

FINANCIACIÓN PÚBLICA DE ONGD

Valoración preliminar de los “nuevos” modelos de financiación de ONGD por parte de la AECI

JUAN MANUEL TOLEDANO

Instituto Universitario de Desarrollo

y Cooperación de la Universidad

Complutense de Madrid (IUDC-UCM)

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años está teniendo lugar una evolución en la forma de gestión de la financiación que la AECI facilita a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).

Una lectura de los documentos en los que se regulan las nuevas convocatorias y algunas conversaciones con implicados en el presente sistema permiten afirmar que el nuevo modelo, desde el punto de vista instrumental, no supone un cambio sustancial sobre lo que existía anteriormente, y nada indica que se esté avanzando desde las subvenciones de intervenciones por convocatoria según procedimientos más o menos de concurrencia competitiva a un sistema de contribuciones directas a las organizaciones, como parece que se intentaba con la puesta en marcha de la reforma.

El presente documento pretende comentar algunos de los aspectos más significativos de dicha convocatoria y exponer varios de sus efectos más inmediatos sobre las intervenciones de desarrollo que se financian por dicho sistema y las implicaciones para las organizaciones que han accedido a los fondos en ellas comprometidos.

2. ANTECEDENTES

2.1. LA "ORTODOXIA" EN LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y EL MODELO TRADICIONAL DE FINANCIACIÓN PÚBLICA A INTERVENCIONES DE ONGD

Es admitido por la práctica totalidad de los implicados en el sector de la cooperación española para el desarrollo que el sistema debe estructurarse según la denominada planificación por objetivos.

De ser cierta esa característica del sistema, el proceder ortodoxo para poner en marcha la cooperación internacional para el desarrollo se apoyaría en un procedimiento consistente en fijar unos objetivos (en diferentes niveles) para la cooperación en su conjunto, dotar de indicadores a los objetivos y atribuir responsabilidades sobre la consecución de dichos objetivos a los agentes participantes.

Así, por ejemplo, se partiría de un Plan Director, de carácter fundamentalmente político, aprobado por el legislativo y adoptado por todos los agentes públicos, para un plazo temporal prefijado y con unas estimaciones presupuestarias, que incluyese unos objetivos precisos para todo el sistema. A partir de ese momento se asignaría su parte de responsabilidad en la puesta en marcha de la política a la agencia pública ejecutora y a otros implicados de carácter público, posteriormente se definiría con los organismos multilaterales con los que España se ha comprometido la parte de objetivo u objetivos que caerían bajo su responsabilidad y, finalmente, se citaría al sector privado, encabezado por las ONGD, para que asumiesen también su parte de responsabilidad en el logro de esos objetivos¹.

Las ONGD asumirían su parte de responsabilidad sobre objetivos de la política oficial de desarrollo y recibirían los fondos para su consecución, asumiendo que al final del periodo serían objeto de una evaluación, con la doble finalidad de pronunciarse sobre la utilidad de la ayuda (aprendizaje) y de la credibilidad (rendición de cuentas). Es, por tanto, primero el objetivo, luego el presupuesto y por último la evaluación.

Si bien este sería el lógico proceder en un sistema basado en la planificación por objetivos, es evidente que los modelos tradicionales de financiación a ONGD no han respondido al modelo. En primer lugar, el Plan Director de la Cooperación Española no atiende a la planificación por objetivos, ni siquiera por actividades, se trata más bien de una planificación "por instrumentos". Se establecen los mecanismos de actuación y se buscan intervenciones donde aplicar estos instrumentos.

En el sistema tradicional español es primero el presupuesto y luego el objetivo. El presupuesto se solicita para cada uno de estos instrumentos, ajustando, en general, la cantidad total según la evolución histórica de la partida e institución de que se trate. Así, se decide dedicar un porcentaje del

presupuesto total a cooperación técnica, otro a microcréditos, otro a acción cultural, etcétera, y, finalmente, un porcentaje a la acción de las ONGD.

Este modelo no presentaría mayor preocupación para las organizaciones si, a partir de este punto, se dotase de objetivos al "instrumento de financiación a ONGD". Pero no es así. El siguiente paso no consiste en definir objetivos para esa acción de las ONGD con financiación pública, sino que se establecen una serie de criterios sectoriales y geográficos² para acceder a las ayudas y subvenciones; criterios que, en la práctica, dan cabida a cualquier intervención³.

La diferencia fundamental está, por tanto, en que la asignación según una planificación por objetivos se debería realizar para agencias participantes (públicas y privadas, bilaterales y multilaterales) y por objetivos de desarrollo (contemplando una justificación una vez consumido el periodo para el que se fijó el objetivo), mientras la que tradicionalmente se ha llevado a cabo en España tiene lugar para estrategias, programas y proyectos por instrumentos de cooperación según criterios geográficos y sectoriales (estableciendo una justificación periódica, desde incluso el momento anterior a la ejecución de las intervenciones).

Nos encontramos, por tanto, con que frente a una determinación de objetivos se presenta una fijación de instrumentos; en lugar de asignar responsabilidades sobre objetivos se establecen reservas presupuestarias sobre instrumentos; en lugar de financiar organizaciones responsables de objetivos se financian intervenciones concretas dentro de líneas presupuestarias específicas.

En definitiva, frente a una planificación por objetivos, la cooperación oficial española realizaba una planificación de líneas presupuestarias. Consecuencia de lo anterior, el modelo tradicional en España de financiación de ONGD se centraba en el apoyo a intervenciones concretas dentro de líneas presupuestarias e instrumentos de la cooperación oficial y no en el apoyo a organizaciones que contribuyen al alcance de objetivos de las políticas públicas de cooperación.

Pero el sistema basado en la planificación por objetivos sólo es posible en la medida en que la Administración y las organizaciones negocien directamente esas contribuciones y se financie a la propia organización y no a intervenciones concretas que cumplan con determinados criterios. Y para ello es necesaria la confianza mutua entre Administración y las ONGD, algo que no ha sido característica general de las relaciones entre ambos actores.

El modelo tradicional descrito tiene una serie de consecuencias bastante perniciosas para la cooperación para el desarrollo, siendo el origen, entre otras cuestiones, de serios problemas en la programación de la ayuda⁴. Estas consecuencias agravan la situación si consideramos que las contribuciones a ONGD han sido una de las partidas que no han contado con un horizonte presupuestario en el Plan Director.

2.2. LA "REFORMA"

Conocidos desde hace tiempo estos problemas y limitaciones de la financiación a ONGD, se ha considerado necesaria una reforma de los mecanismos de financiación que el sistema público de cooperación para el desarrollo utilizaba a favor de las ONGD. Tal vez ha sido el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE uno de los actores que mejor reflejó esas necesidades de reforma. Así, en las conclusiones del Informe 1998 del CAD sobre España resaltaban que "...en la línea con la mejor práctica en muchos países del CAD..." sería útil examinar la utilización de acuerdos-marco plurianuales como base para las subvenciones, la asistencia por programas y otros mecanismos que reducirían las cargas administrativas.

Una recomendación que se ponía de manifiesto al valorar las reformas entonces emprendidas por la Administración española, para "... reforzar la gestión y supervisión estratégicas y el debate político global, así como la coordinación de lo que es un esfuerzo de ayuda pluralista..." (conclusiones de dicho Informe 1998).

Conocidas estas recomendaciones, en una rueda de prensa celebrada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander en julio de 1998, el entonces Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Fernando Villalonga, anunció la intención de sustituir progresivamente la financiación a las ONGD mediante convocatorias de proyectos por un nuevo sistema que se apoyase en modelos de planificación por objetivos.

Estos modelos basados en la planificación por objetivos, y especialmente bajo el mecanismo de contribuciones directas, están siendo utilizados desde hace tiempo por diversas agencias financieras de desarrollo, siendo, tal vez, el referente más cercano el proceder de algunos agentes bilaterales de los países nórdicos. El análisis de dichos modelos y la generalización de conclusiones sobre su utilidad fue generando lentamente una presión hacia los financieros españoles en el sentido de promover la adopción de estas nuevas prácticas.

Así, tras un largo proceso de estudio interno en la AECI, se fue ajustando un modelo *sui generis* de financiación de estrategias, programas y proyectos basado, nuevamente, en un procedimiento de concurrencia competitiva. El 3 de febrero del 2001 se publicaron las Bases generales para el acceso a estas ayudas y subvenciones en el Boletín Oficial del Estado. En una Resolución del 20 de febrero del mismo año (publicada en el BOE de 27 de febrero) se convocó el primer concurso para el acceso a las ayudas.

La Orden de 31 de enero de 2001 aprueba las Nuevas Bases de Financiación que resultan de aplicación a las subvenciones concedidas a partir del año 2001 y que establece tres tipos de subvenciones⁵:

1. Subvenciones para la financiación de proyectos. Se entenderá por proyecto un conjunto de acciones diseñadas para lograr un objetivo específico de desarrollo en un periodo determinado, en un país y para una población beneficiaria predefinida y cuyos efectos perduran una vez finalizada su ejecución. También tendrá la categoría de proyectos, las acciones de educación para el desarrollo y de sensibilización social.
2. Subvenciones para programas. Entendiéndose por programa, un conjunto de acciones de desarrollo, de carácter plurianual, en un sector determinado para uno o varios países o bien en un país concreto abarcando diferentes sectores.
3. Subvenciones para estrategias de cooperación para el desarrollo, con aquellas ONGD con capacidad para desarrollar intervenciones de alto impacto a largo plazo. Entendiéndose por estrategia de cooperación para el desarrollo, un conjunto de acciones de desarrollo, de naturaleza plurianual, en diferentes sectores y diferentes países, incluidas, en su caso, acciones de ayuda humanitaria y de educación para el desarrollo.

Establecido el procedimiento para el acceso a esta financiación, se realizó el concurso y se publicaron las resoluciones de adjudicación correspondientes a Estrategias y Programas el 15 de junio y el 9 de agosto de 2001 respectivamente.

De acuerdo con esta normativa, se financiaron las siguientes intervenciones:

AÑO	CONVOCATORIA	NÚMERO	FINANCIACIÓN
2001	Proyectos 1º Fase	20	5.731.562,10 €
	Proyectos 2º Fase	40	14.051.178,36 €
	Programas	23	104.564.085,99 €
	Estrategias	7	93.587.898,02 €
2002	Proyectos	62	17.641.218,80 €
	Programas	4	10.800.794 €

Los procedimientos de gestión aparecen regulados en las Resoluciones de 22 y 26 de mayo de 1997, de la SECIPI, que serán de aplicación a los proyectos en ejecución conforme a las bases de 1993 y 1996. Posteriormente se publica la Resolución de 5 de febrero de 2003 de la Agencia Española de Cooperación Internacional por la que se establece el procedimiento para la presentación de los informes anuales de seguimiento, los informes finales y las memorias económicas justificativas del gasto de los proyectos, programas y estrategias de cooperación para el desarrollo financiadas conforme a las bases contenidas en la Orden de 31 de enero de 2001.

3. EL “NUEVO” MODELO

El modelo asumido con la reforma no supone grandes cambios respecto a los mecanismos vigentes con anterioridad. Se limita a la inclusión de dos nuevas categorías para gestionar las subvenciones, estrategias y programas, que se suman a la herramienta tradicional, el Proyecto. Las características del nuevo modelo se pueden resumir en:

- El modelo de financiación continua basándose en una planificación por actividad (instrumento-línea presupuestaria) frente a su alternativa de planificación por objetivos. A la fecha sigue sin establecerse un plan por objetivos y sin realizarse un proceso explícito de discusión⁶ con las ONGD sobre su posible aporte o contribución al logro de esos objetivos.
- Se siguen utilizando criterios para el acceso a las subvenciones, frente a la alternativa de consensuar contribuciones a objetivos. Adicionalmente, no se han reformado dichos criterios, que se siguen centrando en aspectos relativos a volumen de recursos manejados, aportes de financiación privada, etcétera, sin tener en cuenta otros tendentes a la mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda⁷. Se puede apuntar que el nuevo modelo más que flexibilizar criterios tiende a hacerlos más restrictivos, lo que limita el número de organizaciones que pueden acceder a las subvenciones.
- La financiación sigue realizándose hacia instrumentos y líneas de acción; ámbitos, en cualquier caso “finalistas”. No se ha planteado la posibilidad de poner en marcha un sistema de contribución no finalista a las ONGD.
- Muy unido a lo anterior, los procedimientos de gestión siguen centrados en la justificación del gasto durante la ejecución, no en la evaluación una vez finalizadas las intervenciones que se cargan a la subvención. Esto unido a la disminución del número de organizaciones que optan a la subvención y a los nuevos requisitos para la solicitud de los libramientos conllevará un mayor control efectivo sobre la subvención, lo que no aporta nada a la eficacia de la ayuda que se pone en marcha.
- Las nuevas bases establecen una excesiva priorización en la captación de recursos privados por parte de las ONGD, dándose una ausencia de voluntad política y compromiso por incrementar las dotaciones presupuestarias para ampliar la cofinanciación del conjunto de las ONGD. Esto debilita una de las finalidades de la reforma, como era conseguir un modelo que mejorase la calidad de la cooperación a través de ONGD, incluyendo convenios marco plurianuales entre la AECI y algunas organizaciones que permitiese a ambas partes una planificación a largo plazo.

- La plurianualidad, entendida como una finalidad de la reforma, es sólo aparente, ya que la disposición de los fondos por parte de las ONGD sigue siendo por ejercicio económico, incorporando mayores requerimientos para el logro de su libramiento (planes operativos, programas anuales, etcétera)
- No se ha facilitado la posibilidad, promovida por la práctica totalidad de los demás donantes, de formación de consorcios entre ONGD, al no flexibilizar el umbral exigido a quienes actuaran de cabeza de los mismos, lo que hubiera propiciado la “suma” y la complementariedad de las aportaciones entre varias organizaciones para cumplir los requisitos de acceso a dichas nuevas vías de financiación.
- Aún asumiendo cambios más de forma que de fondo en la reforma del sistema, se echa en falta una convocatoria específica para la ayuda de emergencia o intervenciones de sensibilización y educación para el desarrollo.
- Finalmente, parece que la reforma no conlleva una mayor objetividad y transparencia en el mecanismo de subvenciones, tal vez si un mayor control de la acción de ONGD que puedan acceder a financiación.

En definitiva, el “nuevo” modelo no supone cambios sustanciales en el mecanismo tradicional de financiación, ya que no se establece con las ONGD (o consorcios entre ellas) la contribución a los objetivos de la política pública de cooperación; no se realizan aportaciones plurianuales no finalistas, fortaleciéndose el modelo concurrencial competitivo para intervenciones concretas (con independencia de que ahora además de denominarse proyectos se llamen programas o estrategias), mediante libramientos anuales, en los que la subvención se decide (aparentemente) en función de unos criterios limitativos de acceso más centrados en las características de las organizaciones concurrentes que en las soluciones que se proponen; se continúa solicitando la justificación del gasto durante la ejecución frente a la realización de evaluaciones finales o posteriores centradas en resultados y efectos; y no se ha dotado de mayor trasparencia al sistema.

4. CONSECUENCIAS DE LA ADOPCIÓN DEL “NUEVO” MODELO

Tal vez, las principales consecuencias del nuevo sistema consistan en la limitación del número de organizaciones que accedan a financiación de la AEI y en la concentración geográfica y sectorial de las intervenciones. Esta última consecuencia parece tener su origen más en el sistema de adjudicación que en el cumplimiento de los criterios establecidos en las Bases de las Convocatorias, pues las expresiones sectoriales y geográficas referidas a cualquier otro ámbito de actuación o cualquier otra población desfavorecida

no son útiles para restringir las solicitudes, pero el tratamiento de las intervenciones agrupadas permite una mayor discrecionalidad en la aplicación de valoraciones técnicas.

Adicionalmente, el nuevo modelo tiene otra serie de consecuencias ya identificadas en el modelo anterior, pero que pueden perpetuarse e incluso verse agravadas con el sistema actual.

1. El sistema de financiación de las acciones de cooperación para el desarrollo puesto en marcha recientemente por la cooperación oficial española no constituye un modelo de apoyo directo a organizaciones según objetivos de desarrollo (financiación no finalista a las organizaciones), con justificación final del empleo de dicha financiación, sino que incide en el procedimiento de concurrencia competitiva que ya se estaba utilizando desde hace años.
2. Este procedimiento de concurrencia competitiva puede resultar a primera vista mucho más equitativo (en el sentido que fomenta la igualdad de oportunidades) que el alternativo de financiación no finalista a las organizaciones, pero el segundo es más eficaz (y probablemente eficiente) que el concurrencial.
3. Esta menor eficacia se desprende de uno de los primeros efectos del modelo de concurrencia competitiva, consistente en la suposición adoptada por los financiadores sobre la capacidad de las organizaciones para afrontar complejos y costosos procesos de identificación y formulación de intervenciones de desarrollo con aportaciones privadas no finalistas.
4. Fruto de ese supuesto de partida es que los complejos procesos participativos de identificación y formulación, clave del éxito de las intervenciones, tienden a verse sustituidos por tareas de cumplimentación de formularios suficientes para poder participar con éxito en los procedimientos concurrenceales. El efecto inmediato de lo anterior es que en dichos procedimientos no concurren intervenciones de desarrollo con un grado de diseño suficiente para ser puestas en marcha, sino simples declaraciones de intenciones, que cumplen con una serie de criterios o prioridades geográficas y sectoriales.
5. Lo anterior provoca un claro desajuste entre el ciclo de proyecto que se quiere establecer y el que realmente se lleva a cabo. La no financiación de las fases de identificación y de formulación con anterioridad al desembolso de los fondos genera una especie de "ejecución sobre la marcha", haciendo que coincidan en el tiempo (una vez percibida la subvención) las etapas de identificación, formulación y ejecución.
6. Las debilidades en los procesos de identificación y formulación en este tipo de intervenciones y la existencia de una "ejecución sobre la

marcha” obliga a entrar en un proceso de “reformulaciones sucesivas”, donde se van variando (con o sin la aquiescencia del financiador, según sea el volumen de las modificaciones) notablemente las intenciones iniciales en función de lo que la realidad obliga.

7. Las medidas previstas por la administración financiadora para minimizar estos desajustes no conllevan más que un fortalecimiento de los procedimientos de control de los aspectos financieros de la intervención, sin que, realmente, se mejoren las intervenciones de desarrollo.
8. Nos encontramos, por fin con unas intervenciones escasamente planificadas (puesto que estas fases no se financian) pero altamente controladas; pues parece que lo que interesa es que los recursos públicos se consuman en lo que estaba previsto hacer, ya sea esto, o no, lo más útil en términos de desarrollo.
9. La escasa planificación de las intervenciones (clave para la eficacia) y el excesivo control para que la intervención se ajuste a esa débil planificación (clave para no permitir otros impactos positivos esperados, aun a costa de la eficacia) hablan de un escaso impacto de estas actuaciones en términos de desarrollo.
10. La existencia entre los criterios para la selección de intervenciones de una serie de cuestiones relativas a las cualidades y calidades de las organizaciones concurrentes limita enormemente la mayor ventaja aparente de este sistema: la igualdad de oportunidades en el acceso.
11. Lo anterior se ve afianzado por los resultados de estos sistemas de adjudicación, que se tornan en una suerte de “mecanismos de cuotas”, donde lo importante es cubrir todas las prioridades sectoriales y geográficas con el mayor número posible de organizaciones, actuando como restricción la cantidad presupuestaria a distribuir. Muestra de lo anterior es que en estos procesos de adjudicación no ha quedado sin cubrir ninguno de los países y sectores prioritarios, recortando de una forma absolutamente arbitraria las solicitudes de algunas organizaciones y dando cabida a la mayor cantidad de ellas. Sin la existencia de baremos que midan la calidad de las intervenciones propuestas, la adjudicación es un proceso demasiado débil, que sale adelante porque a casi todos les corresponde algo.
12. Por tanto, nos encontramos ante un sistema que, sin tener las ventajas del modelo alternativo de financiación no finalista a las organizaciones, presenta también sus mayores inconvenientes que son: la discriminación en el acceso y desincentivación de consorcios y grupos de intereses, la dificultad para que el decisor público programe la ayuda y su escaso impacto sobre el desarrollo⁸.
13. Frente a estos tres grandes inconvenientes, el modelo sólo presenta tres ventajas relativas de mucho menor calado: el enorme control que

sobre los fondos manejados por las ONGD tiene la administración financiadora, sus escasos efectos negativos sobre las poblaciones meta y la discrecionalidad que permite repartir entre todas las organizaciones del agrado del financiador (“café para todos”).

5. RECOMENDACIONES

Frente a lo anterior, se puede recomendar la adopción del modelo de financiación no finalista a las organizaciones, según objetivos de desarrollo de la agencia financiadora. Si bien este modelo exigiría una planificación por objetivos, que necesita de un Plan de Cooperación elaborado por objetivos, y el acuerdo de las organizaciones para corresponibilizarse de esos objetivos (lo que en el caso español podría favorecer la formación de consorcios como aspecto positivo, pero también llevar a la subcontratación de unas ONGD por otras como debilidad del sistema), se aseguraría un mayor impacto de los programas, aun renunciando a una pequeña parte en la igualdad de oportunidades de acceso a los fondos públicos.

Si el modelo anterior es, de momento, inviable (por la necesidad de acuerdo entre ONGD y la inexistencia de una planificación por objetivos), se podría intentar incluir algunos mecanismos para mejorar el actual sistema, como pueden ser:

- La posibilidad de cargar los denominados “costes incurridos” a la solicitud presupuestaria (incluyendo identificación, formulación, estudios previos, diseños de ingeniería, otros diseños, seguros, gastos financieros, etcétera).
- El respeto de la Administración a los totales de solicitudes de las organizaciones, siempre que cumplan los criterios de acceso (lo que conllevaría la necesidad de incrementar el monto total de la línea de financiación); o, en su defecto el establecimiento de unos criterios claros no sólo sobre prioridades geográficas o sectoriales sino también sobre calidad de las intervenciones propuestas.
- La posibilidad de valorizar las “aportaciones en especie” de las organizaciones concurrentes y de los demás implicados.
- La simplificación de formularios, unido a la exigencia de mayor calidad en la identificación y en el nivel de diseño de las intervenciones que concurran.
- La posibilidad de incluir los costes de funcionamiento en las solicitudes presupuestarias.
- La desaparición de las restricciones a la inclusión de determinadas partidas presupuestarias, si la presupuestación por actividades demuestra su necesidad.

- La financiación realmente plurianual de las intervenciones, desembolsando toda la financiación en el momento de adjudicar la subvención. Si esto plantea problemas desde el punto de vista de la intervención se podría tratar como subvenciones de Estado sujetas a la administración de la sede en el exterior de la organización española que concurre a las ayudas (algo que se realiza de hecho con las Oficinas Técnicas de Cooperación).
- La consideración de los intereses generados por el mantenimiento de las subvenciones como una aportación privada, de libre aplicación por parte de la organización receptora.

NOTAS

1. En esta última fase se entraría en un proceso de discusión entre los decisores públicos y los representantes de las ONGD ejecutoras sobre la parte de objetivo u objetivos de las que son capaces de responsabilizarse para ese periodo, en función de su especialización, experiencia y eficacia.
2. Estas convocatorias incluían también una serie de criterios relacionados con la estructura y alcance de las organizaciones que pueden optar a cada categoría de financiación.
3. Entre esos criterios sectoriales y geográficos eran habituales expresiones del tipo "y cualquier otra población necesitada en estos u otros países" o la consideración de sectores tan escasamente definidos como fortalecimiento del sector empresarial privado o necesidades sociales.
4. Obviamente no es "programable" una ayuda que no responde a un plan por objetivos, como mucho podría resultar "asignable" a determinados instrumentos según una distribución presupuestaria dada.
5. Las siguientes definiciones aparecen como tales en los documentos de AECI y así se incluyen en el sitio web http://www.aeci.es/2-Organizacion/informacion-gral/subvenciones_ong.htm
6. Si es cierto que una vez publicadas las bases y antes de resolverse las adjudicaciones, algunas ONGD se aproximaron a los responsables de ejecución de la política de cooperación para dar a conocer su intención de incidir en determinados ámbitos y áreas geográficas, analizando de forma conjunta la oportunidad de presentar propuestas al proceso competitivo. Sin embargo todo ello se hizo sin la menor publicidad.
7. Significativa fue la no inclusión del criterio de adhesión a "códigos éticos" vigentes internacionalmente, que podría prevenir efectos no deseables del recurso a la financiación privada.
8. "Supuesto" escaso impacto, deberíamos decir, pues todas las dificultades apuntadas inciden también en los problemas para valorar dichos efectos.