sin la aprobación del cuerpo legislativo. Sin embargo, a ese respecto las prácticas de los diversos donantes son muy diversas. En la República Federal de Alemania, los compromisos por anticipado requieren la aprobación oficial del Parlamento, que fija un límite que no se puede sobrepasar. En teoría, en Dinamarca se requiere la aprobación legislativa de todas las donaciones y de todos los préstamos para el desarrollo, pero en la práctica rara vez se la solicita. En algunos otros países (Finlandia, Noruega, los Países Bajos, Suecia y Suiza) el Parlamento puede delegar su autoridad en el organismo de ayuda permitiéndole hacer promesas anticipadas dentro de límites establecidos, ya sea para proyectos determinados o para programas completos. Por otra parte, en los países en que el parlamento ejerce un control limitado sobre los compromisos por anticipado (Bélgica, el Canadá, Nueva Zelandia y el Reino Unido), el organismo de ayuda puede prometer fondos para años futuros teniendo presentes tanto las cifras que constituyen el marco de referencia como el nivel previsto para las asignaciones. La estrecha vigilancia que ejerce el Congreso de los Estados Unidos sobre el presupuesto de ayuda significa que en la práctica no pueden contraerse compromisos para el futuro que sean legalmente obligatorios, a menos que se hayan consignado fondos. Sin

embargo, dentro de ciertos límites amplios, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) puede indicar, en el contexto de las actividades de programación por países realizadas en consulta con el receptor previsto, el nivel general de la ayuda para el desarrollo que podrá proporcionarse, a reserva de la aprobación del Congreso.

8. Ya sea que el parlamento autorice directamente los compromisos, delegue su responsabilidad o no participe en la autorización de los compromisos, en último término el cuerpo legislativo controla los gastos públicos mediante la aprobación de las consignaciones de fondos. En consecuencia, se tiende a ejercer excesiva cautela en los compromisos de ayuda para cada receptor y estos compromisos representan un mínimo. Podría argüirse que como los parlamentos desean retener la autoridad para tomar decisiones anuales respecto de los gastos públicos, las promesas para varios años hechas a los receptores no pueden, desde el punto de vista de éstos, ser muy diferentes de la determinación de cifras indicativas de planificación generales, que no entrañan compromisos firmes. La práctica sueca de autorizar al Gobierno a asumir compromisos hasta una suma máxima que equivale al triple del nivel de consignaciones anuales corrientes parece, a primera vista, un modelo para los donantes que desean proporcionar a los receptores los totales firmes previstos en la planificación. Sin embargo, como quiera que la ayuda de Suecia se concentra en un pequeño grupo de receptores, el anuncio formal anticipado de los compromisos a los receptores es menos complejo que en el caso de los donantes que prometen ayuda a un gran número de receptores. En este último grupo de países, los cuerpos legislativos tal vez no estén dispuestos a dar a los organismos de ayuda la misma flexibilidad para contraer obligaciones a largo plazo. El sistema inverso, el caso de la República Federal de Alemania en que el Parlamento autoriza los compromisos anticipados para cada receptor, tiene la ventaja de que una vez autorizados, los compromisos se desembolsan según lo previsto.

9. Entre los países que pueden contraer compromisos a largo plazo, algunos se muestran renuentes a hacerlo excepto para la financiación de proyectos concretos, actitud que refleja escepticismo respecto de la capacidad general de los países receptores para ejecutar eficazmente los planes de desarrollo. En consecuencia, el compromiso formal de algunos donantes e instituciones, como el Fondo Europeo de Desarrollo, no adquiere carácter obligatorio hasta que, tras la compleja labor de programación por países, se ha realizado una rigurosa evaluación de los proyectos.

B. Mantenimiento del valor real de la asistencia al desarrollo

10. En los últimos años, el valor real de los desembolsos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se ha visto erosionado notablemente por el rápido aumento de precios, fenómeno que no ha dejado de tener consecuencias para la continuidad y previsibilidad de las corrientes de asistencia. La erosión del valor real de la asistencia como resultado de los cambios imprevistos de precios hace que sean menos eficaces los esfuerzos de los países receptores para elaborar los presupuestos de divisas y asignar recursos a más largo plazo. En la medida en que la disminución de las transferencias reales del exterior debe ser compensada mediante la reasignación de sus propios recursos limitados, los reajustes necesarios imponen cargas adicionales a los países receptores.

11. La repercusión de los cambios de precios sobre los proyectos que se están ejecutando difiere de los efectos de esos cambios sobre los compromisos para los cuales no se ha empezado todavía a hacer desembolsos. En el primer caso, el efecto de los cambios imprevistos de precios es obligar a los países donantes, a los receptores, o a unos y otros, a asignar fondos adicionales para los proyectos si se desea mantener los objetivos originales a pesar de los cambios imprevistos de precios. Entre los procedimientos que se utilizan con frecuencia en esos casos se incluyen la asignación de recursos provenientes de fondos para imprevistos, la solicitud de créditos suplementarios o la inclusión en el presupuesto del período de ejecución de los cambios de precios que se prevén.

12. El Japón ha experimentado dificultades al hacer frente a los mayores costos de su programa de asistencia al desarrollo resultantes de las alzas de precios que ha habido a partir de 1973. Si bien el Japón absorbió finalmente la suma total de los mayores costos, se cree que las negociaciones que condujeron a la decisión han retrasado los desembolsos. Si hubieran existido procedimientos para hacer frente a las contingencias, podrían haberse evitado algunas de las dificultades con que tropezó el Japón. En cambio, en los Estados Unidos los cambios imprevistos de precios no han obstaculizado gravemente la ejecución de proyectos ya que existen procedimientos para movilizar cualquier recurso adicional que sea necesario para mantener los objetivos de los proyectos. En el caso de costos superiores a los previstos, por ejemplo, la Agencia para el Desarrollo Internacional presenta una petición al Congreso en forma de un aviso de que efectuará gastos adicionales. Si el Congreso no responde en el plazo de 15 días, la Agencia recibe automáticamente autorización para efectuar gastos adicionales.

13. Se plantea un problema especialmente difícil cuando se contraen obligaciones a precios corrientes y que sólo se traducen en desembolsos después de varios años. Cuando se han producido agudas alzas de precios en el período transcurrido, será necesario aumentar los desembolsos relativos a la obligación inicial para mantener la transferencia real prevista originalmente o permitir que el aumento de precios conduzca a una reducción de la entrega o prestación de bienes y servicios efectivos en relación con lo que se había previsto en un principio. Es evidente que si los órganos legislativos desean ver reflejadas en los desembolsos reales sus previsiones iniciales respecto de la entrega o prestación de bienes y servicios efectivos, será necesario lograr que, con el transcurso del tiempo, los niveles de los compromisos y las corrientes de fondos en trámite sean reajustados teniendo en cuenta las variaciones de los precios.

/...

14. Las prácticas de los diversos países donantes para resolver esta cuestión varían considerablemente. El Reino Unido planea todos sus gastos públicos a mediano plazo en precios constantes. Las consignaciones proyectadas de asistencia para los próximos cuatro años se ajustan a un índice para compensar los aumentos previstos de costos. La cifra del primer año se convierte en el límite superior de la ayuda correspondiente a ese año, mientras que las cifras proyectadas para los tres años siguientes se traducen en consignaciones anuales, siempre que no se introduzcan reducciones en los gastos públicos. Tales reducciones se produjeron en 1977 (tal como ocurrió en Finlandia, otro país donante que fijó su plan móvil de asistencia a precios constantes) y el resultado fue que no se mantuvo el valor real de las consignaciones previstas para los dos años siguientes. Sin embargo, se consideró que las reducciones de los gastos públicos habrían disminuido aún más el programa de asistencia si las cifras de planificación no se hubieran fijado a precios constantes. A falta de una meta para la asistencia, como la de 0,7% de la asistencia oficial para el desarrollo, el ajuste a un índice de las previsiones de gastos para asistencia sigue siendo un método útil de expresar las intenciones gubernamentales y probablemente contribuye un poco a mantener el valor real de la asistencia cuando las reducciones son inevitables.

15. Otros dos países donantes, Noruega y Dinamarca, preparan también sus presupuestos de asistencia para el desarrollo a precios constantes. Noruega planea alcanzar (y superar) la meta del 0,7% planificando a precios constantes sus gastos brutos de asistencia durante un período de cuatro años. El plan danés, que tiene la finalidad de alcanzar la meta del 0,7% para 1979-1980, abarca un quinquenio de planificación en el que las metas anuales para las consignaciones de gastos (después de deducir las amortizaciones) se fijan a precios constantes y se derivan de una meta anual de AOD/PNB destinada a lograr que para 1980 se llegue sin dificultades a la cifra de 0,7%.

/...

C. Disposiciones de no caducidad

16. Los créditos presupuestarios que caducan al final del ejercicio económico para el cual fueron consignados tienden a reducir el monto de asistencia transferida desde el país donante a un nivel inferior al determinado anteriormente por el órgano legislativo. Aunque los fondos pueden volver a ser autorizados al año siguiente, el efecto final de la caducidad es la reducción del total disponible para asistencia al desarrollo. Asimismo, los organismos de los países donantes encargados de la asistencia, frente a la posibilidad de que los fondos caduquen de otra manera, pueden sentir la tentación de modificar sus criterios para la asignación de fondos en favor de proyectos o programas que entrañen desembolsos rápidos antes que ver que sus consignaciones se devuelven a las arcas fiscales.

17. El objeto de las disposiciones de no caducidad para las consignaciones de créditos para la ayuda no es acelerar la corriente de asistencia para el desarrollo sino evitar las pérdidas arbitrarias en el presupuesto de ayuda. En los casos en que la autorización de los créditos consignados no caduca, los fondos no gastados forman una reserva que no tiene que ser sometida nuevamente a votación por el parlamento cuando se consignan nuevos créditos. Los órganos legislativos pueden estar enterados de la existencia de reservas y, aunque oficialmente no tengan en cuenta el monto de éstas al aprobar por votación nuevas consignaciones de créditos, perfectamente podrían ser influidos por una acumulación cada vez mayor de fondos para ayuda no desembolsados. Por consiguiente, la existencia de disposiciones de no caducidad no asegura desembolsos previsibles en términos reales ni elimina la necesidad de que los países donantes planeen los desembolsos a fin de mantenerlos más o menos a la par de los créditos consignados. Sin embargo, proporciona un elemento de flexibilidad a los programas de ayuda, disminuye el riesgo de que se efectúen gastos no justificados a fines de año para evitar pérdidas arbitrarias y protege el valor nominal de los créditos para la ayuda.

18. Suecia es el único país donante que concede automáticamente autorización que no caduca a todos los créditos para asistencia. Sin embargo, la mayoría de los donantes adoptan medidas de no caducidad por lo menos para una parte de sus presupuestos de asistencia. Los fondos consignados en el presupuesto de los Estados Unidos para ayuda no caducan hasta que se gastan las sumas. Cada año, los fondos que se han consignado y que no se han utilizado pueden, en la práctica, ser comprometidos para gastos futuros. Toda la asistencia de Francia a sus antiguos territorios coloniales puede ser arrastrada de un año a otro, aunque las asignaciones al resto del mundo tienen facilidades de arrastre sólo nominales.

19. En el caso del Canadá y de los Países Bajos, la ayuda se concedió en el pasado con disposiciones de no caducidad. En los Países Bajos, se prevé que disposiciones adoptadas recientemente impondrán condiciones de desembolso más rigurosas, aunque las autoridades esperan que se mantenga una reserva de fondos que no caduquen. En el Canadá, a partir del proyecto de presupuesto para el período 1977-1978, ha sido revocada la autorización que no caduca principalmente debido a una rápida acumulación de fondos en la reserva para asistencia, algunos de los cuales ni siquiera estaban comprometidos. En Finlandia, las donaciones no

caducan y se concede a los préstamos comprometidos un período de desembolso de cuatro años. En Bélgica, se protegen todos los fondos provenientes de la lotería y las partidas para asistencia aprobadas por votación en el presupuesto extraordinario para que no caduquen en caso de que no se gasten: como resultado, las pérdidas debidas a la caducidad están limitadas a una tasa normal del 5% del presupuesto de asistencia. Si bien Suiza no tiene disposiciones especiales para los fondos de ayuda no gastados, en 1976 se perdió únicamente el 2% del presupuesto de asistencia debido a la caducidad, mientras que en Nueva Zelandia las pérdidas se mantienen en un nivel mínimo, a pesar de que no existe la autorización imprescriptible, debido a la estrecha fiscalización de los desembolsos y a la flexibilidad en el traslado de fondos entre proyectos. Algunos fondos daneses pueden ser desembolsados hasta dos meses y medio después de terminado el ejercicio económico, mientras que el Reino Unido tiene facilidades limitadas de arrastre (hasta 10 millones de dólares anuales) y en la República Federal de Alemania los fondos que caducan normalmente pueden ser arrastrados un año, pero a costa de incluir el saldo arrastrado en el total de los créditos consignados del año siguiente.

20. Puede argüirse que las disposiciones de no caducidad son pertinentes sólo si la planificación de desembolsos para varios años es ineficaz. La buena planificación a largo plazo y la vigilancia estricta de los desembolsos dentro del ejercicio económico pueden ayudar a aliviar el problema de los fondos que caducan y a eliminar las presiones que llevan a la adopción de decisiones apresuradas sobre asistencia a fines del año sin fomentar la acumulación de una reserva masiva (como en el caso de los Países Bajos). Nueva Zelandia, por ejemplo, no tiene dificultades para desembolsar toda su ayuda bilateral en virtud de su Programa de Ayuda Proyectada. Al mismo tiempo, la necesidad de arrastrar fondos de un año al siguiente y la velocidad con que pueden gastarse los fondos de reserva serían afectadas favorablemente si se emplearan procedimientos de desembolso menos complejos, reduciendo, por ejemplo, la necesidad de una complicada evaluación de proyectos, de planes detallados de licitación y de vinculación estricta de la ayuda al uso final. Si se efectuaran esos cambios, se reduciría considerablemente la importancia de la erosión del valor real de la reserva.

21. Aunque la caducidad constituye raramente un problema para las contribuciones multilaterales, algunos donantes tienden a utilizar esas contribuciones como un medio de desembolsar fondos que de otra manera caducarían o se acumularían como fondos en trámite del donante si se retuvieran para uso bilateral. En estos casos, el donante no tiene ninguna garantía de que la contribución servirá para algo más que para acumularse en los fondos en trámite de la organización multilateral. Por lo tanto, debe considerarse la posibilidad de examinar el desempeño de las organizaciones multilaterales en materia de desembolsos antes de que los donantes supongan que pueden lograrse rápidos desembolsos de ayuda transfiriendo a un órgano multilateral ya sea sus consignaciones anuales que caducan o los fondos en trámite.

22. En conclusión, parece que los organismos donantes apoyan la recomendación de que los créditos consignados para ayuda reciban autorización que no caduque, aunque los distintos países donantes tienden a llevar esa recomendación a la práctica a lo sumo en forma parcial (excepto en el caso de Suecia). Aunque las normas presupuestarias por lo general están en contra de las disposiciones de arrestre automático,

/...

muchos donantes han ideado métodos para salvar dicho obstáculo. Sin embargo, hay fuertes razones para que los donantes adopten una práctica común, aunque sólo sea para evitar el riesgo de que los países receptores presten a los programas de ayuda que se sabe que disponen de fondos que no caducan, una atención menos urgente que a los demás. Por consiguiente, debería alentarse a países donantes como Italia, el Reino Unido y la República Federal de Alemania, que sólo permiten un arrastre mínimo de las consignaciones no gastadas, a que adoptaran medidas especiales a fin de asegurar que se eviten automáticamente las pérdidas. Para los donantes que actualmente no permiten el arrastre de fondos (Australia, Nueva Zelandia y Suiza), existe la posibilidad de que el agotamiento de sus consignaciones anuales se haga a expensas de las reservas acumuladas de otros países donantes. Así, pues, aunque sus pérdidas anuales debido a la caducidad sean pequeñas, deberían ser alentados a adoptar con todos los donantes el principio de la autorización imprescriptible para los fondos de ayuda.

/...

D. Ingresos por concepto de intereses y amortización de préstamos anteriores

23. La práctica general en la mayoría de los países donantes es dejar que los ingresos por concepto de intereses y amortización vuelvan a los ingresos fiscales generales. La práctica presupuestaria común de no asignar determinados tipos de ingresos a determinados propósitos no excluye la posibilidad de asignar las corrientes inversas de fondos para nuevos préstamos, ya que esas corrientes provienen de partidas que ya han sido aprobadas por los órganos legislativos. Se ha argumentado que la inclusión automática de los ingresos por concepto de intereses y amortización en los presupuestos de asistencia aumentaría la flexibilidad de los organismos de asistencia y de los ministerios para la administración de sus programas de asistencia, y aislaría en alguna medida los programas de asistencia de las inciertas alternativas de los debates parlamentarios anuales. También se puede argumentar que las corrientes inversas de fondos se deberían asignar automáticamente a los presupuestos de asistencia debido a que parte de esas corrientes de retorno provienen de préstamos hechos en condiciones que no pueden considerarse ya como de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), y que parte de esas corrientes de retorno provienen de países que hoy en día cumplirían con los requisitos necesarios para recibir donaciones o, por lo menos, préstamos en condiciones más favorables que las de los préstamos que generan las mencionadas corrientes de retorno.

24. En Francia, una parte de las operaciones de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE), institución con especial responsabilidad en materia de préstamos para el desarrollo, se considera como "cuenta propia", y los ingresos generados por esos préstamos pueden ser usados por esa organización para conceder nuevos préstamos. De manera similar, en la República Federal de Alemania, la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) puede emplear los ingresos por concepto de amortizaciones (pero no los pagos de intereses) de manera parecida. En el Japón, los ingresos por concepto de amortización de préstamos anteriores hechos por el Eximbank y el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar quedan a disposición de esos organismos y pueden volver a prestarse junto con nuevos préstamos del Departamento del Fondo Fiduciario. Los pagos por concepto de intereses de los préstamos anteriores hechos por el Eximbank quedan a disposición de esa institución para sufragar sus gastos de funcionamiento.

25. Aunque cada uno de los tres países arriba mencionados tiene mecanismos para reinvertir los pagos provenientes de préstamos anteriores, las corrientes de retorno constituyen sólo una pequeña parte de los programas de préstamos de esos donantes.

26. Otros donantes no prevén la asignación directa de los pagos generados por préstamos a los organismos de asistencia. En el Canadá, las corrientes de retorno generadas por los préstamos anteriores no se consideran como una fuente importante de financiación puesto que su magnitud no ha sido considerable. La reciente decisión de cancelar los montos adeudados al Canadá por los países menos desarrollados ha reducido aún más la importancia de esas corrientes de retorno. Hasta hace poco, los reembolsos provenientes del programa de asistencia exterior de los Estados Unidos volvían a la AID para ser prestados nuevamente. Sin embargo, el deseo del Congreso

/...

de ejercer un control más estricto sobre el presupuesto ha llevado a la derogación de esa disposición, de manera que todos los reembolsos ingresan ahora en la Tesorería de los Estados Unidos. Italia financia parte de su programa de préstamos para el desarrollo recurriendo directamente a los mercados financieros privados. Por consiguiente, los ingresos por concepto de intereses y amortización generados por los préstamos para el desarrollo se deben usar, al menos en parte, para amortizar los préstamos obtenidos en los mercados privados.

27. Un tercer grupo de países, aunque permiten que los reembolsos vuelvan a los ingresos fiscales generales, adoptan procedimientos presupuestarios que equivalen por lo común a asignar esas corrientes directamente a los organismos de asistencia. En efecto, los países escandinavos fijan sus metas presupuestarias de asistencia sobre una base de transferencias netas. Ya que las transferencias netas son iguales a los desembolsos brutos menos los pagos de intereses y amortización, una vez que se ha establecido una meta de ese tipo, un aumento de la corriente de retorno debida a préstamos anteriores origina automáticamente un aumento equivalente de las asignaciones presupuestarias. De manera similar, el Reino Unido proyecta y presenta sus consignaciones de asistencia sobre la base de la corriente de asistencia oficial (es decir, los desembolsos después de deducir la amortización pero no los intereses).

E. Impuesto para el desarrollo

28. La recomendación de establecer un impuesto para el desarrollo, cuyo producto se destinaría a la asistencia en condiciones de favor, refleja la creciente preocupación por el hecho de que, a menos que el suministro de asistencia para el desarrollo se aisle de las vicisitudes de las circunstancias políticas y económicas de corto plazo, las corrientes de asistencia continuarán estancadas y declinarán en términos reales (A/31/186, párrs. 61 a 65). El procedimiento de destinar el producto de un impuesto especial para la financiación de un programa determinado no es nuevo y lo usan varios países para financiar programas internos. Sin embargo, el examen de las opiniones de los donantes respecto de la propuesta indica que actualmente tiene escaso apoyo la idea de un impuesto nacional a la renta para el desarrollo. Las opiniones de los distintos gobiernos de los países miembros del CAD figuran en el anexo.

29. Hasta la fecha, el único caso de un impuesto para el desarrollo es el de Noruega, país que financió la mayor parte de su programa de asistencia entre 1964 y 1974 con el producto de un impuesto para asistencia para el desarrollo aplicado directamente a la renta. Este impuesto se eliminó en 1974. Las razones que se dieron fueron que los gastos de administrar el impuesto eran elevados y que era menos progresivo que el impuesto común sobre la renta.

/...

ANEXO

Políticas de presupuestación de la asistencia de los distintos países
miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización
de Cooperación y Desarrollo Económicos

INDICE

	<u>Página</u>
Alemania, República Federal de	2
Australia	5
Austria	8
Bélgica	9
Canadá	12
Dinamarca	14
Estados Unidos de América	19
Finlandia	21
Francia	24
Italia	28
Japón	29
Noruega	31
Nueva Zelandia	35
Países Bajos	37
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	40
Suecia	45
Suiza	49

ALEMANIA, REPUBLICA FEDERAL DE

Consignaciones, compromisos y desembolsos anuales

1. En el presupuesto de asistencia del Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ), Einzelplan 23, se presentan cada año al Parlamento Federal peticiones de autorización de gastos para el año siguiente. En la práctica, sin embargo, hay dos presupuestos de asistencia, dado que el Parlamento no sólo autoriza desembolsos anuales en efectivo, sino que vota también cada año nuevos compromisos de gastos para los cuatro años siguientes. En algunos casos, los compromisos autorizados por el Parlamento estipulan incluso los años en que podrán hacerse esos desembolsos. Ambos presupuestos son legalmente obligatorios y, en consecuencia, hay una relación muy estrecha entre las consignaciones anuales en efectivo votadas por el Parlamento y el nivel de los compromisos previamente aprobados para los desembolsos de ese año. Todas las consignaciones en efectivo se basan en compromisos previamente autorizados con excepción de la asistencia para socorro de emergencia y algunos pagos multilaterales. Una desventaja del sistema es que todo compromiso para varios años aparece por entero en el presupuesto de compromisos de ese año a pesar de que los desembolsos no pueden iniciarse sino más adelante. Además, debido a la doble limitación de los gastos, los desembolsos en un año dado no pueden ser elevados por encima del nivel de las autorizaciones de compromisos votadas en el pasado. Sin embargo, cuando el nivel de los compromisos autorizados es adecuado, pueden introducirse presupuestos complementarios para elevar el nivel de las consignaciones en efectivo a fin de satisfacer las obligaciones del año en curso, como ocurrió en 1975.

2. La planificación de las autorizaciones de pago en efectivo está a cargo del BMZ en un plan de mediano plazo que cubre un período de cuatro años y que avanza cada año. El volumen global de la asistencia dentro del plan multianual se proyecta en concordancia con el aumento esperado del PNB, aunque las recientes limitaciones en los gastos, introducidas para reducir el creciente déficit del presupuesto federal, han afectado gravemente el plan de mediano plazo. Sin embargo, es posible la planificación futura con aprobación parlamentaria en la medida en que los compromisos autorizados para tipos concretos de ayuda son legalmente obligatorios.

3. Pese a que la República Federal de Alemania tiene un extenso sistema de programación por países para su asistencia, en particular con los veinte países en que ésta se concentra, las estrictas reglas presupuestarias mencionadas arriba significan que sólo puede contraerse un compromiso en firme respecto del volumen de la ayuda para el primer año del programa para un país. Algunos de los principales países receptores (especialmente la India) han recibido, excepcionalmente, compromisos en firme para los dos primeros años de sus programas, pero el BMZ es reacio a extender esta práctica, dado que las sumas comprometidas para ambos años tienen que someterse a votación en el presupuesto anual de compromisos y en la práctica esto reduce el monto disponible para los programas para otros países. Por lo general se hace entender a los países receptores que pueden esperar, al menos, un monto igual de asistencia (en términos nominales) en los años futuros, pero no se les puede dar indicaciones más precisas sobre el volumen futuro a pesar de que los totales para la planificación de los cuatro años del programa multianual se calculen para uso interno.

/...

Promesas para varios años

4. El Gobierno de la República Federal de Alemania no puede prometer su asistencia más allá del año fiscal siguiente, por estar sujeto a una estricta presupuestación anual, tanto de los compromisos como de los desembolsos en efectivo. Todas las estimaciones del gasto público figuran en un plan rotatorio cuadrienal, revisado anualmente, y el BMZ establece sobre esa base un plan de mediano plazo para su programa de asistencia, pero ambos planes están sujetos a modificaciones sustanciales (como ocurrió en 1976) y sólo pueden garantizarse en firme los totales para el año siguiente. Con los diversos países receptores, con los que el Gobierno de la República Federal de Alemania ha concertado acuerdos generales sobre anticipos, el volumen global de la asistencia sólo puede comprometerse en firme para el primer año. En vista de la necesidad de obtener autorización parlamentaria, el Gobierno de la República Federal de Alemania no está dispuesto a dar indicaciones sobre el volumen de la asistencia más allá del primer año, pese a que se han hecho unas pocas excepciones para algunos de los principales países receptores.

Protección del valor real de la asistencia contra la erosión

5. La presupuestación a precios constantes es contraria a la práctica presupuestaria de la República Federal de Alemania, pese a que se hacen ajustes de facto en el volumen global de la asistencia cuando el plan rotatorio se renueva cada año. No obstante, los desembolsos dependen de los compromisos autorizados previamente, cuyo valor puede haber quedado disminuido por la inflación cuando se trata de proyectos de elaboración lenta. La parte del presupuesto general correspondiente al BMZ se señala con cuatro años de antelación, dentro del contexto del plan rotatorio de gastos públicos. Los totales monetarios se derivan de la parte asignada al Einzelplan 23. Pero estas indicaciones pueden ser modificadas por el gabinete. Así, en 1976, cuando el porcentaje del BMZ se redujo del 2,3% al 1,9%, hubo una disminución del 13,2% en el presupuesto del BMZ en términos nominales, y otra disminución mayor en términos reales. Los desembolsos a cada país receptor sólo pueden ajustarse caso por caso a fin de compensar el aumento de los costos en la medida en que no se excedan las partidas del presupuesto de consignaciones en efectivo.

Autorización para evitar la caducidad

6. Las consignaciones en efectivo aprobadas en el presupuesto federal que no se han utilizado, normalmente caducan al terminar el ejercicio financiero. Pese a que pueden arrastrarse al ejercicio siguiente, con arreglo a disposiciones especiales, el monto que se arrastra debe incluirse en el total de consignaciones para pagos en efectivo de ese año siguiente cuando se pide aprobación parlamentaria, de modo que, en conjunto, no se deriva ningún beneficio de las disposiciones para evitar la caducidad que pueden aplicarse.

Reutilización del reembolso de los préstamos

7. Desde 1971, la República Federal de Alemania ha mantenido un fondo rotatorio para los pagos de amortización de los préstamos para el desarrollo (Tilgungsverrechnungskonto). Todos los fondos que se reciben como amortización se destinan al Kreditanstalt für Wiederaufbau, donde se utilizan para financiar nuevos préstamos. En la actualidad, corresponde a estos fondos cerca del 10% del capital total de asistencia de la República Federal de Alemania. Los pagos de intereses vuelven actualmente al presupuesto federal. El BMZ consideró la posibilidad de volver a utilizar directamente estos ingresos para el programa de ayuda pero considera que en el momento actual la oposición del Ministerio de Finanzas (y no la del Parlamento) impediría en la práctica esa medida.

Impuesto para el desarrollo

8. Un impuesto federal especial para financiar el programa de asistencia de la República Federal de Alemania no sería aceptable ni para el Gobierno ni para los principales partidos, particularmente en vista de las reformas impositivas sustanciales introducidas en 1976, la preocupación con respecto al déficit presupuestario y el desinterés general del público alemán con respecto a las cuestiones del desarrollo. Se considera que un medio más adecuado de elevar el nivel del compromiso individual con el mundo en desarrollo serían las contribuciones voluntarias de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la asistencia (particularmente las iglesias).

AUSTRALIA

Consignaciones, desembolsos y compromisos anuales

1. Los desembolsos de Australia para asistencia se financian por entero con cargo a fondos del gobierno central, consignados anualmente por el Parlamento o autorizados por una legislación especial. Las consignaciones son para desembolsos brutos de asistencia durante el ejercicio fiscal (julio a junio). Los fondos que retornan en concepto de intereses y amortizaciones de préstamos anteriores para el desarrollo (que ascendían aproximadamente al 1% de los desembolsos brutos en 1975) se pagan al fondo de ingresos consolidados y no se toman en cuenta al determinar las consignaciones anuales para la asistencia.
2. La consignación para la asistencia se divide en varias partidas. El monto consignado a cada partida puede aumentarse con una consignación complementaria del Parlamento o del Tesorero, con cargo a los anticipos del Tesorero. Cualquier aumento de ese tipo está sujeto normalmente a un acuerdo de que se reducirán los gastos en otras partidas.
3. Las consignaciones presupuestarias por lo general caducan. Sin embargo, con arreglo a la legislación que estableció el Organismo Australiano de Desarrollo, se dispuso que las consignaciones para asistencia se pagasen a un Fondo especial de asistencia para el desarrollo, lo que significaba que las consignaciones no gastadas no caducaban al terminar el ejercicio fiscal. Este Fondo dejará de funcionar en junio de 1977 y no se adoptarán otras disposiciones para evitar la caducidad. Sin embargo, es dudosa la importancia de la supresión del Fondo, dado que, según se informa, sólo pequeños montos de asistencia se arrastraron alguna vez como resultado de su existencia. En la actualidad, la situación es que todas las consignaciones para ayuda caducan si no se gastan en el curso del ejercicio fiscal, con excepción de las que están autorizadas por legislación especial, como por ejemplo, las contribuciones a la Asociación Internacional de Fomento (AIF). En los últimos casos, las consignaciones sólo caducan con arreglo a las disposiciones de la legislación.
4. Desde 1976/1977 la Oficina de Asistencia y otros departamentos han tenido que presentar al Gobierno, antes de cada ejercicio fiscal, los detalles de los compromisos existentes y propuestos. Sobre la base de esta información, el Gobierno determina un límite financiero para los compromisos que requieren financiación en el ejercicio fiscal corriente o en los futuros, para cada partida del presupuesto de asistencia. Con este sistema se autoriza de hecho a la Oficina de Asistencia a contraer compromisos hasta el límite establecido, sin necesidad de más aprobación. Cualesquiera otros compromisos requieren la aprobación concreta del Gobierno o del Tesorero.

Planificación para el futuro

5. El Gobierno tiene un sistema rotatorio trienal para proyectar los gastos y las recaudaciones fiscales. Estas proyecciones proporcionan el marco para la política presupuestaria gubernamental y la base para el tope que el gobierno fija anualmente

/...

para los compromisos. Sin embargo, como ocurre con la mayoría de las proyecciones para el futuro, éstas no permiten que los departamentos prevean el nivel de gastos de futuros ejercicios. Y, dado que las proyecciones están sujetas a revisiones al menos anuales, no proporcionan un marco firme de referencia para planificar la asistencia.

6. Sin embargo, Australia tiene arreglos de planificación para el futuro con los principales gobiernos receptores. En el caso de Papua Nueva Guinea, Australia contrajo el compromiso de proporcionar 180 millones de dólares australianos anuales entre 1976 y 1981; en el caso de Indonesia, el compromiso consiste en una suma global que se desembolsará durante tres años; y en el caso del Pacífico meridional, Australia se ha comprometido a proporcionar una suma global sobre la base de un programa rotatorio trienal (con cifras indicativas de planificación para cada país). Estos compromisos se contraen por medio de acuerdos intergubernamentales y están sujetos a la aprobación parlamentaria anual de los desembolsos previstos en los acuerdos. Aunque no existen disposiciones concretas para compensar en general los efectos de la inflación sobre los compromisos de asistencia, el acuerdo para varios años con Papua Nueva Guinea contiene una disposición en que se prevé la concesión de un complemento anual "a la luz de las circunstancias reinantes", y el acuerdo con Indonesia debe revisarse antes del fin del segundo año. Las únicas otras "promesas para varios años" son las que se hacen en el contexto de los acuerdos formales sobre proyectos individuales o contribuciones multilaterales.

Promesas para varios años

7. Australia tiene un programa rotatorio de mediano plazo para la asistencia y otros gastos públicos con fines de planificación interna. Sin embargo, los planes para desembolsos de asistencia futura están sujetos a revisión, y no existen planes en firme para lograr la meta del 0,7% en la relación AOD/PNB. Aparte de los acuerdos sobre proyectos individuales y de los compromisos con organizaciones multilaterales, una proporción significativa de ayuda bilateral se ha prometido para varios años a los principales receptores de Australia en el contexto de acuerdos intergubernamentales.

Mantenimiento del valor real de las consignaciones

8. No existen disposiciones para un ajuste automático de las consignaciones de ayuda que tenga en cuenta la inflación, pero el cambio del valor de la moneda australiana es un factor que se tiene en cuenta cuando se decide sobre las consignaciones anuales. También los acuerdos de ayuda para varios años con Papua Nueva Guinea e Indonesia prevén ajustes hacia arriba según la inflación.

Disposiciones para evitar la caducidad

9. En la actualidad no existen disposiciones concretas para evitar la caducidad de las consignaciones que no se han gastado, a excepción de las contenidas en las leyes especiales que autorizan créditos para ciertos gastos de asistencia (véase el párrafo 4 supra). Los australianos opinan que las disposiciones para evitar la caducidad no son esenciales para asegurar la eficacia de los gastos de asistencia.

Reutilización del interés y de la amortización

10. Los fondos que se reciben en concepto de intereses y amortización ingresan al erario del gobierno central y no pueden utilizarse como complemento de las consignaciones parlamentarias para asistencia al desarrollo. Dado que el programa de Australia consiste principalmente en ayuda a título de donación, esas corrientes de retorno son, de todos modos, pequeñas.

AUSTRIA

Consignaciones anuales y planificación para el futuro

1. Una proporción pequeña y cada vez menor de la asistencia de Austria se financia con cargo a los fondos del gobierno central. En 1974, sólo el 37% del total fue financiado mediante consignaciones del presupuesto federal. Estas consignaciones se hacen anualmente y corresponden a desembolsos durante el ejercicio fiscal siguiente (enero a diciembre). El resto del programa austríaco de asistencia se financia con préstamos obtenidos del Banco Central, el mercado privado, fondos del European Recovery Program (ERP) (Ayuda Marshall) y presupuestos de los Länder.
2. El deterioro en la balanza de pagos de Austria y el deseo de limitar el déficit presupuestario (aun cuando las consignaciones de asistencia constituyen una proporción muy pequeña, aproximadamente el 0,25% del presupuesto federal), han obligado al Gobierno de Austria a buscar en el mercado privado de capitales una proporción cada vez mayor de su asistencia financiera. Los préstamos en condiciones de favor a las organizaciones multilaterales, así como los préstamos bilaterales para el desarrollo, se financian en gran medida de este modo, pese a que los subsidios para intereses se otorgan con cargo a fondos presupuestarios.
3. La asistencia de Austria tiene un fuerte sesgo a favor de las contribuciones multilaterales, y la parte bilateral consiste principalmente en créditos oficiales en condiciones de favor para la exportación y en un reducido programa de asistencia técnica.
4. La primera operación austríaca de planificación de la asistencia a mediano plazo comenzó en 1976, cuando se aplicó por primera vez un plan rotatorio trienal. Lamentablemente, los detalles del plan no estuvieron disponibles a tiempo para su incorporación en este informe. Tampoco se han recibido las respuestas de las autoridades austríacas a las recomendaciones que figuraban en la resolución 31/174 de la Asamblea General, aunque es sabido que Austria votó a favor de la resolución.

BELGICA

Consignaciones, compromisos y desembolsos anuales

1. La autorización parlamentaria de los fondos destinados a la asistencia para el desarrollo se otorga en noviembre de cada año. El Gobierno de Bélgica ha declarado su intención de llegar a la meta del 0,7% del PNB para sus desembolsos netos de asistencia, pero en 1975 sólo se llegó al 0,59%, y en 1976 el porcentaje bajó a 0,51%. Las consignaciones presupuestarias se hacen con miras a lograr la meta de desembolso, pero las demoras en las autorizaciones de pago (particularmente para algunas contribuciones multilaterales) a menudo han disminuido la tasa de desembolso. No se esperaba alcanzar la meta del 0,7% para 1980, aunque si se forma una nueva coalición de los tres partidos tradicionales (socialistas, demócratas cristianos y liberales), como ahora parece probable, es posible que surja una política más clara de cooperación para el desarrollo. En el momento actual, sin embargo, no hay metas anuales explícitas, pese a que un nuevo gobierno puede estar dispuesto a comprometerse a elevar la tasa anual asistencia/PNB. El plan para 1970-1975, por otra parte, fijaba metas anuales, tanto para el volumen de la asistencia como para la relación AOD/PNB.

2. El papel del Parlamento se limita a aprobar las cifras del presupuesto anual para los gastos estimados y la orientación general de la política de desarrollo. Las consignaciones para asistencia (como las que se destinan a obras públicas) corresponden ya sea al presupuesto ordinario (y en ese caso los desembolsos han de hacerse el año siguiente) o, si se trata de proyectos en gran escala que entrañan inversiones duraderas de capital, pueden votarse en el presupuesto especial (con arreglo a los artículos 53:01 y 83:01), y en este caso los fondos autorizados pueden arrastrarse indefinidamente. Para las autoridades belgas los compromisos no pueden ser obligatorios más allá del ejercicio fiscal; además, sólo se considera que existen compromisos en efectivo cuando el Ministerio de Finanzas ha aprobado la correspondiente promesa. En consecuencia, el control político está sujeto además al control administrativo. En el caso del presupuesto especial, el Parlamento vota con antelación tanto los compromisos (crédits d'engagement) como las autorizaciones de pago (crédits d'ordonnancement) y, por lo general, estas últimas son aproximadamente la mitad de las primeras. El control administrativo es ejercido por los Inspectores Financieros quienes autorizan el compromiso para un proyecto concreto, y por el Tribunal de Cuentas, que ordena a la Tesorería efectuar los pagos.

Promesas para varios años

3. El procedimiento descrito hace bastante difícil una planificación para varios años que no sea de naturaleza indicativa. Sin embargo, para los receptores tradicionales de la asistencia belga se emplean métodos oficiosos de planificación para el futuro. En el caso de los préstamos de Tesorería, la India, el Pakistán y Bangladesh saben perfectamente que los montos disponibles serán probablemente, al menos en términos nominales, iguales a los del año anterior; en forma similar, puede esperarse que los subsidios y la asistencia técnica de la Administración General de Cooperación para el Desarrollo (AGCD) al Zaire, Rwanda y Burundi, se

/...

mantengan de un año a otro. Aun cuando para los países mencionados existen acuerdos generales de asistencia aprobados por el Parlamento, el monto de la asistencia debe determinarse mediante negociaciones anuales. Dentro del marco de la presupuestación anual no caben compromisos legalmente obligatorios que rebasen el primer año, aun cuando la AGCD realiza, con fines interiores, sus propias estimaciones de los costos y de las tasas de desembolso probables.

Prevención de la erosión del valor real de la asistencia

4. Las consignaciones parlamentarias se votan anualmente a precios corrientes y no existe posibilidad de adoptar una presupuestación a precios constantes dentro del actual sistema. Debido a que el monto global de la asistencia ha ido aumentando en los últimos años tanto en términos nominales como en relación con el PNB, se considera que al aspirar a una meta en la relación asistencia/PNB se hace la necesaria compensación de la inflación. En el caso de cada receptor por separado, se consideró que la presupuestación a precios corrientes y la falta de disposiciones internas relativas a la inflación permitía al donante discriminar en favor de los países que Bélgica consideraba más merecedores de su asistencia, sin que pareciese al mismo tiempo que reducía el monto de asistencia asignado a países receptores cuyo desempeño se consideraba poco satisfactorio. Los pagos se hacen en francos belgas, excepto en el caso de contribuciones multilaterales que se pagan en dólares.

Disposiciones para evitar la caducidad

5. En la actualidad, todos los proyectos de asistencia de la AGCD financiados con las utilidades de la lotería nacional pueden arrastrarse indefinidamente. Además, los compromisos para inversiones duraderas de capital que han sido autorizadas en el presupuesto especial pueden arrastrarse de un año a otro. Como resultado, los fondos de asistencia en trámite de Bélgica equivalieron en 1976 a algo más de un tercio de los desembolsos anuales. En cambio, las autorizaciones del presupuesto ordinario caducan si no se desembolsan en el curso del año siguiente, y la AGCD sufrió una pérdida del 5% en su presupuesto de 1976 debido a la caducación de fondos, principalmente debido a compromisos no desembolsados para becas y cooperación universitaria. Sin embargo, los funcionarios encargados de la asistencia tienen expresamente prohibido buscar o arbitrar proyectos con desembolsos rápidos a fin de evitar la pérdida de fondos que podrían caducar al final del año. Si el Parlamento aprobara el fondo de cooperación para el desarrollo que se ha propuesto, éste se financiaría parcialmente con las consignaciones para asistencia no desembolsadas, y así se superaría el problema de la caducidad anual.

Reutilización del reembolso de los préstamos

6. Todos los préstamos intergubernamentales son hechos por el Ministerio de Finanzas, y todos los pagos de intereses y de capital vuelven a la Tesorería. Si se permitiera a la AGCD hacer préstamos (como se proponía en el proyecto de ley sobre la creación de un fondo de cooperación para el desarrollo), las corrientes

de reembolsos de estos préstamos estarían disponibles para efectuar nuevos préstamos. De otro modo, el Gobierno de Bélgica no tiene intención de establecer un fondo especial para volver a utilizar los reembolsos de los préstamos.

Impuesto para el desarrollo

7. También se consideró inadecuado establecer un impuesto para el desarrollo que financiara el programa de asistencia de Bélgica dado que existe la lotería nacional cuyas utilidades se usan ya para este propósito concreto. Sin embargo, es dudoso que la mayoría de los compradores de billetes de lotería tengan conciencia de que el dinero que pagan se utiliza en gran medida para financiar la asistencia a países de ultramar. Según una encuesta de la opinión pública que se realizó por encargo de la AGCD en 1975, sólo el 7,8% de la muestra estaba a favor de un impuesto especial para el desarrollo.

CANADA

Procedimientos para las consignaciones, los compromisos y los desembolsos anuales

1. La asistencia canadiense se financia por entero con cargo al presupuesto del gobierno federal y se consigna cada año. El procedimiento presupuestario del Canadá comienza cada año con la elaboración por parte del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) de las cifras proyectadas para todos los gastos en el quinquenio siguiente. Las proyecciones se justifican en un documento denominado pronóstico de los programas. Estas cifras son examinadas por el Gabinete, el cual decide sobre el nivel presupuestario para el año siguiente, y son entonces incorporadas en las estimaciones que se presentan al Parlamento. Los fondos para asistencia se clasifican por partidas que comprenden la asistencia multilateral, la asistencia alimentaria, los costos de los programas especiales y los gastos administrativos. El componente bilateral se divide en subsidios y préstamos. Estas estimaciones se remiten a un Comité Permanente del Parlamento que las examina y las devuelve al Parlamento, el cual las incorpora finalmente a una Ley de consignación.

Disposiciones para evitar la caducidad

2. Hasta hace poco, el órgano legislativo no imponía restricciones a los compromisos que consignaba. Los fondos comprometidos pero no desembolsados quedaban a disposición del Organismo para ser utilizados en años sucesivos. Esta disposición se denominaba autorización de no caducidad. Como resultado de esta autorización, los subsidios y préstamos autorizados pero no desembolsados se acumulaban en una reserva de fondos no gastados. En 1974 se impuso a los gastos del Organismo un tope de desembolsos, que habría de aplicarse a partir del ejercicio fiscal 1975/1976. Con ello se fijó, por primera vez, un límite al monto de los fondos comprometidos cuyo retiro podría permitirse en un ejercicio fiscal determinado y, en la práctica se eliminó la disposición de no caducidad del presupuesto del CIDA. Este arreglo coloca al CIDA en igualdad de condiciones con el resto de los departamentos gubernamentales, que no tienen autorización de no caducidad.

Promesas para varios años

3. Pese a que el Parlamento canadiense vota las consignaciones para asistencia para un año cada vez, el Gabinete faculta al CIDA, mediante una autorización para compromisos futuros, a contraer compromisos para varios años con un alto grado de seguridad de que los compromisos serán cumplidos. La autorización para contraer compromisos futuros puede extenderse hasta un quinquenio. Con arreglo a la autorización para contraer compromisos por un quinquenio, el CIDA puede comprometer tácitamente hasta un nivel del 90% de los desembolsos del año en curso. Esta autorización para contraer compromisos futuros se aplica a programas por países y a fondos regionales. El CIDA prepara para cada uno de estos países un documento titulado "Revisión de los programas por países" que bosqueja sus intenciones de asistencia a cada receptor durante los próximos cinco años.

Fondos recibidos en concepto de intereses y amortización

4. Con respecto a los reembolsos de préstamos anteriores, es práctica del Canadá devolverlos al fondo consolidado. En la actualidad, no existe ningún mecanismo o dispositivo para la asignación automática de esos fondos al presupuesto de asistencia. Se considera en el Canadá que, en vista del limitado volumen de la corriente de retorno, que se reducirá aún más por la reciente decisión de cancelar las deudas de los países en desarrollo menos adelantados, los intereses y las amortizaciones que se reciben no son una fuente significativa de financiación potencial.

Mantenimiento del valor real de la asistencia

5. Los compromisos de asistencia del Canadá se contraen a precios corrientes. Sin embargo, el crecimiento de una reserva de fondos no gastados que habían sido comprometidos pero no desembolsados ha creado una dificultad para el Canadá, dado que los compromisos se contraerón a precios corrientes y su valor real se ha deteriorado a lo largo del tiempo. Cuando se necesitan recursos adicionales como resultado de gastos excesivos o de aumentos no previstos en los costos de los proyectos, el procedimiento seguido ha sido volver a pedir autorizaciones adicionales y esto, en la práctica, se ha obtenido sin mucha dificultad.

Impuesto para el desarrollo

6. Los funcionarios encargados de la asistencia no contemplan favorablemente esta propuesta, dado que en la actualidad no tiene mucho apoyo político.

DINAMARCA

Consignaciones, desembolsos y compromisos anuales

1. Los desembolsos en concepto de asistencia efectuados por Dinamarca se financian ahora a/ en su totalidad con cargo a los fondos del gobierno central consignados por el Parlamento para cada ejercicio fiscal. Las consignaciones brutas de asistencia para cada año se determinan de acuerdo con la meta fijada para la relación AOD/PNB correspondiente a ese año y contenido en el programa rotatorio quinquenal de consignaciones de asistencia. El monto de las consignaciones fijado como meta es neto, una vez deducidas las amortizaciones y corresponde al ejercicio fiscal abril-marzo. La cifra del PNB usada inicialmente es el PNB estimado para el año civil (por ejemplo, 1977 para el ejercicio fiscal 1977/1978). Debido a que el presupuesto de asistencia se vota a comienzos del ejercicio fiscal, es necesario por lo general hacer ajustes para llevar las consignaciones al nivel de la meta AOD/PNB, a medida que se van obteniendo estimaciones revisadas del PNB. Estos ajustes se realizan mediante una consignación complementaria de asistencia a fines del ejercicio fiscal. De esta manera, las consignaciones anuales de asistencia se protegen automáticamente de las consecuencias de la inflación interna durante el ejercicio fiscal.

2. El proyecto de ley del presupuesto principal de asistencia contiene diversas partidas bajo los epígrafes amplios de asistencia multilateral y bilateral. La mayor parte de la asistencia multilateral es aprobada explícitamente para diversas organizaciones. La asistencia bilateral que se aprueba se divide en partidas asignadas a los diversos tipos de asistencia, por ejemplo, préstamos y proyectos, pero el Parlamento no vota por separado acerca de la asistencia a proyectos determinados o programas por países.

3. El proyecto de ley de consignaciones anuales contiene también detalles de los cuatro años restantes del programa rotatorio quinquenal móvil de consignaciones para desembolso. La cifra total (a precios constantes) de las consignaciones de cada año se obtiene a partir de la meta AOD/PNB para ese año, fijada de manera que se asegure un crecimiento sostenido hasta alcanzar la meta del 0,7% en 1980 y, por el momento, la continuación de esa tasa de crecimiento en términos reales para más adelante (la meta para 1980/1981 es de 0,73% del PNB). El programa rotatorio se desglosa en las mismas partes componentes que las consignaciones anuales. El Parlamento da su aprobación al programa al aprobar las consignaciones anuales. Oficialmente, esta aprobación no obliga al Parlamento a consignar los créditos correspondientes en años futuros. En la práctica, la aprobación previa de una cifra como meta de la asistencia, junto con el apoyo general del Parlamento y del público a un programa creciente de asistencia, significa que las consignaciones concordarán probablemente con la meta. De esta manera, a menos que la economía de Dinamarca se deteriore seriamente, las consignaciones de asistencia planificadas para el futuro se ven de hecho al abrigo de un deterioro causado por la inflación interna, y su crecimiento en términos reales está asegurado.

a/ Hasta hace poco una pequeña fracción de los fondos de asistencia se obtenía del impuesto al consumo de las importaciones de café.

4. El Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) es responsable de la planificación más detallada y del desembolso de la asistencia, según las directrices políticas existentes, las asignaciones hechas en las consignaciones presupuestarias y la necesidad de aprobación o autorización parlamentarias para ciertos compromisos. Se necesita autorización parlamentaria para cualquier compromiso para un proyecto que recibirá asistencia en forma de donación y que signifique gastos superiores a 3 millones de coronas danesas, y para cualquier acuerdo de préstamo. La autorización se recibe mediante solicitudes al Comité de Finanzas del Parlamento, y las decisiones del Comité son aprobadas por el Parlamento cuando se sanciona la ley de consignaciones complementarias a fines del ejercicio fiscal. Los compromisos de préstamos están sujetos además a un tope anual de compromisos incluido en el proyecto de ley de presupuesto principal y que se determina de manera que limite los desembolsos en concepto de préstamos en los años siguientes. Estos acuerdos de préstamos y proyectos son jurídicamente obligatorios para el Gobierno de Dinamarca.

5. Las consignaciones de asistencia caducan si no se gastan en el ejercicio financiero para el que fueron aprobadas ^{b/}. Ello se ajusta al procedimiento presupuestario general seguido en Dinamarca. En principio, la caducación puede resultar en considerables pérdidas de los fondos de asistencia consignados. El programa danés de asistencia ha crecido rápidamente en los últimos años y esto, junto con las consignaciones complementarias a fines del ejercicio fiscal, ha aumentado inevitablemente la carga de trabajo del DANIDA. Mientras tanto, la plantilla del Organismo prácticamente no ha variado desde 1971, debido principalmente a restricciones de los gastos públicos y a dificultades económicas. No obstante, los desembolsos anuales de asistencia se han mantenido a la par de las consignaciones.

6. Las principales razones de este éxito son:

a) La gran proporción de la asistencia que se destina a instituciones multilaterales, lo que ha contribuido a reducir la carga administrativa del creciente programa y plantea a Dinamarca pocos problemas en materia de desembolsos;

b) Los procedimientos presupuestarios internos del DANIDA, concebidos para tener en cuenta la tendencia a gastar menos de lo previsto y el ajuste de fin de año de las consignaciones de asistencia. Se sigue una política de presupuestar en exceso y el gasto real se controla periódicamente en el transcurso del año;

c) El empleo de la programación por países para gran parte de la asistencia bilateral, técnica y de proyectos;

d) La flexibilidad presupuestaria alcanzada mediante el empleo juicioso de los bastante complicados procedimientos presupuestarios generales y una cierta libertad de acción concedida al DANIDA por el Ministerio de Hacienda y el Comité de Finanzas del Parlamento.

^{b/} O poco después en ciertos casos; véase más adelante.

7. La flexibilidad presupuestaria tiene dos causas. En primer lugar, los pagos por ciertos conceptos pueden anticiparse del ejercicio financiero siguiente (o también pueden arrastrarse al próximo ejercicio) a fin de compensar los gastos de asistencia inferiores o superiores a los previstos; los préstamos pueden anticiparse o retrasarse según las necesidades del presupuesto de asistencia. Teóricamente, estos ajustes no pueden acumularse ya que los fondos presupuestados bajo diversos epígrafes para el siguiente ejercicio fiscal son efectivamente debitados o acreditados en consecuencia. En segundo término, cuando los fondos se han comprometido para el ejercicio en que fueron consignados (lo que significa en términos generales que debe existir un acuerdo legal que estipule que los fondos se anticiparán en el ejercicio fiscal), dichos fondos pueden desembolsarse dentro de los dos meses y medio siguientes al fin del ejercicio fiscal.

8. Se puede argumentar que la presión por mantener los desembolsos exactamente a la par de las consignaciones a fin de evitar pérdidas para el programa es perniciosa, ya que favorece la adopción de decisiones erróneas en materia de ayuda y reduce la eficacia de la asistencia. Los funcionarios del DANIDA no piensan así y, a la vez que sostienen que el Organismo carece del personal necesario, afirman que el apremio de gastar es deseable puesto que, en caso contrario, se podría acumular fácilmente una reserva de fondos no desembolsados. Ello estaría en contradicción con el objetivo de aumentar las transferencias reales de recursos hacia los países menos desarrollados.

Planificación para el futuro

9. Tal como se indica más arriba (véase el párrafo 3) los desembolsos de asistencia de Dinamarca se planifican en el marco de un programa rotatorio quinquenal de consignaciones para asistencia cuyo objeto es alcanzar cada año determinadas metas para la relación AOD/PNB.

10. Las promesas para varios años a determinados receptores se hacen de dos maneras: en primer lugar, mediante compromisos de préstamos o asistencia para proyectos aprobados por el Parlamento y, en segundo lugar, mediante una programación por países en el caso de los cuatro principales países asociados receptores. Sólo el primer mecanismo es jurídicamente obligatorio para el Gobierno. El segundo, es decir, la programación por países, tiene carácter de planificación indicativa, no incluye préstamos y se realiza sobre la base de planes rotatorios cuatrienales o quinquenales para los diversos países. Los programas por países se elaboran conjuntamente con los países receptores. Las cifras de los programas se expresan en precios corrientes. Se permiten, dentro de ciertos límites, ajustes para compensar los aumentos de los costos en el caso de los proyectos más importantes que requieren ser aprobados inicialmente por el Parlamento, y existe la posibilidad de ajustes ulteriores, si pueden justificarse. En los otros casos, es posible reasignar fondos dentro del programa para un país y ello, junto con el crecimiento real de los montos de la ayuda (por lo general superiores a las cifras indicativas del plan), contribuye a evitar los efectos negativos de la inflación en la planificación de los proyectos.

Promesas para varios años

11. Dinamarca tiene actualmente un plan rotatorio de mediano plazo para su programa de asistencia (véase más arriba). Se cree que la existencia de este plan ha ayudado a Dinamarca a mantener el crecimiento del programa de asistencia durante la recesión actual. Con excepción de compromisos relativos a proyectos y préstamos determinados, las promesas de asistencia para varios años a países determinados están limitadas a los cuatro principales países asociados y constituye una obligación de fuerza moral, más bien que jurídica, de proporcionar asistencia por un monto que puede llegar al indicado para los años siguientes. Dadas las limitaciones constitucionales, este compromiso es el más firme que cabe. Aunque se está considerando ampliar el presente enfoque de programación, no es probable que Dinamarca haga extensivo el sistema a más de unos pocos de sus actuales receptores de asistencia. Además de los problemas administrativos que ello significaría dado el poco personal del DANIDA, se cree que en muchos casos el monto de la asistencia proporcionada es tan pequeño que el procedimiento no sería adecuado. Además, algunos de los países receptores no están en condiciones de emprender una planificación que abarque cuatro o cinco años. El solo suministro de cifras indicativas de asistencia a esos receptores podría mejorar su potencial de planificación pero Dinamarca no está dispuesta a "prometer" asistencia sin saber cómo se la va a gastar. Por último, Dinamarca no desea verse privada de la flexibilidad de que goza ahora en el marco del actual enfoque de programación parcial de la ayuda bilateral (lo que puede entenderse como una manera de decir que hay algunos receptores con los que Dinamarca no desea establecer relaciones de asistencia más estrechas o a más largo plazo que las que actualmente existen).

Mantenimiento del valor real de las consignaciones de asistencia

12. Los actuales procedimientos de planificación y consignación de la asistencia aseguran un crecimiento del valor real de las consignaciones de asistencia compatible con las metas del PNB, mientras el PNB no disminuya. Los desembolsos planeados para cada receptor no están protegidos automáticamente de los efectos de la inflación, pero esto no se considera necesario ni conveniente. Mientras el programa de asistencia continúe creciendo, las transferencias de recursos hacia los distintos receptores se mantendrán de sobra en términos reales y hay algunas disposiciones oficiales para el ajuste de los costos de proyectos determinados. La protección automática se considera inconveniente porque reduciría la flexibilidad del programa.

Autorización para evitar la caducidad

13. Dinamarca no está dispuesta a conceder a sus consignaciones de asistencia autorización para evitar que puedan caducar. Ello se opondría a la práctica establecida y sentaría un precedente indeseable para otros ministerios. Además, podría provocar fácilmente la aparición de un problema de acumulación de fondos en trámite.

Reutilización de los intereses y de la amortización

14. Las corrientes de retorno de intereses y amortización de préstamos anteriores para el desarrollo vuelven a la Tesorería. No hay necesidad de modificar esta práctica. Los ingresos por concepto de intereses son ahora insignificantes y están destinados a desaparecer con la actual política de préstamos sin interés. Mientras tanto, como que la asistencia se planifica en forma neta, una vez deducida la amortización, los ingresos por concepto de amortización vuelven a utilizarse de hecho en el presupuesto de asistencia cuando se efectúan las consignaciones brutas.

Impuesto para el desarrollo

15. La opinión oficial es de que un vínculo directo entre la asistencia para el desarrollo y la cuestión de los impuestos podría tener un efecto negativo en la actitud necesariamente positiva de la población respecto de la asistencia para el desarrollo. Además, diversos funcionarios señalan que, en vista de que el suministro de ayuda internacional se considera, o por lo menos se fomenta, como una obligación de asistencia social similar a la que fundamenta el suministro de asistencia social en el plano nacional, no sería lógico hacer de la ayuda internacional un caso especial.

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Procedimientos anuales de consignación,
compromiso y desembolso

1. El programa de ayuda de los Estados Unidos es financiado con cargo al presupuesto del gobierno federal mediante un proceso un tanto prolongado y complejo. La práctica en los Estados Unidos consiste en autorizar primero los gastos y luego consignar los fondos. Esta dualidad refleja la distinción existente entre las decisiones de política representadas en un proyecto de ley sobre autorización, y las decisiones de financiación representadas por una autoridad de consignación. Antes de que pueda votarse sobre las consignaciones para cada programa por separado, las dos Cámaras del Congreso deben aprobar un proyecto de ley sobre autorización que indique el alcance amplio del programa y fije los límites generales de los gastos. La posición constitucional en los Estados Unidos asegura que el control legislativo sobre el proceso de autorización y consignación sea casi completo. Como resultado de esto, las propuestas del poder ejecutivo son frecuentemente revisadas y pueden apartarse notablemente de las intenciones de los departamentos gubernamentales.
2. La autoridad presupuestaria habitualmente adopta la forma de consignaciones que permiten que se contraigan obligaciones. En consecuencia, se permite que la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) contraiga obligaciones que requieren pagos monetarios inmediatos o futuros únicamente cuando por ley se le haya autorizado hacerlo. Sin embargo, dado que en la mayoría de los casos la autorización para consignar fondos se concede cada vez por un año, la AID no puede contraer compromisos para varios años. Cuando se contraen compromisos a largo plazo, se informa a los países receptores de que los mismos dependen de la aprobación del Congreso, que tal vez no se consiga en un futuro próximo o resulte en revisiones de los compromisos oficiales para cuando se consignen los fondos. Solamente después de que el Presidente firma la ley de consignaciones puede la AID empezar a comprometer y utilizar los fondos que suministra. Una vez que se han obligado los fondos en virtud de la autorización presupuestaria, pueden arrastrarse de un año al siguiente hasta que se utilicen. No obstante, ha habido problemas respecto de fondos acumulados en trámite que aún quedan por ser desembolsados. En el pasado, el poder legislativo ha manifestado la opinión de que la autorización presupuestaria para la ayuda exterior debe guiarse por la capacidad de los países receptores de utilizar los recursos sobre los que se ha votado anteriormente. En consecuencia, hay una continua presión sobre la AID para que asegure que no haya una acumulación excesiva de fondos en trámite.

Promesas para varios años

3. En cuanto a las promesas y programas de ayuda para varios años, ya se ha señalado que no es posible contraer compromisos oficiales hasta que se hayan consignado los fondos. Puesto que el proceso de consignación es anual, en la práctica no es posible contraer compromisos para varios años que sean legalmente obligatorios.

/...

4. La AID prepara proyecciones internas de ayuda para los cinco años siguientes y las presenta a la Oficina de Gestión y Presupuesto. Sin embargo, estas proyecciones ofrecen sólo una base muy provisional para la planificación de la ayuda. Para la totalidad de la asistencia de los Estados Unidos, actualmente se concede autorización con dos años de adelanto cuando mucho.

5. En el plano nacional, los Estados Unidos han elaborado un complejo sistema de programación por países, que comprende un análisis y una revisión de las políticas generales del país receptor, así como de lo que éste ha realizado y sus necesidades de ayuda. Las propuestas por países, que se han simplificado en los últimos años, indican para cada receptor principal de asistencia la magnitud de la ayuda que se le dará durante un período de tres a cinco años y constituyen la base de un programa general de ayuda que se presenta al Congreso. La programación por países para varios años se prepara en consulta con los países receptores y, como se ha señalado, tiene carácter oficioso y no obliga al gobierno.

Disposiciones para evitar la caducidad

6. Los fondos consignados pueden caducar a menos que se utilicen durante el año en que fueron consignados. En la práctica, sin embargo, el peligro de que caduquen se reduce al mínimo ya que con frecuencia el Congreso concede autorización para arrastrar fondos no utilizados al año siguiente.

Mantenimiento del valor real de las consignaciones de ayuda

7. En los Estados Unidos se contraen compromisos a precios corrientes y, en consecuencia, el problema de la erosión del valor de los compromisos no utilizados tiene cierta importancia. A nivel de proyectos, no obstante, la cuestión del exceso de gastos como resultado de cambios imprevistos en los precios plantea menos problemas, ya que existen procedimientos para financiar los gastos imprevistos o para solicitar financiación complementaria. Con respecto a esto último, la AID somete al Congreso una solicitud en forma de un aviso de que realizará gastos adicionales. Si el Congreso no se opone a ello la AID recibe autorización para proceder a hacer gastos adicionales para el proyecto.

Pagos en concepto de intereses y de amortización

8. En cuanto al trato que se da a los reembolsos de préstamos pasados, hasta junio de 1975, los reembolsos de los préstamos para el desarrollo de la AID y de préstamos de la Alianza para el Progreso se añadían a los demás fondos disponibles para consignación. Sin embargo, desde entonces, los reembolsos ingresan en la Tesorería de los Estados Unidos. El Congreso consideró que el procedimiento casi automático involucrado en la asignación de los reembolsos a las consignaciones estaba dejando de lado su función.

Impuesto para el desarrollo

9. Los oficiales de la AID no consideran favorablemente esta propuesta, principalmente debido a que es muy poco probable que obtenga el apoyo político del Congreso.

FINLANDIA

Consignaciones, desembolsos y compromisos anuales

1. El programa finlandés de asistencia se financia enteramente con fondos del gobierno central que el Parlamento consigna cada año antes del ejercicio fiscal (enero a diciembre). Las consignaciones, que se aprueban por votación para los desembolsos brutos de asistencia, son de dos tipos: estimadas y transferibles c/. Las consignaciones estimadas pueden ser sobrepasadas dentro de ciertos límites con la aprobación del Ministerio de Hacienda y más allá de esos límites con la aprobación del Gabinete (hasta ahora, sin embargo, el problema del presupuesto de ayuda de Finlandia ha consistido en que los gastos han sido inferiores a los previstos inicialmente y no en que hayan sido superiores). Las consignaciones transferibles tienen que ser utilizadas en el plazo de los dos años siguientes al año del presupuesto. La consignación de créditos (o préstamos) para el desarrollo es una estimación y los fondos no gastados caducan al final del año. Todas las demás consignaciones en el presupuesto de asistencia son transferibles y de hecho no caducan durante tres años.
2. El presupuesto de asistencia está dividido en cuatro secciones (excluida la de gastos administrativos): asistencia multilateral, asistencia bilateral mediante donaciones, créditos para el desarrollo y asistencia humanitaria; además, se divide en subsecciones. La sección de asistencia bilateral mediante donaciones y la de créditos para el desarrollo incluyen también un plan de utilización en el que se indican las consignaciones para los tres países del programa y consignaciones globales para otros países. Se requiere la aprobación parlamentaria para la reasignación de fondos entre secciones y subsecciones. La reasignación de fondos dentro de un plan de utilización en una subsección o sección puede ser aprobada por el Gabinete.
3. Al aprobar el presupuesto, el Parlamento autoriza también al Gobierno para que contraiga compromisos para el año en curso y los dos próximos años. La autorización para estos dos últimos años abarca sólo una parte de las consignaciones proyectadas para dos años siguientes. Según fuentes del CAD, parece que el límite superior impuesto a los compromisos de donación autorizados para el ejercicio fiscal corriente corresponde a las consignaciones del año anterior y que el límite para los préstamos por lo general es superior a las cifras consignadas para el año en curso. Los compromisos y las promesas de contribución a los distintos países y organizaciones multilaterales están siempre sujetas a la aprobación del Parlamento.
4. Las disposiciones de arrastre de la asistencia multilateral, humanitaria y bilateral mediante donaciones han permitido que se formen reservas en trámite debido a los retrasos de los desembolsos. La correspondiente a la asistencia multilateral

c/ Estos tipos de consignación existen en el resto del presupuesto junto con las consignaciones fijas. Las consignaciones fijas caducan si no se gastan durante el ejercicio fiscal y pueden ser sobrepasadas únicamente si el Parlamento aprueba un presupuesto complementario.

/...

es relativamente pequeña: apenas pasa actualmente del 10% de las consignaciones anuales para esa sección, mientras que la correspondiente a ayuda bilateral mediante donaciones es algo inferior al 25% y la correspondiente a asistencia humanitaria es aproximadamente el 16% de las respectivas consignaciones. Sin embargo, esas reservas en trámite no se toman en cuenta cuando se preparan los presupuestos anuales. De ahí que, aunque las reservas den lugar a algunas pérdidas en el valor real de la asistencia consignada a los países receptores, no afectan en forma negativa el nivel de las consignaciones siguientes.

5. También ha aumentado un poco la reserva en trámite de fondos comprometidos pero no desembolsados. Esto es especialmente manifiesto en relación con los préstamos (o créditos para el desarrollo). Los compromisos de préstamos se contraen en virtud de distintos acuerdos de préstamos que por lo general entrañan desembolsos durante un período de cuatro años. Este período puede prorrogarse por mutuo acuerdo. De este modo, aunque los fondos consignados para préstamos caducan si no se gastan, los compromisos son de hecho renovados. Dado que la tasa de desembolso de los préstamos ha sido relativamente deficiente (entre 1970 y 1975 caducó un 40% del total de consignaciones) d/ y los compromisos han venido aumentando, los compromisos para préstamos en trámite han crecido considerablemente y ascienden al doble del nivel de las consignaciones de 1975 para préstamos a fines de ese año. Es evidente que el retraso que existe entre el compromiso y el desembolso reduce efectivamente el valor de la asistencia asignada (aunque algún retraso es inevitable ya que los compromisos de préstamos abarcan un período de varios años de desembolso).

Planificación para el futuro

6. El presupuesto anual de asistencia se planifica en el contexto de un plan rotatorio quinquenal para todas las consignaciones presupuestarias. El plan rotatorio del presupuesto de ayuda es preparado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, "ajustado" por el Ministerio de Hacienda y presentado al Parlamento junto con el resto del plan como anexo del presupuesto anual. Los planes se hacen a precios constantes, pero están sujetos a revisión anual y no autorizan de manera alguna a los ministerios con respecto a gastos futuros.

7. La programación de la ayuda tiene lugar respecto de tres países por intermedio de programas rotatorios trienales que se revisan anualmente. Los totales, de la asistencia correspondiente a los años segundo y tercero son indicativos solamente y se hacen en precios corrientes sobre la base de la autorización del Parlamento para contraer obligaciones por adelantado (véase el párrafo 3 supra). De este modo, las cifras de planificación proporcionadas a los países receptores son inferiores a las consignaciones probables. Los acuerdos para varios años celebrados con los distintos países receptores son jurídicamente obligatorios en la medida en que no sobrepasen la autorización concedida por el Parlamento (y en la medida en que dicha autorización puede considerarse jurídicamente obligatoria en el derecho internacional). La asignación de fondos a distintos proyectos dentro del programa de un país puede ser modificada durante las consultas anuales que se celebran entre Finlandia y el país receptor. No existen disposiciones especiales para tener en cuenta los efectos de la inflación sobre cualesquiera compromisos futuros.

d/ Aunque mejoró en 1975 (junto con los desembolsos correspondientes a otras secciones) en que caducó el 19% de los fondos consignados.

Promesas para varios años

8. Estas existen respecto de países del programa y, en menor grado, de otros receptores bilaterales y multilaterales. No hay pruebas que sugieran que Finlandia se propone cambiar sus procedimientos actuales.

Protección del valor real de las consignaciones de asistencia

9. Todas las consignaciones proyectadas en el plan rotatorio quinquenal se fijan a precios constantes. Este recurso evidentemente no proporciona protección alguna contra las reducciones de las consignaciones proyectadas y, sin esa protección, el resguardo contra la inflación tiene sólo un valor limitado. Sin embargo, las autoridades finlandesas están considerando la posibilidad de fijar una fecha para alcanzar la meta del 7% en la relación AOD/PNB. Si se fijara esa fecha y se modificara en consecuencia la planificación de la ayuda (por ejemplo, de acuerdo con los procedimientos de los demás países nórdicos) a fin de alcanzar el objetivo a tiempo, estaría asegurado el valor real de las consignaciones de asistencia (y su crecimiento).

Autorización para evitar la caducidad

10. Las donaciones pueden ya arrastrarse y si bien las consignaciones anuales para préstamos caducan, los fondos comprometidos para préstamos pueden ser desembolsados en un período de cuatro años. Este último arreglo parece proporcionar flexibilidad suficiente, pero ha conducido a una acumulación considerable de compromisos no desembolsados en trámite.

Reutilización de los intereses y de la amortización

11. Finlandia opina que la aprobación de esta parte de la resolución no aumentaría en la práctica los fondos disponibles (de los cuales, cabría agregar, no hay escasez actualmente). Además, Finlandia se propone eliminar gradualmente los préstamos a los países en desarrollo menos adelantados a los que presta asistencia y ha decidido también permitir que dichos países aplacen hasta 1980 los reembolsos del principal respecto de préstamos pasados. En 1975, el 53% de los desembolsos totales de Finlandia para asistencia fueron destinados a 11 países en desarrollo menos adelantados pero no es claro en qué medida la política antes mencionada reduciría el nivel de las corrientes de retorno. Estas ascendieron a 600.000 dólares de los EE.UU. en 1975, aproximadamente el 1% de los desembolsos totales y, por consiguiente, carecen actualmente de mayor importancia.

/...

FRANCIA

Consignaciones, compromisos y desembolsos anuales

1. La asistencia de Francia es financiada en gran medida con fondos presupuestarios pero la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) también obtiene préstamos en el mercado de capitales. Cada ministerio presenta estimaciones de sus necesidades presupuestarias y las consignaciones de ayuda que van a desembolsarse son votadas anualmente por el Parlamento en la lois de finance. Francia observa estrictamente el principio de la presupuestación anual y el resultado es que cada autorización de programa aprobada por el Parlamento es legalmente obligatoria durante un año. Sin embargo, no son desconocidos los presupuestos suplementarios (lois rectificatives de finance) y el Ministerio de Cooperación ha obtenido aumentos de su límite superior general para hacer frente a los excesos de gastos de asistencia técnica en los dos últimos años. La impresión que dieron los funcionarios encargados de la asistencia fue que las promesas para varios años sólo serían factibles si Francia tuviera una meta anual para el volumen de los desembolsos de asistencia. Actualmente, con arreglo al séptimo Plan de Desarrollo (1976-1980), Francia se propone aumentar sus desembolsos netos para asistencia al 0,7% de su PNB para 1980, aunque con la reserva de que espera que otros países industrializados hagan lo mismo. La ayuda equivalió al 0,62% del PNB en 1976, pero no hay ningún plan sistemático para alcanzar metas determinadas en los años intermedios del plan. En vista de la actual crisis presupuestaria (la AOD de Francia supone una carga más pesada para el presupuesto que para la balanza de pagos) y de la mala situación económica, actualmente parece menos probable que se alcance la meta del 0,7% para 1980; además, se consideró que no sería oportuno introducir una forma de planificación general de la ayuda para varios años, aunque fuera de carácter no obligatorio legalmente.

2. Sin embargo, se han sentado precedentes con la aprobación de planes multianuales para otros tipos de gastos gubernamentales en virtud del séptimo plan quinquenal. Con arreglo a la loi de programme, se asignó al Ministerio de Defensa una proporción anual creciente del presupuesto nacional (16% en 1977) para cada uno de los cinco años del plan, aunque ya se está tropezando con dificultades para llevar a la práctica este arreglo para varios años. Asimismo, en el programme d'action prioritaire se comprometió una suma global para promover las exportaciones en el quinquenio 1976-1980. Se consideró la posibilidad de incluir la ayuda al extranjero en este último arreglo (que incluye una promesa no obligatoria legalmente de hacer durante varios años contribuciones fijadas en precios de 1975 y no como porcentaje de los gastos gubernamentales), pero se la rechazó debido a que quedaban involucrados demasiados ministerios y demasiados tipos de crédito.

Promesas para varios años

3. Los funcionarios encargados de la asistencia se han hecho eco de la falta de entusiasmo por la planificación oficial para varios años. Dado que no es posible, debido a normas presupuestarias estrictas, contraer un compromiso legalmente obligatorio por más de un año, se considera que los compromisos morales y políticos

/...

con los distintos países receptores son más adecuados para los proyectos a largo plazo en los que cada tramo es votado anualmente dentro del presupuesto del ministerio respectivo, mientras que los países receptores, en la medida en que apoyan la planificación de las corrientes de ayuda para varios años, normalmente pueden contar como mínimo con el mismo volumen de asistencia que en el año anterior. Por consiguiente, mucho depende de la relación política a largo plazo entre el país receptor y Francia. La mayoría de los países que reciben asistencia del Ministerio de Cooperación negociaron acuerdos de colaboración a largo plazo alrededor de 1961, cuando lograron su independencia. Esos acuerdos abarcaban la cooperación militar, cultural y económica, pero eran de carácter general y no incluían la estipulación de cifras relativas a las transferencias de ayuda. En la actualidad se están renegociando estos acuerdos con la intención de establecer para cada país receptor una comisión mixta dentro de la cual se esbozan el carácter y el alcance de las intervenciones a mediano plazo de Francia. Estas comisiones mixtas están funcionando ya en 10 de los 26 países de que se trata, pero en el caso de un país del África occidental, uno de los primeros participantes en el plan, la cifra general de asistencia fijada para 1976-1977 tuvo que ser renegociada debido a ulteriores desacuerdos sobre proyectos previamente aceptados por la comisión mixta.

4. Para los países fuera del radio de acción del Ministerio de Cooperación y de la Secretaría de Estado para los Departamentos y Territorios de Ultramar la única base de planificación para varios años es el compromiso moral, contenido en los protocolos financiers (acuerdos de préstamos) anuales concertados con la Tesorería, de que el volumen disponible no disminuirá probablemente de un año a otro. Sin embargo, no hay manera de garantizar su tasa de aumento.

5. Finalmente, la única parte de los gastos de Francia en materia de asistencia que puede decirse que se planifica para varios años es la correspondiente a asistencia técnica (si bien es grande: alcanzó al 47% en 1975). Ello se debe en gran medida a que los contratos para el personal de asistencia técnica son por lo general de dos años de duración y los sueldos se ajustan de acuerdo a un índice para compensar la inflación.

Prevención de la erosión del valor real de la ayuda

6. Como se indicó anteriormente, los gastos de asistencia técnica se ajustan para tener en cuenta la inflación sobre una base individual mediante índices para los sueldos. Sin embargo, ello puede significar que el personal efectivo que se facilita para la cooperación disminuye en relación con el nivel proyectado, mientras que el nivel presupuestario destinado a la asistencia permanece fijo. La otra posibilidad es disminuir los fondos disponibles para ayuda de capital (en el caso del presupuesto del Ministerio de Cooperación). Se ha mencionado ya la posibilidad de conseguir presupuestos complementarios para financiar gastos superiores a los previstos, pero la norma básica de presupuestación a precios corrientes y sobre una base anual se aplica a todos los gastos del Gobierno francés. Las estimaciones de gastos de los proyectos pueden incluir un margen del 10% por concepto de inflación, pero esta suma rara vez parece suficiente, incluso en los proyectos en que los desembolsos se efectúan más rápidamente. En virtud de las normas presupuestarias de Francia, no se permite la presupuestación a precios constantes.

/...

Disposiciones para evitar la caducidad

7. Las autorizaciones anuales de programas pueden o no caducar, según cuál sea el ministerio que ha recibido los créditos. Hablando en términos generales, toda ayuda asignada al mundo de habla francesa dispone de una autorización que no caduca mientras que los gastos en otros países son fiscalizados en forma mucho más estrecha. El presupuesto del Ministerio de Cooperación es acreditado al Fond's d'aide et de coopération (FAC) y, una vez allí, permanece disponible hasta que se desembolsa. Los compromisos de asistencia técnica son desembolsados automáticamente dentro del año, mientras que para la asistencia comprometida para proyectos hay un arrastre automático de un año al siguiente. Antiguamente, se permitía que incluso los fondos presupuestarios no comprometidos permanecieran sin caducar en el FAC durante tres o cuatro años pero en la actual situación presupuestaria no es probable que así ocurra. Normas similares en relación con la no caducidad se aplican al presupuesto de la Secretaría de Estado para los Departamentos y Territorios de Ultramar y cualquier otro préstamo que haga la CCCE por cuenta propia (principalmente a la Costa de Marfil, el Gabón, la República Unida del Camerún y el Senegal) está fuera del alcance del control legislativo. No obstante, en el caso de las donaciones y préstamos al resto del mundo sólo una décima parte de los créditos aprobados en el presupuesto anual pueden ser arrastrados (por un año únicamente) en el caso de la cooperación técnica. Todo saldo no desembolsado debe regresar a la Tesorería. La ayuda de capital (por lo general en forma de préstamo de la Tesorería) se divide en créditos de pago anual que, si no se han desembolsado después de un año, caducan y se restituyen a la Tesorería. Así, pues, los países que Francia considera fuera de su esfera específica de influencia política y cultural parecen recibir un trato mucho más severo a este respecto.

Reutilización de los reembolsos de los préstamos

8. Un gran porcentaje de la asistencia de Francia se concede en forma de donaciones, razón por la que no se consideró que fuera especialmente útil establecer un fondo especial para volver a utilizar los reembolsos de los préstamos. Además, estaría en pugna con la norma de que los ingresos gubernamentales retornan al presupuesto general de gobierno y no pueden destinarse a propósitos específicos. Prácticamente todos los créditos desembolsados por el FAC tienen el carácter de donaciones y los préstamos constituyen sólo el 1% del total. Los pagos de amortización e intereses de los préstamos de la Tesorería (que se aprueban en cifras brutas) vuelven al Ministerio de Hacienda al igual que los reembolsos de los préstamos para el desarrollo concedidos por otros ministerios. Sólo cuando interviene la CCCE para conceder préstamos por cuenta propia con dinero obtenido en los mercados de capitales (generalmente en Alemania, Suiza y Francia) con una garantía de la Tesorería, permanecen los reembolsos en la CCCE para ser utilizados como fondos para nuevas inversiones.

9. Aunque no existen disposiciones sobre un fondo especial para la reutilización de los reembolsos de los préstamos gubernamentales, se hizo notar que, dado que el volumen de los nuevos préstamos más los costos del reajuste de la deuda exceden con mucho los ingresos gubernamentales por concepto de intereses y de amortización de

/...

préstamos pasados, el Gobierno francés consideró que, en la práctica, esos ingresos volvían a emplearse para asistencia para el desarrollo, aunque no pudiese haber ninguna disposición especial que asegurara que fuesen complemento del límite superior aprobado por el Parlamento para el presupuesto de asistencia o del límite impuesto por el Ministerio de Hacienda a los préstamos gubernamentales.

Impuesto para el desarrollo

10. Debido al principio de no asignación de los ingresos gubernamentales, no se consideró favorablemente la idea de un impuesto para el desarrollo destinado a financiar los gastos de asistencia. Los impuestos al margen del presupuesto requieren legislación especial que permita su uso para un propósito específico. Aunque existen unos pocos precedentes, por ejemplo, el impuesto anual que se cobra a los propietarios de aparatos de televisión y que se utiliza para financiar las operaciones de la entidad transmisora, no se consideró probable que el Parlamento aprobara semejante procedimiento para la asistencia al desarrollo.

ITALIA

Consignaciones anuales y planificación para el futuro

1. El Parlamento no ejerce un control global sobre el volumen de la asistencia en su conjunto, dado que los préstamos bilaterales son financiados por instituciones de crédito cuyo capital es en su totalidad de propiedad privada. El Parlamento vota una consignación de fondos por separado para cubrir los subsidios de intereses, que abarca los desembolsos durante un período de varios años (en la actualidad para el período 1976-1980). Las consignaciones para contribuciones a organizaciones multilaterales se votan por separado, y otra votación separada proporciona consignaciones para donaciones bilaterales. Desde 1971, los gastos de asistencia técnica han sido objeto de una ley especial que abarca un período quinquenal. En 1971 se votaron consignaciones para desembolsos en cada uno de los años del programa, y se proporcionó financiación complementaria para extender el programa hasta 1976. En 1977 se someterá a la aprobación del Parlamento un nuevo proyecto de ley de cooperación técnica que cubrirá los desembolsos anuales durante el período 1977-1980.

2. En los últimos años, las contribuciones multilaterales y el programa de cooperación técnica han sido los principales elementos de las corrientes netas de AOD de Italia. Aunque se han hecho consignaciones para cubrir los subsidios de intereses de préstamos bilaterales, no se espera que se hagan nuevos préstamos bilaterales para el desarrollo antes de 1978, en vista de la desfavorable situación del mercado privado de capitales. Por esta razón, el sistema de planificación multianual adoptado para la cooperación técnica podría servir como modelo para una ley que coordinara la asistencia financiera, que, en la actualidad, no se beneficia de ninguna planificación sistemática para el futuro. Pese a la inflación y el descenso del valor de la lira, las consignaciones presupuestarias hechas en 1971 para el programa quinquenal de cooperación técnica fueron adecuadas para asegurar el crecimiento en términos reales. El nuevo proyecto de ley contempla un gasto total de 184 millones de dólares para el período 1977-1980, con cifras nominales anuales en aumento para los desembolsos correspondientes a cada año del programa. Con arreglo a la nueva ley, los países receptores que estén en condiciones de reembolsar parte de los costos del programa deberán hacerlo y esos ingresos volverán a utilizarse para asegurar que el nuevo programa continúe su expansión.

Promesas para varios años

3. La única parte del programa italiano de asistencia que puede decirse está planificada para varios años es el programa de cooperación técnica. Pueden contraerse compromisos con los distintos países receptores dentro de los límites establecidos por las consignaciones anuales para desembolsos fijadas con arreglo al programa. Las consignaciones presupuestarias para subsidios de intereses se votan anticipadamente, pero no es claro qué sucede con ellas cuando (como ocurre en la actualidad) no se consigue financiación del mercado de capitales para préstamos de desarrollo. Los compromisos multilaterales a menudo experimentan demoras para obtener la aprobación parlamentaria y, en consecuencia, a menudo se pagan con retraso.

/...

Mantenimiento del valor real de las consignaciones para la asistencia

4. Los desembolsos con arreglo al programa de cooperación técnica se fijan en liras a precios corrientes pero, dentro del marco de la ley, hay provisiones para el aumento de los costos en los años futuros del programa. Parece que el resto del programa italiano de asistencia se lleva a cabo sobre una base anual, depende en gran medida del estado del mercado de capitales y de la situación de la balanza de pagos de Italia y, en consecuencia, no está protegido contra la erosión inflacionaria. Además, Italia no emplea ningún mecanismo para asegurar que las consignaciones anuales de asistencia sigan las tendencias del PNB.

Autorización no sujeta a caducidad

5. A juzgar por la limitada información disponible, parece que las consignaciones presupuestarias caducan si no se desembolsan en el año financiero para el cual han sido votadas. El año financiero va de enero a diciembre.

Reutilización del reembolso de los préstamos

6. El Gobierno de Italia no hace préstamos bilaterales para el desarrollo por su propia cuenta y sólo ofrece subsidios para intereses, que se pagan con cargo al presupuesto de donaciones para la asistencia, además de su garantía. Los reembolsos de intereses y de capital vuelven en consecuencia a las instituciones de crédito que han otorgado el préstamo. No obstante, desde 1975 Italia ha venido solicitando a los países en desarrollo más ricos que reembolsen parte de los costos del programa de cooperación técnica, que con anterioridad se otorgaban a título de donación. Estas contribuciones formarán un fondo rotatorio que se utilizará exclusivamente para el programa de cooperación técnica.

JAPON

Procedimientos de consignación, compromiso y desembolso

1. En el Japón, las principales fuentes de financiación para el presupuesto de ayuda son las consignaciones ordinarias del Parlamento que financia principalmente donaciones y contribuciones multilaterales, y fondos especiales para sufragar gastos que consisten en gran parte en fondos de pensiones y postales. Si bien no se dispone de cifras precisas, parece que hasta el 50% de los recursos del Fondo de Cooperación Económica de Ultramar se originan de los fondos fiduciarios, y que el 50% restante corresponde a consignaciones parlamentarias.

2. Con respecto a los proyectos de préstamos, los desembolsos se hacen sobre la base de una autorización parlamentaria anual que asegura que una vez que se inicia la ejecución del proyecto, se pueda prever un perfil bastante preciso de desembolsos. Cuando no se gasta lo suficiente, por lo general no es posible desviar los recursos a otros proyectos o esferas. A causa de las estrictas condiciones que existen en lo tocante a los procedimientos de desembolso, el Japón tiende a experimentar

una relación entre los desembolsos anuales y el total comprometido de un 18%. Tendrá que producirse una ampliación de los programas de ayuda, sea mediante cambios importantes en las políticas y procedimientos relativos a los desembolsos o una ampliación importante en la base de los compromisos.

3. Los procedimientos presupuestarios del Japón exigen que todos los gastos sean autorizados anualmente. Aunque no es posible contraer compromisos legalmente obligatorios para la asistencia por un período superior a un año, se pueden contraer compromisos para varios años puesto que en la práctica el Parlamento cumple los compromisos contraídos por el Gobierno. A este respecto, las políticas y prácticas presupuestarias relativas a la ayuda externa son coherentes con los procedimientos adoptados para los gastos internos.

Promesas para varios años

4. Aunque en el Japón no existe la programación oficial por países, que comprende promesas de ayuda hechas por adelantado a los receptores, las instituciones de ayuda llevan a cabo un amplio análisis económico de cada uno de los principales receptores, junto con una evaluación de las necesidades de capital del receptor durante un período más largo. Sin embargo, este análisis no constituye la base para las promesas de asistencia para varios años. No obstante, a medida que se amplía el programa de ayuda del Japón y se centraliza la administración de la ayuda, se espera que la programación sistemática por países y las promesas de contribuciones para varios años se conviertan en una característica del programa de ayuda.

Disposiciones para evitar la caducidad

5. En el Japón, los fondos no utilizados para la ayuda que vota el Parlamento pueden arrastrarse del presupuesto corriente al del año siguiente. Hasta el 50% de los recursos del presupuesto de ayuda proceden de fondos fiduciarios especiales como son los fondos postales y de pensiones, que se ponen a disposición de las instituciones de ayuda japonesas para que contraigan compromisos. Si dentro de un año dado no se contraen compromisos de ese carácter con la suma máxima prevista por los fondos especiales, los recursos caducan de hecho, y vuelven a los fondos fiduciarios especiales. Puesto que no se contraen compromisos por el monto máximo previsto en la autorización presupuestaria correspondiente, en la práctica la caducidad no plantea un problema grave.

Reembolsos de intereses y de amortización

6. Las corrientes de reembolso por concepto de pagos de amortización, junto con la suscripción y los créditos gubernamentales con cargo a la Oficina de Fondos Fiduciarios, constituyen los recursos del Exim Bank y del Fondo de Cooperación Económica de Ultramar y vuelven a estar disponibles para nuevos préstamos. Los ingresos por concepto de intereses sobre préstamos anteriores del Exim Bank pueden utilizarse para sufragar parte de los gastos de funcionamiento del banco.

/...

Mantenimiento del valor real de los desembolsos

7. El presupuesto japonés se vota y los créditos se consignan sobre la base de precios corrientes como sucede con el resto del presupuesto interno. Por consiguiente, en épocas de rápida inflación, frecuentemente se presenta el peligro de que el valor real de las sumas comprometidas en trámite sufra una erosión sustancial. Los procedimientos presupuestarios de la ayuda no contienen disposiciones para hacer frente en forma sistemática a casos imprevistos tales como el exceso de gastos. Por lo que se refiere a proyectos particulares, se proporcionan ocasionalmente fondos a fin de contrarrestar los efectos de los costos superiores a los previstos. Algunas veces, como resultado de la revaluación del yen, también es posible asignar los recursos extraordinarios disponibles con el objeto de mitigar los problemas del exceso de gastos pero ésta sigue siendo una suma más bien reducida e insignificante.

Impuesto para el desarrollo

8. Los oficiales encargados de la ayuda en el Japón no consideran favorablemente esta propuesta principalmente porque no ofrece grandes posibilidades de encontrar mucho apoyo político en el Parlamento.

NORUEGA

Consignaciones, desembolsos y compromisos anuales

1. Los desembolsos correspondientes al programa de ayuda de Noruega se financian totalmente con fondos del gobierno central que consigna anualmente el Parlamento. La cifra total consignada para un determinado año fiscal (enero a diciembre) se determina a principios del año anterior sobre la base de la relación AOD:PNB fijada como meta para ese año en el programa rotatorio cuatrienal de ayuda. La cifra de AOD fijada como meta corresponde a la ayuda bruta (sin embargo, los ingresos percibidos por concepto de intereses y amortización son insignificantes en este momento) e incluye los gastos de administración de la ayuda, los de información pública y los de apoyo a la investigación para el desarrollo. A este último rubro corresponde actualmente menos del 3% del total de las consignaciones para asistencia. La estimación del PNB para el año fiscal siguiente se hace a los precios corrientes estimados para ese año, y se procede del mismo modo para determinar la cifra de las consignaciones que se deriva de esa estimación. Las estimaciones de las consignaciones efectivas en los tres años siguientes también se hacen en función de los precios previstos para el año fiscal siguiente. No se hacen ajustes en las consignaciones totales para un año determinado una vez aprobadas (inmediatamente antes del comienzo del año fiscal), pero se afirma que cualquier discrepancia que surja entre la meta y la relación efectiva AOD/PNB tenderá a ser insignificante.

2. El presupuesto anual se vota con cierto detalle. Se hacen consignaciones para los distintos países del programa (véase más adelante), los proyectos multilaterales e/ y las distintas organizaciones multilaterales y para determinados proyectos en países no incluidos en el programa. La flexibilidad presupuestaria

e/ Proyectos realizados por organizaciones multilaterales con apoyo financiero directo de Noruega.

está garantizada por la existencia de una partida de reserva presupuestaria en las sumas que se voten para asistencia; por la posibilidad de introducir enmiendas en el presupuesto en el momento de votarlo (para tener en cuenta los cambios ocurridos en el intervalo comprendido entre su preparación y su presentación) y por la posibilidad de consignaciones complementarias (de ordinario dos) durante el año fiscal. Esto último permite aprobar gastos para nuevos proyectos y redistribuir los fondos entre las distintas partidas presupuestarias. El Ministro de Relaciones Exteriores tiene autoridad para redistribuir los fondos dentro del programa para un determinado país.

3. Las consignaciones para ayuda multilateral caducan si no se desembolsan durante el año fiscal, pero las consignaciones para ayuda bilateral y para proyectos multilaterales se pueden arrastrar por dos años. Dada la relativa facilidad con que se hacen los desembolsos para ayuda multilateral y la existencia de la partida presupuestaria de reserva, los fondos de ayuda no caducan en la práctica. Aunque Noruega ha tenido algunos problemas para desembolsar su ayuda, estos pueden atribuirse en mayor medida al rápido crecimiento del programa combinado con un aumento limitado en el número de funcionarios encargados de la asistencia, que a la falta relativa de presión para realizar los gastos derivada de las disposiciones sobre la caducidad. La acumulación de fondos no desembolsados en trámite, que equivalía aproximadamente a una tercera parte del presupuesto de 1973 a fines de ese año, se ha reducido ahora a un 10 ó 15% del presupuesto de un año fiscal dado. Este logro se debe en parte a los cambios producidos en el sistema presupuestario que incluyen cierta delegación de la autoridad del Parlamento pero, sobre todo, a cambios en la composición y la administración de la ayuda. En especial, la simplificación del enfoque de programación por países y una mayor flexibilidad respecto de la utilización de la ayuda (por ejemplo, para apoyo presupuestario y del programa, para gastos locales y ordinarios), han contribuido a reducir el problema de la acumulación de fondos en trámite.

4. Se ha manifestado cierta inquietud, expresada entre otros por el CAD, en el sentido de que la tasa actual de desembolso de Noruega, lograda con sólo un modesto aumento del personal administrativo, pueda haberse producido a expensas de la eficacia de la ayuda. Esta posibilidad no inquieta tanto a los noruegos, cuyo programa de ayuda constituye un modelo para la mayoría de los países del CAD por su volumen, composición y distribución geográfica. Los funcionarios observan que los problemas de desembolso con que tropiezan otros donantes no dejan de estar relacionados con las restricciones que imponen en el uso de la ayuda. La observación formulada por el Gobierno acerca del apoyo presupuestario en su reciente informe al Parlamento merece ser tenida en cuenta por otros donantes:

"El Gobierno opina que, habiendo evaluado la posición económica general y las políticas de un país, no puede permitir que la conveniencia de ejercer una supervisión y control cuidadosos se convierta en un obstáculo para el desarrollo ... el ejercicio de amplias actividades de control demandará un esfuerzo relativamente considerable del país donante y no menos del país receptor en lo que respecta a personal y dinero, completamente aparte de que esas medidas de control puedan tener efectos dilatorios. Por consiguiente, siempre es necesario considerar si esas medidas de control guardan una relación razonable con los resultados deseados." f/

5. Teóricamente se requiere la aprobación del Parlamento para contraer cualquier compromiso que signifique el gasto de fondos del gobierno central en años futuros. No siempre se pide esta aprobación, ni es siempre necesaria, puesto que se han delegado en el gobierno y en el Ministerio de Relaciones Exteriores considerables facultades, específicamente en lo que concierne a acuerdos sobre proyectos determinados. Cuando se requiere aprobación, habitualmente se llevan adelante los arreglos pero se incluye la cláusula "sujeto a aprobación parlamentaria".

Planificación de la ayuda futura

6. El programa de ayuda se planifica en el contexto de un programa rotatorio de cuatro años que proporciona cifras indicativas a precios constantes para el total de las consignaciones de ayuda en los tres años siguientes al año fiscal en curso y fija las metas de la relación AOD/PNB para esos años. Hay un firme compromiso político con respecto a las metas, especialmente a la meta del 1% anual. En consecuencia, mientras Noruega siga teniendo una economía sana, está asegurado el crecimiento de la ayuda futura a valores reales.

7. De hecho, se hacen promesas para varios años a determinados receptores (y no a proyectos concretos) en relación con los siete países receptores del programa y con uno de los otros dos países que reciben un tratamiento especial ^{g/}, aunque no con carácter de compromiso legal obligatorio. Cada año se proporcionan a los países del programa y a los que constituyen "casos especiales" cifras indicativas para el período del plan rotatorio. Sobre la base de estas cifras se presenta un programa detallado, que es evaluado por el Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD) y aprobado por el Ministerio de Finanzas. Acto seguido se negocia entre Noruega y el país receptor un acuerdo en que se incluyen los desembolsos de ayuda durante el período. Las cifras del plan para los tres últimos años son solamente indicativas y se expresan en precios corrientes, pero los receptores pueden interpretarlas como el mínimo que recibirán en el futuro en calidad de ayuda y prever que la ayuda será en realidad mayor. Existen medidas específicas para el caso de que, en determinado país, los gastos sean inferiores a las sumas consignadas, en virtud de ellas el saldo de la consignación no gastado en un determinado año pasa de ordinario al Banco Nacional de Desarrollo (ya sea para determinados proyectos aprobados o, como ocurre en este momento en la República Unida de Tanzania, de conformidad con un acuerdo general relativo al uso de esos fondos). Los fondos para gastos ya previstos en proyectos o programas acordados que se desvían de este modo no se pierden en forma permanente, ya que pueden compensarse en años siguientes.

Promesas para varios años

8. Como se indicó anteriormente, Noruega "promete" efectivamente la mayor parte de su ayuda bilateral. La amplitud de este sistema de programación por países está limitada por la política de Noruega de concentrar geográficamente la asistencia

^{g/} Por ejemplo, la República Socialista de Viet Nam que ha recibido de Noruega asistencia para la reconstrucción.

en países cuyas políticas están orientadas hacia el desarrollo y son compatibles con la justicia social. Esta política refleja la propia limitación administrativa de Noruega y su deseo de emplear su ayuda de la manera más eficaz posible. Actualmente hay planes para extender el enfoque de programación por países a otros dos países. No es probable que se hagan nuevas ampliaciones e, independientemente de la política noruega, en algunos casos ello no resultaría adecuado dadas las deficiencias en la planificación de ciertos receptores.

Mantenimiento del valor real de las consignaciones de ayuda

9. El crecimiento del valor real de la ayuda está asegurado por el compromiso político respecto de la relación AOD/PNB fijada como meta en el contexto del programa rotatorio y por el apoyo público en este sentido. No se considera necesario realizar ajustes de las consignaciones durante el año fiscal puesto que en todo caso y gracias a la exactitud de las estimaciones, las consignaciones se aproximan mucho a las metas. Por otra parte, en un programa en rápida expansión, no tienen mucho sentido este tipo de ajustes delicados. Análogamente, los distintos programas y proyectos están protegidos de las consecuencias del aumento de los costos y no se considera necesaria ninguna indización automática.

Disposiciones para evitar la caducidad

10. La asistencia bilateral y la multibilateral no caducan de hecho como consecuencia de los procedimientos presupuestarios corrientes. La asistencia multilateral caduca, pero ello no plantea problemas para los que desembolsan este tipo de ayuda.

Reutilización de los intereses y de la amortización

11. Los intereses y la amortización de préstamos anteriores para el desarrollo se incorporan a los fondos de la Tesorería pero constituyen una corriente insignificante (equivalente a 0,3% de los desembolsos brutos en 1975) y por el momento no se percibe ninguna ventaja en la adopción de medidas para volverlos a incluir en el programa de ayuda. Sin embargo, a medida que Noruega desarrolle su programa de préstamos de ayuda, habrá que estudiar el destino de esos ingresos.

Impuesto para el desarrollo

12. Noruega se opone a recaudar un impuesto especial para financiar su programa de ayuda, sobre todo porque sería contraproducente, ya que tendría un efecto negativo sobre el apoyo público al programa. De hecho, Noruega ha abolido hace muy poco su propio impuesto para el desarrollo, un impuesto determinado por separado que se recaudaba en forma directa, con el que financió la mayor parte de su programa entre 1964 y 1974.

/...

NUEVA ZELANDIA

Consignaciones, desembolsos y compromisos anuales

1. El programa de ayuda se financia totalmente con fondos del gobierno central consignados anualmente por el Parlamento. Las consignaciones son para desembolsos brutos. Los reembolsos de intereses y de amortización se canalizan directamente hacia los ingresos consolidados y no se tienen en cuenta al determinar las consignaciones anuales (sin embargo, dadas las características de la ayuda de Nueva Zelandia, estas sumas son insignificantes en relación con la ayuda total). Las consignaciones caducan si no se las gasta durante el año fiscal correspondiente, y no hay disposiciones que prevean consignaciones complementarias.
2. Los desembolsos se han mantenido al nivel de las consignaciones de modo que la caducidad no ha significado una pérdida de fondos del presupuesto. De hecho, en los dos últimos años, los gastos han superado en cierta medida las consignaciones para asistencia debido a "excedentes inesperados". Estos resultados en materia de desembolsos se han visto ayudados por una política de compromisos en exceso en relación con la ayuda bilateral en virtud de la cual se ha autorizado al Ministerio de Relaciones Exteriores a contraer compromisos por valor del 130% (en ese momento) de los desembolsos en efectivo previstos en el contexto del Programa de Ayuda Proyectada (véase más abajo).
3. Los compromisos oficiales de ayuda contraídos por el Gobierno están limitados por el hecho de que el Parlamento aprueba anualmente las consignaciones para gastos. Sin embargo, el Gobierno puede contraer compromisos oficiales respecto de ejercicios financieros futuros para determinados proyectos bilaterales y contribuciones multilaterales, siempre que puedan sufragarse con recursos que, según una estimación cautelosa, estarán disponibles en años futuros. No existe disposición automática alguna para compensar el efecto de la inflación sobre compromisos anteriores pero éstos se examinan regularmente y, según las prioridades de los asociados en desarrollo, se pueden hacer ajustes en las respectivas asignaciones por países.

Ayuda futura

4. El total de las consignaciones para ayuda se determina anualmente atendiendo a las circunstancias del momento y, como ocurre con otras consignaciones del gobierno central, no se anticipan cifras de planificación para el total de las consignaciones de ayuda en años futuros; por lo tanto, el avance hacia la meta del 0,7% es un asunto que se va resolviendo sobre la marcha.
5. La ayuda multilateral no está sujeta a ninguna planificación por adelantado excepto en lo que respecta a ciertos compromisos que se contraen para varios años. Sin embargo, la ayuda bilateral se planifica en el contexto de un programa rotatorio trienal: el Programa de Ayuda Proyectada. Para ese período se adoptan cifras de planificación para la asistencia bilateral de capital y técnica a cada uno de los asociados de Nueva Zelandia. Estas cifras constituyen la base de los programas trienales de ayuda a cada país que se elaboran en consulta con los distintos

/...

receptores y, en principio, son refrendados por los ministros de gobierno antes de su ejecución. Las cifras para los años segundo y tercero se fijan en precios corrientes y son solamente indicativas. Sin embargo, se considera que la existencia del Programa de Ayuda Proyectada puede contribuir a proteger el componente bilateral del programa si se hacen reducciones en los gastos públicos.

Promesas para varios años

6. Aunque el sistema del Programa de Ayuda Proyectada no supone un compromiso oficial está destinado a ayudar a los asociados de Nueva Zelandia que reciben su ayuda a planificar el uso de los recursos de asistencia por un período de tres años. Es claro que, la naturaleza parcial del sistema, dada la falta de cifras planificadas para la ayuda total, podría hacer que las corrientes de ayuda multilateral debiesen sufrir la parte principal de cualquier reducción de las consignaciones totales para ayuda.

Mantenimiento del valor real de las consignaciones de ayuda

7. A este respecto los funcionarios del Gobierno observan que "Nueva Zelandia se mantiene firmemente comprometida a alcanzar la meta del 0,7% pero la velocidad con que se acerca a esa meta dependerá inevitablemente de su propia situación económica". Por lo tanto, no existen disposiciones para proteger el total de las consignaciones de ayuda de los efectos de la inflación interna.

Disposiciones para evitar la caducidad

8. Se considera que no son necesarias tales disposiciones ya que las consignaciones se han desembolsado en su totalidad.

Reutilización de los reembolsos en el presupuesto de ayuda

9. No se prevén medidas en este sentido. Dado que en el programa de asistencia de Nueva Zelandia predominan las donaciones, puede también aducirse que este asunto es de muy poca importancia.

PAISES BAJOS

Consignaciones, compromisos y desembolsos anuales

1. El presupuesto anual para la cooperación para el desarrollo es presentado al Parlamento por el Ministro de Cooperación y es aprobado por la Cámara Baja en septiembre. Está desglosado en partidas de AOD y partidas distintas de la AOD; estas últimas incluyen las actividades de información dentro de los Países Bajos, subsidios para el pago de intereses sobre el programa de préstamos, ajustes estructurales dentro de los Países Bajos y la recepción de inmigrantes. Al asumir sus funciones en 1973 el Gobierno declaró que, independientemente de las economías que fuera necesario hacer en el presupuesto gubernamental, la suma bruta asignada a la cooperación para el desarrollo (o sea, en ambas partes del presupuesto) ascendería a 1,5% del ingreso nacional neto al costo de los factores en 1976. Este porcentaje, que consiste en compromisos y que corresponde al 1,22% del PNB a precios de mercado se alcanzó en 1976 y en el plan de gastos para varios años del Gobierno se incluye el propósito de mantener este nivel hasta 1980. Todos los partidos políticos están comprometidos a mantener un alto nivel de ayuda en los años futuros; todos ellos han convenido en que el 1,5% del PNB debe considerarse como el mínimo para comienzos del decenio siguiente, si bien los dos partidos progresistas favorecen una nueva meta de 2%. Esto parece reflejar la conciencia que de las cuestiones de desarrollo tiene el público general de los Países Bajos y el apoyo sustancial que les presta.
2. Dentro de esta meta para los compromisos en bruto relacionados con todas las actividades de cooperación para el desarrollo, el nivel de los desembolsos netos de AOD llegó al 0,75% del PNB en 1975, (con lo que se alcanzó por primera vez la meta fijada por las Naciones Unidas) y al 0,8% en 1976. Se planea aumentar el porcentaje de los desembolsos de AOD en 0,05% del PNB por año en el curso de los cuatro años siguientes, para llegar al 1,02% del PNB en desembolsos netos de AOD en 1980. Las autoridades de los Países Bajos proyectan alcanzar esta última meta mediante a) una reducción progresiva de la proporción de partidas distintas de la AOD en el presupuesto de ayuda, b) el paso de la presupuestación de compromisos a la presupuestación de desembolsos y c) una reducción de la importante cantidad de ayuda que se acumula en trámite.
3. En el pasado, el método de fijar una cifra nominal para el monto de la ayuda que se prometía por adelantado en un programa de ayuda para varios años y de derivar de esta cifra la relación AOD/PNB, quería decir que el valor real de esta ayuda estaba sujeto a la erosión por inflación. Desde 1975, la cifra presupuestaria para la ayuda se ha fijado en relación con el ingreso nacional neto de manera que el valor real de la cifra máxima de ayuda no sufre los efectos de la inflación (sin embargo, sufre los efectos adversos de las tasas de crecimiento inesperadamente bajas del ingreso nacional). La programación de la ayuda puede todavía proseguir con cifras indicativas nominales, pero éstas forman ahora un estado financiero fuera de las cuentas presupuestarias propiamente dichas. Se permite flexibilidad en la medida en que pueden hacerse gastos superiores en cualquier partida presupuestaria relacionada con la ayuda para el desarrollo mientras no se exceda el tope general de la ayuda. Respondiendo al llamamiento de 1974 del Secretario General de las Naciones Unidas de que se ayudase a los países en desarrollo más gravemente afectados, se aprobó un presupuesto complementario, aunque éste fue un acontecimiento excepcional.

/...

Promesas para varios años

4. La planificación de la ayuda para varios años se hace ahora dentro de un programa rotatorio de cuatro años, a la luz de la relación anual entre la ayuda y el ingreso nacional neto prometida por el Gobierno. Se ajusta anualmente de manera que cada año se añade un año más al período de planificación. También se puede ajustar dentro del ejercicio presupuestario a fin de permitir que se hagan desembolsos según las prioridades cambiantes, en particular a fin de canalizar fondos para la ayuda directa h/ y para las operaciones de socorro en casos de desastre. En la actualidad se contraen nuevos compromisos de ayuda bilateral para el primer año únicamente. En el pasado, se prometía asistencia técnica a los países receptores para todo el período del plan de varios años, en tanto que la ayuda financiera se prometía firmemente para el primer año, con el entendimiento de que el receptor podía esperar por lo menos la misma suma nominal en los años siguientes. Este estricto procedimiento de planificación (que produjo una rápida acumulación de compromisos no desembolsados en trámite) se ha sacrificado en la actualidad en favor de una mayor flexibilidad dentro del plan de ayuda. Además, se está pasando a la presupuestación de desembolsos en previsión de la nueva ley de contabilidad (Comptabiliteitswet) que se espera entre en vigor en julio de 1977. Esta ley exigirá que todos los departamentos públicos elaboren sus presupuestos sobre la base de los desembolsos anuales en efectivo previstos. Con arreglo a la antigua ley, todos los compromisos debían ser votados en el presupuesto anual presentado por el Ministro de Cooperación para el Desarrollo aunque estuviesen destinados a ser desembolsados en el curso de varios años. Dada la autorización no prescriptible que el Gobierno de los Países Bajos concede a sus consignaciones para la ayuda (como lo hace también para los gastos militares y de bonificación de terrenos ganados al mar) esto significa que la acumulación de compromisos no gastados en trámite (Stuwmeer) se hizo muy grande. Hasta 1973, los fondos en trámite excedieron constantemente las consignaciones presupuestarias anuales para la ayuda. Para 1976 habían disminuido relativamente (aunque su valor nominal había aumentado) a 57% del tope anual de la ayuda.

5. Aunque todavía está en una etapa de transición, el paso a la presupuestación sobre la base de desembolsos en efectivo es un medio de proporcionar un vínculo más estrecho entre el presupuesto anual de ayuda y el programa rotatorio de ayuda para varios años. El procedimiento de los Países Bajos se caracteriza, pues, por un firme compromiso de proporcionar un determinado volumen de ayuda en los años futuros. Este volumen se calcula como un porcentaje del ingreso nacional y no al contrario. Se preparan categorías individuales de gastos de ayuda dentro de un plan rotatorio de cuatro años, pero hay tendencia a aumentar la flexibilidad dentro de este plan. De ahí que, aunque el Gobierno de los Países Bajos esté firmemente comprometido a proporcionar a los países en desarrollo en su conjunto indicaciones firmes acerca de sus corrientes de ayuda en los años futuros, se halle ahora menos inclinado a proporcionar a los diversos receptores planes de varios años para sus

h/ Definida, en términos generales, como ayuda a los países y grupos de población más pobres que sufren los efectos de situaciones de emergencia permanentes o semipermanentes distintas de los desastres naturales de corta duración.

gastos de ayuda y prefiera aumentar o disminuir los desembolsos según el desempeño del país receptor y la necesidad de trasladar fondos presupuestados a situaciones de emergencia.

Prevención de la erosión del valor real de la ayuda

6. Las autoridades de los Países Bajos han superado con éxito el problema de la erosión inflacionaria del tope de la ayuda fijando el valor del tope como un porcentaje del ingreso nacional en los años que van hasta 1980 y derivando la cifra nominal de la relación entre la ayuda y el ingreso nacional neto o entre la ayuda y el PNB. Persiste el problema de combinar las cifras de planificación financiera (para cooperación para el desarrollo en su totalidad y para el componente de desembolsos de AOD) con la relación anual planificada, y esto se está consiguiendo mediante el aumento de la flexibilidad con respecto a los ajustes entre partidas presupuestarias de desembolso más rápido y más lento y mediante la introducción de la presupuestación de la ayuda dentro del programa para varios años sobre la base de los desembolsos en efectivo previstos. Sin embargo, el Gobierno de los Países Bajos tiene conciencia de que los reembolsos de intereses y de capital de los préstamos fijados en florines holandeses, moneda que se ha valorizado en los últimos años en comparación con la mayoría de las principales monedas, incluido el dólar de los Estados Unidos, podrían imponer una carga excesiva sobre los países en desarrollo cuyo comercio de exportación se realiza principalmente en monedas más débiles. Por consiguiente, ha propuesto a uno de los principales receptores de sus préstamos para el desarrollo que, si bien se continuaría expresando el valor de los préstamos en florines, se determinaría su valor en derechos especiales de giro (DEG), y cualquier valorización del florín en relación con los DEG que hubiese ocurrido hasta el momento en que se venciesen los pagos de intereses y de amortización, se utilizaría como un índice de deflación de los reembolsos. Esto significaría que los Países Bajos recibirían una suma en florines más reducida que la deuda del país en desarrollo, y se dispondría además que, en caso de que el florín se desvalorizara en comparación con los DEG, no habría necesidad de introducir ningún ajuste. Aunque todavía no se ha llegado a ningún acuerdo oficial sobre este procedimiento, parece ser una iniciativa interesante que quizá deseen considerar otros donantes que gozan de monedas fuertes.

Autorización que no caduca

7. Tradicionalmente, las consignaciones para ayuda lo mismo que las destinadas a gastos internos de defensa y de bonificación de terrenos ganados al mar están dotadas automáticamente de una autorización que no caduca una vez que han sido aprobadas por el Parlamento. Con arreglo a la nueva ley de cuentas gubernamentales, sin embargo, el Ministro de Cooperación para el Desarrollo tiene que indicar qué partes de su presupuesto gozan de no caducidad. Las consignaciones no gastadas que no están incluidas en esta categoría exigirán una aprobación especial del Parlamento si es que han de ser arrastradas. Sin embargo, los oficiales encargados de la ayuda no prevén que se produzca ninguna pérdida con arreglo al nuevo sistema de contabilidad, particularmente porque el presupuesto de ayuda será preparado cada vez más sobre la base de los desembolsos. Además, aunque el Parlamento tiene la intención de reducir el volumen de los compromisos de ayuda no desembolsados y en

/...

trámite (que en 1976 se estimaban en unos 1.654 millones de florines holandeses), no se insiste en que toda esta suma sea utilizada en el plazo de un año, ni tampoco en que caduque la porción no utilizada. Un ejemplo de compromiso para proyectos en trámite es un proyecto de migración por valor de 25 millones de florines holandeses para Indonesia que se comprometieron hace tres años y que según se prevé, empezarán a desembolsarse sólo en 1978.

Reutilización de los desembolsos de préstamos

8. Desde 1975, los Países Bajos han adoptado un sistema por el que se conceden préstamos en condiciones adecuadas a la situación económica y a las perspectivas de desarrollo del país receptor, según han sido evaluadas por las autoridades de los Países Bajos. Existen cinco categorías de condiciones, además de las donaciones. Aunque el Gobierno ha considerado la posibilidad de establecer un fondo rotatorio para los reembolsos de préstamos para el desarrollo anteriores, no se ha adoptado ninguna medida porque se estima que los fondos aprobados por el Parlamento para la cooperación para el desarrollo son adecuados y raras veces se discuten las solicitudes del Ministro. El Parlamento consideraría con una posición más crítica un sistema que automáticamente volviera a canalizar fondos hacia una actividad particular. Así, pues, la situación permanecerá como es ahora; los reembolsos de préstamos gubernamentales vuelven a la Tesorería y se utilizan como ingresos generales.

Impuesto para el desarrollo

9. El alto nivel de la ayuda y la facilidad con que se aprueban consignaciones presupuestarias para la ayuda son también un motivo por el que se considera innecesario en los Países Bajos un impuesto especial para el desarrollo. También es conveniente en vista de la lamentable experiencia que acaba de tener el Gobierno en la recaudación de ingresos de un impuesto especial que creó para cubrir los pagos para el proyecto del reactor nuclear reproductor rápido de Kalkom. Tantos contribuyentes opusieron objeciones a este impuesto especial por razones de conciencia que fue necesario crear un nuevo impuesto especial para los que oponían objeciones. Aunque las cuestiones de ayuda reciben trato muy favorable del público en general en los Países Bajos, no se puede eliminar la posibilidad de una reacción similar ante un impuesto para el desarrollo y, por consiguiente, el Gobierno prefiere continuar financiando su presupuesto de ayuda con cargo a los impuestos generales.

REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE

Consignaciones, desembolsos y compromisos anuales

1. Todos los gastos del Ministerio de Desarrollo de Ultramar (ODM) son financiados por consignaciones anuales del Parlamento con cargo a fondos del Gobierno central. El total de las consignaciones en un ejercicio fiscal está sujeto a un máximo de gastos, determinado en el contexto del plan rotatorio gubernamental para gastos públicos. Este fija los gastos públicos planeados para un período cuatrienal a precios constantes a partir del ejercicio fiscal siguiente, que se renueva

/...

cada año. En el caso de la ayuda, éstas son cifras netas, después de deducir los pagos de amortización pero no los intereses sobre los préstamos de ayuda anteriores. Los gastos de ayuda planeados (revisados o no) para un ejercicio fiscal determinado (de abril a marzo) se traducen en cifras en efectivo a precios corrientes para un desembolso en bruto (es decir, añadida la amortización) en el mes de diciembre anterior. Esta cifra constituye entonces el límite de los gastos por concepto de ayuda. El total de consignaciones anuales para los desembolsos es equivalente a este máximo, ya que el ODM trata de gastar hasta el límite.

2. El Parlamento vota las consignaciones de ayuda como una suma global, pero en las estimaciones se incluyen detalles, divididos en diferentes epígrafes (por ejemplo: ayuda multilateral, ayuda bilateral) de cómo ha de gastarse la ayuda durante el año, y se anexan los diversos acuerdos sobre subsidios y préstamos bilaterales. En general, cada año hay consignaciones complementarias destinadas a llevar el total de las consignaciones anuales hasta el límite de gastos y a incluir nuevas partidas a las que se asignará ayuda durante el ejercicio fiscal: la primera estimación principal deja una porción sustancial de ayuda sin asignar. Se permite que el ODM reasigne fondos entre las diversas partidas dentro de cada epígrafe, aunque se le exige que informe a la Tesorería. Sólo puede reasignar fondos entre epígrafes con la aprobación de la Tesorería, y la adición de cualquier nueva partida al presupuesto, por ejemplo: financiación para una organización multilateral que anteriormente no había recibido ayuda, también requiere aprobación de la Tesorería. Sin embargo, no es posible cambiar el cálculo para las donaciones.

3. Como ocurre en general, las consignaciones anuales de ayuda caducan si no se utilizan durante el ejercicio fiscal. No obstante, existen algunas disposiciones para casos de gastos excesivos o de gastos inferiores a lo previsto en virtud de las cuales es posible trasladar automáticamente hasta 10 millones de libras del presupuesto de ayuda del año siguiente, y pueden arrastrarse hasta 5 millones de libras automáticamente y otros 5 millones de libras con aprobación de la Tesorería. Estas disposiciones fueron suspendidas por poco tiempo cuando el Gobierno introdujo un sistema de límites estrictos de efectivo en los gastos anuales de muchos departamentos, incluido el ODM, en un esfuerzo por aumentar su control sobre los gastos públicos. Sin embargo, se han restablecido ahora en el ODM.

4. Existe la tendencia general a hacer gastos inferiores a los previstos en el presupuesto de ayuda. Las disposiciones sobre arrastre, estáticas desde 1974, cada vez tienen un valor más limitado debido al efecto de la inflación sobre el valor nominal del programa de ayuda. En consecuencia, el ODM tiene que depender en gran medida de su propia administración interna del programa, a fin de asegurar que los desembolsos se ajusten a las consignaciones. Como ya se explicó más arriba, tiene un grado considerable de flexibilidad presupuestaria entre las partidas del presupuesto de ayuda. Se hacen los ajustes necesarios en el contexto de su sistema interno de control y presupuestación financieros. Los presupuestos internos de cada departamento de gastos del ODM reflejan una política de compromisos excesivos encaminada a compensar la tendencia a gastar menos de lo previsto. Lo que esos departamentos hacen y proyectan en materia de gastos, se observa periódicamente durante el ejercicio fiscal, y en caso de una deficiencia prevista, se puede echar mano de partidas de reserva en los planes de gastos. La Tesorería está realizando

/...

una vigilancia mensual, y por tanto más frecuente, de los gastos públicos, y se espera que esta fuente adicional de información mejore la capacidad de administración de la ayuda del ODM. En general, el sistema actual de control financiero es eficaz para mantener los niveles de desembolsos. Sin embargo, la limitación de la planificación del ejercicio fiscal lleva claramente a incluir algunas partidas de desembolso rápido hacia el final del programa anual, y esto tal vez constituya una utilización no tan buena de los recursos de ayuda para el desarrollo.

5. No existe un mecanismo parlamentario que controle los compromisos de ayuda con los distintos receptores u organizaciones, ni autorización para comprometerse a efectuar gastos fuera del ejercicio fiscal. La práctica general del ODM es concertar acuerdos de ayuda para varios años con los países receptores, con la condición de que la disponibilidad de ayuda quede sujeta a la aprobación parlamentaria de las consignaciones año por año.

Planificación para el futuro

6. El ODM realiza la planificación de mediano plazo para el programa de ayuda sobre la base del plan rotatorio de gastos públicos del Gobierno. Puesto que las cifras planeadas de gastos para la ayuda son únicamente provisionales y, como ocurrió recientemente, están sujetas a revisión a la luz de las circunstancias económicas generales, no constituyen una base firme de planificación, ni siquiera en términos mínimos (cfr. otros donantes cuyos sistemas de planificación de la ayuda mediante metas para la relación AOD/PNB proporcionan una seguridad razonable de que por lo menos se mantendrán los volúmenes de ayuda en términos reales). Dado que las asignaciones para los últimos años del período del plan tienden a ser de un carácter más provisional y no agotan el total de ayuda "disponible", los planificadores del ODM no consideran que esto sea un problema. Las cifras gubernamentales de gastos para la ayuda en los años futuros se convierten en cifras a precios corrientes para los fines de la planificación del ODM mediante un índice compuesto de precios que refleje las tasas de inflación pronosticadas y la asignación de ayuda prevista.

7. El plan de mediano plazo del ODM, o Aid Framework, abarca las asignaciones de ayuda previstas por países y en forma multilateral para un período cuatrienal y se renueva cada año. Se prepara dentro del ODM, se presenta luego a otros departamentos gubernamentales interesados y, por último, es aprobado como un documento de planificación por el Ministro. No se publica, en parte debido a que está sujeto a revisión a la luz de los cambios de la política de ayuda y de otras políticas y en parte porque se teme que, si se publica, el documento pueda limitar la flexibilidad del Gobierno y del ODM. Otro factor que impide la publicación es el hecho de que las cifras en efectivo pueden utilizarse para implicar pronósticos (secretos) de la Tesorería sobre la inflación interna.

8. Aunque este plan podría utilizarse para dar a los receptores alguna clase de cifras de ayuda indicativas para el período del plan, de hecho no existe un mecanismo oficial para informarlos de los futuros planes de desembolso, salvo en el contexto de acuerdos de ayuda individuales. Cada uno de estos acuerdos abarca diferentes tipos de ayuda, por ejemplo: préstamos, donaciones, asistencia técnica,

/...

y constituye un firme compromiso gubernamental con el país receptor en cuanto a la suma total de un tipo determinado de ayuda que se proporcionará, pero los desembolsos anuales planeados están sometidos a la aprobación parlamentaria de consignaciones. Los acuerdos varían en cuanto al período que cubren y en cuanto a si se conviene sobre la utilización efectiva de la ayuda antes o después del compromiso. Sin embargo, muchos países receptores reciben indicaciones oficiosas de la ayuda que pueden esperar en el futuro. No existen disposiciones oficiales para ajustar los compromisos de ayuda a fin de que tengan en cuenta la inflación, pero es posible negociar nuevos acuerdos de ayuda a tiempo para contrarrestar el efecto erosivo de la inflación.

Promesas para varios años

9. Aunque el Gobierno ha aceptado la meta del 0,7% del PNB, no existe un firme compromiso político ni del Gobierno ni del Parlamento para alcanzar la meta en un plazo determinado. El conjunto de gastos de ayuda se planea junto con otros gastos gubernamentales para un período cuatrienal, pero estas cifras de planificación están sujetas a revisión, y la aceptación gubernamental de la meta no ha protegido la ayuda de las reducciones de gastos.

10. Las promesas de ayuda bilateral para varios años se realizan únicamente en el contexto de los acuerdos individuales de ayuda (véase más arriba). No existe un sistema oficial, indicativo o de otro tipo, para proporcionar a los países receptores cifras de la ayuda total que recibirán de Gran Bretaña en los años futuros. Sin embargo, el sistema ampliamente difundido de convenir en una suma total de ayuda financiera para proyectos sobre los que ha de convenirse más adelante, ofrece un marco para varios años, útil aunque parcial, a los planificadores de los países receptores. Las promesas de ayuda multilateral para varios años también se realizan únicamente en el sentido de que algunos acuerdos constituyen compromisos de ayuda para un período de varios años.

Protección de las consignaciones de ayuda contra los efectos de la inflación

11. No existen disposiciones para elevar el límite máximo de los desembolsos anuales a fin de tener en cuenta la inflación durante el ejercicio fiscal. En la medida en que los gastos de ayuda futuros se planean a precios constantes, las consignaciones de ayuda planeadas quedan a cubierto de la inflación. Sin embargo, debido a que los planes gubernamentales de gastos de ayuda pueden revisarse y reducirse (como ocurrió recientemente), este sistema no asegura que el valor real de las consignaciones de ayuda se mantendrá de un año a otro.

12. Las asignaciones de ayuda a cada país receptor se fijan en precios corrientes y no se aumentan automáticamente para dejar un margen para la inflación, aunque el valor real de la ayuda pueda quedar de hecho protegido mediante nuevos acuerdos de ayuda.

/...

Disposiciones para evitar la caducidad

13. Pese a que la norma presupuestaria general es que los fondos no desembolsados caducan, se ha permitido al ODM un arrastre limitado a fin de mitigar los problemas causados por los gastos inferiores a los previstos en el programa de ayuda. El ritmo de la inflación desde 1974, cuando se ajustaron por última vez los límites máximos que podían arrastrarse, ha mermado el valor de esta disposición. No obstante, en vista de su estricto régimen actual, es improbable que la Tesorería esté dispuesta a aprobar una disposición más generosa.

Reutilización de los intereses y de la amortización

14. En general, los reembolsos por intereses y amortización se pagan al fondo general de ingresos, y los que provienen de préstamos de ayuda no constituyen una excepción. Sin embargo, los gastos de ayuda se planean netos, después de deducir la amortización, de modo que los pagos de amortización vuelven de hecho a emplearse en el presupuesto de ayuda cuando se votan las consignaciones brutas. No existen disposiciones para reutilizar los intereses en esta forma, pese a que el total de pagos de intereses es bastante grande, equivalente a casi el 10% de los desembolsos de AOD en 1975.

Impuesto para el desarrollo

15. Es poco probable que un impuesto interno para el desarrollo sea aceptable como medio de financiar el programa de ayuda. Aparte de los probables efectos adversos que pueda tener en el apoyo público al programa de ayuda, ese impuesto sería contrario a la tradición presupuestaria de tratar los diversos impuestos como fuentes de ingresos generales.

SUECIA

Consignaciones, desembolsos y compromisos anuales de ayuda

1. Aparte de las suscripciones de capital del BIRF que hace esporádicamente el Banco Central i/, toda la asistencia de Suecia al desarrollo se financia mediante consignaciones parlamentarias anuales provenientes de fondos del Gobierno central. La cifra bruta de consignaciones para un ejercicio fiscal dado se determina ahora de conformidad con un presupuesto de AOD equivalente al 1% del PNB. La cifra fijada como meta de la AOD se define como consignaciones de ayuda para los desembolsos previstos, luego de deducir la amortización y los intereses de la ayuda proporcionada en el pasado. (Los reembolsos efectivos de amortización e intereses se pagan directamente a los fondos del Gobierno central.) La cifra fijada como meta incluye los gastos de administración del programa y los gastos internos conexos (por ejemplo, para información pública) que ascendieron al 2,7% de la consignación para 1976-1977. El PNB que sirve de base para la meta es el PNB estimado para el año civil en que se hará la consignación j/ (es decir, 1977 para el ejercicio fiscal de julio de 1977 a junio de 1978). Las consignaciones se hacen antes de que comience el ejercicio fiscal y el proyecto de presupuesto se presenta al Parlamento unos seis meses antes del 1º de julio). Sin embargo, no hay disposiciones para el reajuste de las consignaciones anuales hacia el final del ejercicio fiscal, que aseguren que la meta de AOD se alcance realmente.
2. El presupuesto del programa de ayuda se divide en tres epígrafes: ayuda multilateral, ayuda bilateral y administración, información, contratación, etc. Cada epígrafe se subdivide y se suministran asignaciones de ayuda a las principales organizaciones multilaterales y a los receptores bilaterales más importantes, y ayuda para fines concretos, por ejemplo, ayuda de emergencia, ayuda humanitaria, ayuda alimentaria internacional. El Gobierno propone estas asignaciones y el presupuesto es preparado por el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (SIDA) y la Oficina para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, en consulta con otros ministerios. Las asignaciones son examinadas por un comité permanente del Parlamento antes de ser debatidas y aprobadas en el Parlamento y generalmente el comité permanente introduce algunos cambios, generalmente pequeños, en las propuestas del Gobierno.
3. Una vez votadas, las consignaciones para ayuda no caducan. Es de interés destacar que esta autorización no se aplica solamente a las consignaciones para ayuda sino también a una importante proporción de otras consignaciones presupuestarias. Aunque las consignaciones son para desembolsos previstos en el ejercicio fiscal, los desembolsos reales no han corrido a la par de las consignaciones en el pasado reciente, y como resultado se han acumulado fondos no desembolsados en trámite. A fines de 1974-1975, estos fondos acumulados equivalían a las consignaciones para seis meses, pero desde entonces han disminuido,

i/ No incluidas en la planificación de la ayuda.

j/ No están disponibles en el Ministerio de Finanzas los cálculos del PNB para el ejercicio económico.

por lo menos en términos relativos, al mejorar la tasa de desembolsos y aumentar el total de consignaciones. La acumulación consiste en ayuda bilateral no desembolsada, ya que los desembolsos para ayuda multilateral no plantea problemas a los administradores de la ayuda de Suecia. La acumulación de fondos no se consideró como indicador de una baja "capacidad de absorción" entre los receptores (que llevase a reducir las consignaciones de ayuda para los responsables). Tampoco se la ha considerado como razón para aumentar el personal dedicado a la ayuda pese a que el crecimiento de la plantilla del SIDA en manera alguna ha sido paralelo al crecimiento del programa que administra este organismo. El problema se está resolviendo más bien, y se ha reducido ya substancialmente, aplicando medidas que aumentan la flexibilidad presupuestaria del SIDA y modificando la composición del programa en favor de la ayuda que puede desembolsarse más fácilmente. Entre las primeras medidas se hallan las que permiten al SIDA reasignar los fondos dentro del programa de un país dado (véase el párr. 8 infra) durante el ejercicio fiscal y de acuerdo con las necesidades financieras, y que autorizan al SIDA a acordar asignaciones de ayuda para nuevos proyectos en los países del programa, sin tener que obtener aprobación gubernamental separada. El principal cambio en la composición de la ayuda ha sido un movimiento que favorece la asignación de fondos para financiar importaciones generales y programas "sectoriales" más bien que "tradicionales" de ayuda. Los métodos actuales de administración de la ayuda del SIDA serán uno de los principales temas de la próxima etapa de la revisión que efectuará la Comisión Real de la cooperación sueca para el desarrollo y puede ser que el informe de la Comisión conduzca a nuevos cambios en la gestión de la ayuda.

4. No se requiere autorización parlamentaria para contraer compromisos futuros concretos con los distintos países o proyectos. En cualquier ejercicio fiscal, el Gobierno sueco está autorizado a contraer compromisos de ayuda por hasta el triple del valor de las consignaciones de ayuda para ese año. Esta facultad para contraer compromisos se basa efectivamente en la aprobación parlamentaria de los denominados niveles de planificación "mínimos" para las consignaciones de ayuda correspondientes a los dos años siguientes. Se otorga la aprobación cuando se aprueba el presupuesto de ayuda y las consignaciones de ayuda previstas se fijan a un valor ligeramente superior al de las consignaciones para el año en curso. Es probable que en los años respectivos las consignaciones efectivas para ayuda sean considerablemente superiores al mínimo, dado el presupuesto de 1%. Respecto de la ayuda bilateral, el Gobierno aprueba compromisos anticipados dentro del contexto del programa de ayuda convenido con un país.

Planificación para el futuro

5. La planificación de la ayuda se efectúa en el contexto del "programa rotatorio" de tre años. Sin embargo, el volumen de la ayuda indicado para los años futuros es un mínimo establecido a precios corrientes y, por consiguiente, el procedimiento no equivale al adoptado en países tales como Noruega y Dinamarca. Sin embargo, constituye un progreso en los procedimientos presupuestarios normales de Suecia, donde la mayoría de las consignaciones se hacen año por año y donde, con la notable excepción de los gastos para defensa, no hay planificación para

/...

el futuro. El nivel efectivo del total de consignaciones para ayuda en un ejercicio fiscal dado se determina de acuerdo con la meta del 1% para la relación AOD/PNB. Aunque las consignaciones propuestas para 1977-1978 están ligeramente por encima del nivel de la meta de 1%, ni el Gobierno ni el Parlamento han anunciado aún compromiso alguno de superar la meta del 1% k/. Sin embargo, aunque las consignaciones de Suecia para ayuda puedan haberse establecido en función del PNB, cabe esperar algún aumento en su valor real dado el continuo crecimiento real de la economía sueca y el continuo apoyo político y público que recibe la meta.

6. El elemento más importante en la planificación de la ayuda, en cuanto se refiere a los países receptores es la programación por países. Alrededor del 70% de la ayuda bilateral se transfiere en virtud de los programas por países. Estos programas abarcan un período de tres años, se renuevan anualmente y se elaboran en consulta con los países receptores a los que se dan las cifras indicativas (o mínimas) de planificación para el período. El programa está contenido en un acuerdo anual que abarca las consignaciones reales (y la ayuda renovada y que no caduca de los años anteriores) para el próximo ejercicio fiscal y minutas convenidas respecto de las políticas y prioridades de los proyectos para el conjunto de los tres años. Hay también un acuerdo intergubernamental acerca de los plazos y procedimientos para las distintas transferencias de recursos. El SIDA tiene a su cargo los detalles de los programas y su ejecución. Las cifras indicativas de planificación se fijan en precios corrientes y se consideran como compromisos firmes respecto de las consignaciones mínimas de ayuda para los distintos países. Sin embargo, el hecho de que no son jurídicamente obligatorios se reveló hace poco a los interesados cuando el Parlamento tomó la medida sin precedentes de reducir las consignaciones planeadas previamente para Cuba. En general, sin embargo, aún se considera que cada país receptor del programa puede esperar recibir por lo menos lo que se planea y, en general, participar en todo aumento del valor real del total de consignaciones para ayuda. También algunos otros receptores reciben cifras indicativas para la ayuda futura, pero en general los compromisos futuros fuera de los países del programa se limitan a proyectos convenidos concretos. Mientras se expanda el programa de ayuda, no habrá problemas para cubrir los mayores gastos de los proyectos.

k/ Sin embargo, puede ser que el espíritu de competencia nórdica induzca a Suecia a emular el ejemplo de Noruega, pese a las diferencias existentes entre sus respectivas condiciones y perspectivas económicas.

Promesas para varios años

7. La forma más significativa de promesas para varios años se efectúa ya en el contexto de los programas por países. El número de receptores a que puede aplicarse este enfoque está limitado por la política sueca de concentración geográfica de su ayuda bilateral, y toda extensión del sistema está sujeta a la aprobación del Parlamento. En la actualidad, se planea una extensión respecto de un receptor: Sri Lanka. Desde el punto de vista de los planificadores de los países del programa, el sistema actual podría considerarse deficiente en dos sentidos: en primer lugar, el período abarcado, de tres años, es relativamente breve, y en segundo lugar, las cifras indicativas de ayuda son sólo cifras mínimas. Además, la experiencia de Cuba podría considerarse como una amenaza contra la firmeza de estas cifras mínimas. Por otra parte, la experiencia general es que, una vez acordada la condición de país del programa, el receptor puede esperar mantener una relación de ayuda a largo plazo con Suecia y recibir una corriente de ayuda creciente en términos reales. Hasta ahora no hay planes para modificar el sistema de "promesas" para el futuro, aunque se está investigando la posibilidad de aprobar programas por países cada dos años en lugar de cada año. Tal enfoque plantea un problema debido al sistema presupuestario anual, pero tendría la importante ventaja de reducir la carga administrativa en Suecia y en el país receptor.

Mantenimiento del valor real de las consignaciones para ayuda

8. En términos globales, el método de planificación de las consignaciones anuales para ayuda en función de la meta asegura a la vez el mantenimiento y un incremento del valor real del programa de ayuda. Por la misma razón, y siempre que Suecia esté preparada para mantener sus programas de ayuda a los distintos países (y aquí pueden intervenir factores políticos y de desarrollo), estos programas están también protegidos contra una erosión del valor real de la ayuda. El Gobierno no está dispuesto a adoptar métodos más oficiales para proteger el valor real de la ayuda. El hacerlo convertiría la ayuda en un caso especial, lo que sería inaceptable políticamente: dado que se considera la ayuda como una obligación de asistencia social, se la debe tratar en forma análoga a las obligaciones internas de este tipo. Además, se observó que no hay un índice obvio que pueda adoptarse para la ayuda y que si se adoptara uno, los procedimientos necesarios para los reajustes serían una forma compleja e indirecta de lograr lo que ya se logra efectivamente con la adopción de la meta del 1%. La indización en relación con los distintos receptores limitaría además de hecho la autoridad parlamentaria para decidir sobre las consignaciones anuales y, por lo tanto, el Parlamento se negaría probablemente a aceptarla.

Consignaciones para ayuda que no caduquen

9. Los fondos destinados a la ayuda se aprueban ya de manera que no caduquen.

/...

Reutilización de los intereses y de la amortización

10. El método para decidir sobre las consignaciones anuales destinadas a la ayuda asegura que los reembolsos de intereses y de amortización sean reutilizados efectivamente en el presupuesto de ayuda. Se considera que este sistema es más eficaz que el de acreditar los reembolsos efectivos en el programa de ayuda en lugar de hacerlo en la Tesorería, lo que supondría una desviación de los procedimientos establecidos.

11. Suecia está a favor de una moratoria internacional para las deudas por ayuda en todo caso, lo que reduciría la importancia de esos reembolsos. Suecia renuncia de hecho a una gran proporción de los pagos en concepto de intereses y de amortización que deben hacer los países receptores de su ayuda, cuando llegan a su vencimiento. Esto constituye una fuente adicional de ayuda, sin condiciones, a los países receptores interesados (países en desarrollo más gravemente afectados y menos adelantados).

Impuesto para el desarrollo

12. No se considera conveniente el establecimiento de un impuesto para el desarrollo a fin de financiar la ayuda. Reduciría el apoyo público al programa. En general, se consideró que los órganos internacionales deben dejar que cada donante decida cómo resolver el problema de financiación de la ayuda, especialmente si ese donante ya estaba alcanzando las metas internacionales para la transferencia de recursos de ayuda. Si el impuesto se aplicara en forma internacional más bien que nacional, (es decir, si se pidiera a Suecia que contribuyera con el x por ciento de sus recursos a alguna institución internacional para su transferencia automática a los países en desarrollo menos adelantados), se estimó que Suecia apoyaría semejante impuesto (siempre que otros donantes adhirieran a ese plan y el impuesto dejara algunos recursos para el programa de ayuda de Suecia).

SUIZA

Consignaciones anuales para ayuda y planificación futura

1. Con excepción de pequeñas contribuciones (que equivalen a menos del 2% de la AOD de Suiza) con cargo a los presupuestos de los cantones y comunas, toda la ayuda de Suiza se financia con recursos del presupuesto federal. Todos los gastos del Gobierno federal se planean para un período de cuatro años con fines internos y el programa de asistencia exterior forma parte de este plan rotatorio de cuatro años. El Parlamento fija un límite para el conjunto de autorizaciones de ayuda y los créditos del programa que abarcan varios años y se dividen en cuatro categorías: asistencia de capital, cooperación técnica, ayuda humanitaria y ayuda alimentaria, son votados por el Parlamento a intervalos irregulares. Los créditos a determinados receptores pueden ser autorizados para períodos de cualquier duración, siempre que no sobrepasen los límites generales aprobados por el Parlamento para las autorizaciones. Las dos Cámaras Federales votan anualmente autorizaciones de pagos en efectivo que cubren el ejercicio económico (enero a diciembre) y que caducan si no se han empleado al terminar el año.

/...

Promesas para varios años

2. Suiza no hace promesas en relación con el volumen general de su ayuda en años futuros. Los planes de gastos del Gobierno se hacen para un período rotatorio de cuatro años con fines internos, pero las diferentes partidas de ayuda que se incluyen en esos planes pueden estar sujetas a la aprobación parlamentaria y a una votación popular. El Gobierno puede contraer compromisos de ayuda bilateral para varios años, siempre que los mismos no excedan el límite de compromisos autorizado previamente por el Parlamento. Sin embargo, hasta la enmienda constitucional de 1977, todo acuerdo de préstamo que abarcara un período mayor de 15 años podía ser sometido a un referendo popular. La enmienda parece dar al Gobierno más amplitud para la concertación de acuerdos bilaterales de préstamos pero, excepto para las contribuciones a organizaciones multilaterales de las que Suiza ya es miembro (por ejemplo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo), los préstamos multilaterales pueden estar sujetos a ratificación mediante referendo público.

3. Aunque Suiza aspira en principio a concentrar su ayuda en un grupo limitado de países, la programación por países existe sólo para el programa de cooperación técnica, y en el caso de este instrumento de ayuda, se votan los créditos del programa para períodos que oscilan entre dos y cinco años. Esos créditos permiten que el Gobierno contraiga compromisos jurídicamente obligatorios que se extienden más allá del siguiente ejercicio fiscal.

Mantenimiento del valor real de la ayuda

4. El objetivo del Gobierno suizo es aumentar la transferencia de recursos a los países en desarrollo en términos reales. La planificación financiera de la ayuda, tiene en cuenta, por consiguiente, el efecto de los aumentos de precios previstos, pero los distintos compromisos no pueden reajustarse para compensar los efectos de la inflación durante el período de desembolso.

Autorización que no caduca

5. Los compromisos básicos (créditos del programa) continúan disponibles hasta su desembolso, pero las consignaciones anuales para ayuda votadas por el Parlamento deben emplearse antes de fin de año. Sin embargo, la administración de la ayuda trata de administrar su programa a fin de reducir al mínimo la caducidad y se estima que el 2% de las consignaciones para 1976 se perdieron por haber caducado.

Reutilización de los reembolsos de préstamos

6. Todos los reembolsos en concepto de intereses y amortización vuelven al presupuesto del Gobierno central. Aunque se tienen en cuenta cuando se votan las consignaciones anuales para ayuda, no pueden incorporarse automáticamente al presupuesto de ayuda.
