

Juan Pita, Elisabet Jané
y Rocío Táborá



Mecanismos para mejorar la efectividad de la ayuda española para el desarrollo en El Salvador, Honduras y Nicaragua

MECANISMOS PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD DE LA AYUDA ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO EN EL SALVADOR, HONDURAS Y NICARAGUA

**Juan Pita
Elisabet Jané
Rocío Tábor**

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, mayo de 2008
© Fundación Carolina - CeALCI
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.
Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de la cubierta: Paz Guzmán

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-26.369-2008

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

Este estudio ha sido financiado y dirigido por el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina en el marco de un Convenio de colaboración con la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y de un Programa de investigación sobre «Calidad de la Ayuda al Desarrollo». Las opiniones son responsabilidad exclusiva del autor/es y no comprometen a las instituciones mencionadas, ni a la AECID.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| PRESENTACIÓN | IX |
| 1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES | 1 |
| I. Situación de la cooperación para el desarrollo en Centroamérica | 1 |
| I.1. El proceso de evolución de la ayuda tras los conflictos..... | 1 |
| I.2. El proceso de concentración de la ayuda en los países de menor renta..... | 1 |
| I.3. El debate sobre la efectividad de la ayuda y los ruidos políticos..... | 2 |
| II. El nuevo ambiente de cooperación en Centroamérica: ¿es un modelo exógeno?..... | 3 |
| II.1. Punto de situación de la apropiación, la armonización, el alineamiento, el trabajo por resultados y la mutua prestación de cuentas | 3 |
| II.2. Los programas de reducción de pobreza o PRSP..... | 4 |
| II.3. Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio... | 6 |
| II.4. La Unión Europea y las «tres ces» | 7 |
| II.5. La Declaración de París y los países de renta media baja..... | 8 |
| III. Conceptos y prejuicios respecto a la ayuda a Centroamérica en el entorno de la cooperación española | 9 |
| III.1. Política y cooperación | 10 |
| III.2. Religión y cooperación..... | 11 |
| III.3. La visión Marshall..... | 12 |
| III.4. La visión iberoamericanista | 12 |
| III.5. Las catástrofes bélicas y naturales y su impacto en la cooperación española..... | 13 |
| III.6. La sociedad civil española y las diferentes lecturas sobre la cooperación..... | 14 |
| 2. APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS EN EL SALVADOR, HONDURAS Y NICARAGUA..... | 17 |
| I. El Salvador y el debate sobre la viabilidad y efectividad de la ayuda para la lucha contra la pobreza en los países de renta media | 17 |
| I.1. Peso de la cooperación en la economía y en el presupuesto nacional | 17 |
| I.2. Situación de las estrategias de desarrollo | 18 |
| I.3. La política nacional de reducción de pobreza..... | 19 |
| I.4. La Comisión Nacional de Desarrollo y el Programa de País... | 21 |

| | | |
|--------|---|----|
| I.5. | La Secretaría Técnica de Financiación Exterior | 22 |
| I.6. | Situación de los procesos de alineamiento | 22 |
| I.7. | Situación de los procesos de armonización: las «mesas» | 23 |
| I.8. | Marco legal y regulatorio para la armonización y el alineamiento..... | 24 |
| I.9. | Situación con relación a los indicadores de la Declaración de París | 25 |
| I.10. | Marcos orientados a resultados | 26 |
| I.11. | Mutua responsabilidad..... | 26 |
| I.12. | La sociedad civil..... | 26 |
| I.13. | Oportunidades para la cooperación española..... | 27 |
| II. | Derechos humanos, ciudadanía y enfoque territorial: hacia una nueva perspectiva para la eficiencia de la cooperación española en Honduras..... | 28 |
| II.1. | Introducción | 28 |
| II.2. | Condiciones de gobernabilidad para el alineamiento y armonización: importancia de la ayuda oficial al desarrollo en el presupuesto nacional | 29 |
| II.3. | Debate sobre las condicionalidades y los nuevos instrumentos | 34 |
| II.4. | Las transiciones políticas: el problema de la sostenibilidad de los planes de largo plazo | 37 |
| II.5. | Lecciones aprendidas..... | 38 |
| II.6. | Escenarios de oportunidad para la cooperación española en Honduras..... | 39 |
| III. | Nicaragua: luces y sombras en la implementación de la Declaración de París..... | 42 |
| III.1. | El desarrollo del proceso de Apropiación, Alineamiento y Armonización (AAyA) en Nicaragua en el periodo 2000-2006.. | 44 |
| III.2. | Primer año de presidencia y perspectivas del proceso de AAyA con el nuevo Gobierno (2007-2011) | 48 |
| 3. | LECCIONES APRENDIDAS Y OPORTUNIDADES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA..... | 53 |
| I. | Diez lecciones aprendidas sobre alineamiento y armonización en los países analizados..... | 53 |
| II. | Diez oportunidades para que la cooperación española aporte valor a los procesos de alineamiento y armonización | 55 |

ANEXOS

| | |
|---|----|
| 1. Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París. HONDURAS | 61 |
| 2. Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París. NICARAGUA | 77 |

PRESENTACIÓN

Centroamérica fue la zona de mayor actividad de cooperación durante el proceso de creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI. La proximidad cultural, la mayor pobreza relativa que en otras zonas de Iberoamérica, las frecuentes catástrofes naturales y la situación de conflicto armado explican el porqué de aquel temprano apoyo en los primeros años ochenta y sientan las bases de una cultura de cooperación vigente hasta hoy. La permanencia del compromiso por continuar el esfuerzo de la cooperación española en la región obliga a adecuar la misma al nuevo ambiente de cooperación internacional para el desarrollo para conseguir los objetivos de forma eficaz y eficiente.

La efectividad de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) ha sido fuertemente cuestionada desde la década de los años ochenta. A finales de los años noventa se articuló un proceso de consenso entre un grupo de donantes y varios organismos multilaterales para construir un sistema de cooperación con credibilidad. Las reuniones internacionales de Monterrey, Roma y París, realizadas entre el año 2002 y 2005, han llegado a proponer unos principios básicos para la efectividad de la ayuda con un sistema de seguimiento para los mismos que se recoge en la denominada Declaración de París, cuyo texto completo se adjunta como anexo.

Esta declaración se produce en el marco del cambio de milenio y en paralelo a la

proclamación de los Objetivos del Milenio por el sistema de Naciones Unidas. Estos objetivos incluyen un conjunto de indicadores de impacto de los esfuerzos internacionales para el desarrollo.

La cooperación española se ha sumado a este proceso participando en las principales reuniones y firmando las respectivas declaraciones y compromisos. El II Plan Director de la Cooperación Española incorpora con plena claridad los planteamientos de París y desde su aprobación se han realizado importantes esfuerzos por parte de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para avanzar en la aplicación de los mismos.

En este espíritu el presente documento de trabajo pretende sintetizar algunas claves del «momento» de la cooperación para el desarrollo en tres países de Centroamérica desde la perspectiva de la Declaración de París, identificando las principales lecciones aprendidas y las oportunidades para la cooperación española. No se trata de un estudio regional ni pretende añadir nada a los procesos de seguimiento de la Declaración de París, que se han utilizado como fuente en el caso de Nicaragua y Honduras. Sin embargo, sí pretende contribuir al debate sobre las transformaciones necesarias, ya en marcha, en la cooperación española para mejorar sus políticas y actividades en estos tres países y, en la medida que corresponda, en otros ámbitos de acción territorial o sectorial.

Los tres países seleccionados son prioritarios para la cooperación española y pertenecen a una misma subregión inmersa en un proceso de integración. Son al mismo tiempo muy diferentes entre sí. Dos de ellos son países que han aplicado el Marco Integrado de Desarrollo y han elaborado Estrategias para la Reducción de Pobreza (PRSP en sus siglas en inglés), conforme a los parámetros del FMI y el Banco Mundial, mientras que El Salvador está más alejado del proceso que culminó en la Declaración del París. Nicaragua está en el marco de los países de baja renta según la clasificación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE para 2006 y 2007, mientras que Honduras y El Salvador se clasifican entre los de renta media baja. Si bien el peso de la cooperación internacional es muy distinto en cada uno de estos países, el volumen de la cooperación española es relativamente semejante y constante, lo que implica una importante diferencia respecto a otros socios bilaterales de cooperación.

El documento se estructura en tres secciones. La primera pretende ofrecer un panorama de la situación de la cooperación internacional en la región, en general, y respecto al debate sobre una mayor efectividad de la ayuda; la segunda desarrolla una exposición de la situación en cada uno de los países; la tercera es una selección de lo que los autores consideran principales lecciones aprendidas del camino avanzado hasta ahora para la efectividad de la ayuda en los tres países, así como de las principales

oportunidades de la cooperación española para apoyar mejor la lucha contra la pobreza y el desarrollo con algunas premisas necesarias para aprovechar dichas oportunidades.

Este trabajo se ha realizado mediante la revisión de documentación, la realización de entrevistas a informantes clave de las administraciones públicas de cada país y de la cooperación española y a partir de la propia experiencia de los autores que trabajan en la zona.

Los autores agradecen su apoyo especialmente al viceministro de Relaciones Exteriores, Eduardo Cáliz; al secretario técnico de Financiación Exterior y director nacional de Cooperación Internacional, Alberto Morales; a la subsecretaria técnica de Financiación Exterior, Celina López; a la subsecretaria técnica de la Presidencia, Anabela Lardé de Palomo; a la coordinadora nacional para Asuntos Sociales, Cecilia Gallardo, y al coordinador de Seguimiento del Plan de Gobierno, Jaime Acosta, en El Salvador. A la ministra de Finanzas, Rebeca Santos; al viceministro de la Presidencia, Ricardo Arias; a la coordinadora de Cooperación Externa del Despacho de la Presidencia, Fátima Cruz; a José Luis Cárdenas, director de la Oficina Regional de Occidente de la AECl, y a la coordinadora del G 16 y representante de ASDI, Ann Stodberg, en Honduras. Y al viceministro de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Valdrack Jaentschke; el director administrativo financiero de la Secretaría Técnica de la Presiden-

cia, Noel Bermúdez, y al asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores, Mauricio Gómez, en Nicaragua. Se agradecen también las contribuciones de los coordinadores generales de la Coopera-

ción Española en Nicaragua, Elena Montobbio, y en Honduras, José Dallo, y al equipo del CeALCI de la Fundación Carolina, por su iniciativa, colaboración y apoyo en la elaboración de este trabajo.

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

I. SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN OFICIAL AL DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA

I.1. *El proceso de evolución de la ayuda tras los conflictos*

Durante los conflictos bélicos que afectaron a Centroamérica en la década de los años ochenta la ayuda internacional aumenta espectacularmente. De hecho, puede observarse cómo, pasados los conflictos y un breve periodo de reconstrucción, la ayuda internacional modifica sus flujos significativamente en función de la nueva situación política y del grado de desarrollo de cada país. Se puede deducir, por tanto, que la ayuda estuvo en cierta medida ligada al apoyo a una u otra facción del conflicto. También es reflejo del efecto llamada de la difusión pública de las tragedias de la guerra. Las situaciones de conflicto bélico han sido, y son, de gran importancia en la determinación de los flujos de ayuda en todo el mundo y explican una porción significativa de la AOD, aunque, es importante recordarlo, sólo una porción.

No es extraño, por tanto, que a raíz de esa experiencia en la región se estableciera una fuerte relación entre la llegada de la ayuda y la solidaridad con una u otra posición política. Se ha alimentado de esta manera el escepticismo de las élites dirigentes, en las que prima el concepto de la ayuda como apoyo a determinadas posiciones y favor para campañas de visibilidad política. Esta

concepción de la AOD, muy arraigada, se da tanto en los niveles nacionales como regionales o municipales de distinto signo político.

I.2. *El proceso de concentración de la ayuda en los países de menor renta*

En la década de los años noventa se ha ido concentrando progresivamente la ayuda en los países menos desarrollados del mundo. Esta concentración se explica por la decisión de un importante grupo de países donantes de concentrar la ayuda para aumentar su impacto, ya que está claro que el volumen global de AOD está lejos de poder incidir en la reducción de la pobreza en todos los países tradicionalmente receptores. Este proceso ha sido coincidente con el desarrollo de un nuevo ambiente de cooperación que se basa en el apoyo a la gobernabilidad en todos sus aspectos, incluyendo como un elemento esencial la lucha contra la corrupción, a través del desarrollo de las estructuras de control del país, tanto en la institucionalidad pública como en la sociedad civil.

Centroamérica no se escapa a esta lógica. En este momento sólo Nicaragua se encuentra entre el grupo de países calificados por el CAD como de renta baja, mientras que El Salvador, Guatemala y Honduras se clasifican como de renta media baja y Costa Rica y Panamá, de renta media alta. De hecho sólo Nicaragua y Honduras continúan teniendo una

alta dependencia de la ayuda en términos generales. Esto explica, como veremos más adelante, la pronta aplicación en estos dos países de lógicas de intervención relacionadas con la ayuda programática, lógicas que han sido en gran medida importadas de otros países de renta baja sin que, en ocasiones, haya arraigado suficientemente esta nueva cultura de la cooperación.

Pero las causas expuestas hasta aquí, que explican la recepción de ayuda, se complementan con la dinámica interna de los respectivos gobiernos hacia la ayuda. Hay una clara diferencia en la actitud hacia determinados flujos de cooperación internacional entre los países de la región. Por una parte, dinámicas como la de Nicaragua han facilitado y favorecido los flujos de ayuda que se consideran un factor prioritario de la política de desarrollo. Otros países tienen políticas menos activas para la captación de ayuda internacional, que no es una prioridad política, y en algunos aspectos se considera sospechosa de incorporar condicionamientos no siempre bien vistos.

1.3. *El debate sobre la efectividad de la ayuda y los ruidos políticos*

No son nuevos los cuestionamientos sobre la efectividad de la ayuda. De hecho, el proceso de concentración en los países de renta baja, antes mencionado, es al mismo tiempo un reconocimiento

de malas prácticas y un intento de poner orden y dar a la ayuda el sentido que debe tener.

En Centroamérica el descreimiento sobre la capacidad de impacto y transformación de la ayuda también se ha extendido. Existe el convencimiento de que se han desaprovechado fuertes flujos financieros y, dependiendo de con quién se hable, se plantea el abandono de la ayuda como factor de desarrollo o la transformación de los modelos de apoyo. Las propuestas en este último sentido han tenido desigual suerte y están sometidas a un permanente cuestionamiento. Es curioso cómo las nuevas prácticas de cooperación concentran mucha más atención y crítica que las tradicionales, aunque estas últimas sean claramente ineficaces e ineficientes. Este hecho es en sí un factor positivo, siempre que la crítica constituya un incentivo para la construcción de mejores procedimientos y no al revés.

No parece existir una propuesta propia de la región, a pesar de las iniciativas para incorporar procedimientos como los enfoques sectoriales y del interés por promover el debate sobre modelos de cooperación en países de renta media baja. Existe un claro vínculo entre el desarrollo de los nuevos instrumentos de cooperación y el interés de un grupo de los principales donantes, los denominados *like-minded countries*, por mejorar su ayuda en las zonas en las que ellos están concentrados por razones de renta, pero no sólo por ellas. Ha

habido importantes actores locales que han asumido estas lógicas como propias y han construido los procesos que se describen en la segunda parte de este documento. Es evidente que el fuerte peso de cooperaciones bilaterales como la japonesa, norteamericana, taiwanesa y española y del Banco Interamericano de Desarrollo es un factor importante para entender el continuismo de antiguos modelos de cooperación en Centroamérica. Uno de los elementos diferenciadores es el gran interés local y de la cooperación internacional por la incuestionable necesidad de promover el proceso de integración regional. Pero, incluso en este ámbito, se reiteran viejas prácticas de cooperación ligadas a condicionalismos no transparentes y a procedimientos de programas y proyectos desarrollados a través de unidades autónomas de gestión.

II. EL NUEVO AMBIENTE DE COOPERACIÓN EN CENTROAMÉRICA: ¿ES UN MODELO EXÓGENO?

II.1. *Punto de situación de la apropiación, la armonización, el alineamiento, el trabajo por resultados y la mutua prestación de cuentas*

En Centroamérica está relativamente poco extendida la información sobre los nuevos instrumentos de cooperación. Existe, claro está, un discurso de descali-

ficación de la ayuda impuesta o condicionada a factores ajenos al desarrollo de la zona. Se descalifica también la falta de coordinación de la ayuda y los procedimientos poco transparentes e ineficientes de algunas operaciones. Pero los ámbitos y las instituciones comprometidas con una transformación del modelo no han conseguido todavía que se produzca el cambio en la dimensión esperada. Incluso algunos de los avances significativos conseguidos en Honduras y Nicaragua corren riesgos de involución.

Estos riesgos de involución se explican en gran medida por celos que tienen su fundamento precisamente en las malas prácticas de la cooperación tradicional. Por ejemplo, las actuaciones dirigidas al fortalecimiento de la apropiación generan celos sobre posibles malversaciones o sospechas sobre coberturas opacas de apoyos políticos, ya que el concepto se entiende con frecuencia aplicado a la voluntad de la autoridad política y no a la voluntad del país.

En lo relativo al alineamiento, se repite en ocasiones la misma reacción, considerando que el apoyo a las políticas de desarrollo es un apoyo político-partidario del gobierno nacional o local de turno. En todo el ámbito latino es frecuente la identificación excesiva entre políticas de desarrollo y política partidaria.

La armonización se encuentra permanentemente con la dificultad de integrar procesos con los modelos de estricta bilateralidad de algunos de los principales

donantes que han creado estructuras locales muy ligadas a sus programas y proyectos.

El trabajo por resultados, sin embargo, tiene una muy fuerte aceptación como modelo y existe una relativamente mayor difusión de lo que significa. Aun así, la aplicación de mecanismos con credibilidad en este sentido es todavía muy incipiente y está lejos de lo alcanzado en otros países latinoamericanos. En lo relativo a la mutua prestación de cuentas, se ha avanzado poco.

No se han consolidado escenarios fiscales a medio plazo y no se han desarrollado modelos de evaluación de la comunidad donante, de modo que se ha sufrido con paciencia las malas prácticas relativas a la previsibilidad, alineamiento y armonización de procedimientos de la ayuda.

Una explicación de esta situación —más inestable que en otros países de renta semejante en otras zonas del mundo— puede encontrarse en que los procesos propuestos no se han generado en la zona. Es importante entender que los denominados nuevos instrumentos, como la ayuda programática que incluye el apoyo presupuestario directo y los fondos comunes, y el enfoque sectorial no se han gestado en los centros de pensamiento sobre cooperación, sino en la realidad de la cooperación de algunos países. Lo que se ha hecho desde los *think tanks* es sistematizar las experiencias para compartirlas, algo muy

útil, pero que conlleva el riesgo de las dificultades para la apropiación de las mismas allá donde se trasladen. Es interesante observar que la racionalización de los nuevos instrumentos ha diseñado procesos muy coherentes, pero inexistentes en la práctica. Estas referencias son muy eficaces para orientar los procesos en marcha, pero resultan estériles o contraproducentes cuando se intentan aplicar como recetas.

Ante esta situación es importante destacar el liderazgo de algunas instancias y profesionales locales que han utilizado las oportunidades que ofrecen los principios, no tanto los instrumentos, del nuevo ambiente de cooperación para dar pasos concretos en la mejora de la efectividad de la ayuda.

Sobre todos los conceptos mencionados existen procesos muy diferentes en cada país que se analizarán en la segunda parte.

11.2. *Los programas de reducción de pobreza o PRSP*

El concepto de Documento de Reducción de Pobreza o PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper), fundamentalmente promovido por el Banco Mundial desde 1999, pretende estructurar con carácter de programa una acción de Estado para el desarrollo y la reducción de la pobreza en los países de renta baja. Nicaragua, Honduras, Bolivia, Haití y Guyana son los países americanos que han ela-

borado estas estrategias. El concepto de ayuda programática se fundamenta en la lógica integrada del apoyo internacional a la estrategia de Estado de desarrollo, acompañando y fortaleciendo la misma desde cualquier ámbito, sector o territorio que se apoye por cualquier cooperación bilateral o multilateral. No se trata aquí de hacer una exposición sobre las ventajas o inconvenientes de un apoyo de este tipo ni sobre las características que deba tener el mismo, sino de observar el proceso desde la realidad de los países que estamos estudiando como caso.

Un primer elemento a considerar es que para hablar del nuevo ambiente de cooperación en la zona se sigue utilizando principalmente la terminología correspondiente a los instrumentos. Se habla de apoyo presupuestario directo y no de ayuda programática. En efecto, se utilizó internacionalmente el término *apoyo presupuestario directo* para expresar el nuevo modo de actuar, pero después se modificó el término por el más adecuado de *ayuda programática*, que expresa mucho mejor el complejo sistema de coordinación e integración de los apoyos de todo tipo en torno a un programa consensuado por todos los actores y, al menos teóricamente, propuesto y liderado por el gobierno local. Algo semejante ocurre con el concepto *apoyo presupuestario sectorial* frente al de *enfoque sectorial* o SWAp (Sector Wide Approach). La consideración de los apoyos presupuestarios como instrumentos «autónomos» de un proceso más com-

plejo puede ser una de las claves de malentendidos y de fracasos de algunas operaciones.

Otro de los elementos siempre presentes en el debate es el relativo a la auténtica apropiación de la estrategia de reducción de la pobreza. Se ha convertido en ocasiones en un programa coyuntural paralelo al del gobierno y no siempre coherente con el mismo ni constituyente de una política de Estado consensuada. Por otro lado, como se ha considerado el factor clave para la ayuda programática, pareciera que en los países donde no se ha redactado un programa de ese tipo conforme a los parámetros definidos por el Banco Mundial y los donantes más avanzados no cabe hablar de ayuda programática. Lo asombroso es que este razonamiento lleva a considerar que los principios de la Declaración de París son sólo útiles para los «países PRSP». Hemos llegado a escuchar que el enfoque sectorial es sólo un medio para conseguir que se construya una estrategia y que, por tanto, allá donde ya existen estrategias sectoriales no es necesario. Parece claro que se ha considerado el modelo como tal sin tener en cuenta suficientemente la preexistencia de programas previos, quizás menos consistentes y homogéneos, pero más apegados a la realidad y más apropiados por los actores locales. Si se abre el concepto, no sería difícil trasponerlo a los programas de gobierno de «países no PRSP» y, por tanto, permitir procesos que aplicaran las virtudes de los principios antes señalados.

II.3. *Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*

Los Objetivos del Milenio son mucho más conocidos que la Declaración de París gracias a la intensa actividad de difusión del PNUD. En la región se asumen con normalidad como metas propias y se han realizado análisis cuantificados para valorar la consecución de los mismos. Se trata de un ingente esfuerzo técnico y de comunicación del sistema de Naciones Unidas que complementa el aporte fundamental que constituyó el concepto de desarrollo humano. El consenso sobre la necesidad de alcanzar los Objetivos es muy amplio y no tiene cuestionamientos significativos. Otra cosa es el debate sobre la estrategia para alcanzarlos y los mecanismos para que la ayuda internacional coadyuve a su consecución. Existen muchas vías para cumplir estos Objetivos, que se convierten, como ocurre habitualmente con los objetivos de impacto de carácter nacional, en políticos. La primera es simplemente cambiar los parámetros y los procedimientos de levantamiento de datos. Este recurso es relativamente fácil de aplicar en algunas metas y por tanto es importante mantenerse alerta para que el proceso no produzca efectos contrarios a los deseados, opacando realidades a través de las cifras. Una segunda manera de afrontar el proceso, mucho más «honesta», es abordar los efectos más negativos de la situación social del país respectivo para «cumplir» el objetivo político, aunque sea sin

atacar las causas. Con frecuencia los proyectos de cooperación reflejan en sus títulos esa inclinación paliativa, necesaria pero insuficiente. Por último, el procedimiento propuesto por la ayuda programática analiza indicadores de proceso sin los que es difícil creer en una consecución sostenible de las metas. Estos indicadores tienen que ver con la solidez de las estrategias de trabajo por resultados y sus sistemas de seguimiento, con los marcos jurídicos y con los marcos presupuestarios. Sin necesidad de llegar al debate ideológico sobre modelos sociales y económicos, hay muchas decisiones incuestionables relativas a estos procesos sobre las que no hay pretexto para no avanzar.

A pesar de que el PNUD estuvo en el principio del nuevo concepto de cooperación que tanto tiene que ver con los sistemas de contabilidad pública y con la gobernabilidad en sentido amplio, no se puede considerar que haya sido uno de los principales impulsores de la aplicación de los principios de la Declaración de París. La complejidad institucional del sistema de Naciones Unidas y la dependencia de los aportes voluntarios de las agencias y gobiernos nacionales les obligan a ser mucho más activos en la «visibilidad» de las campañas de difusión que en el rigor en el análisis de procesos que son necesariamente lentos y no siempre con resultados brillantes a corto plazo. Un problema evidente es la función de entidad ejecutora con unidades de proyecto que ha sido tan habitual en el sistema y de la que de alguna ma-

nera se ha convertido en dependiente. El importante matiz entre «canalizar fondos» o «ejecutar fondos» es determinante para la adaptación del sistema al nuevo ambiente de cooperación asumiendo la clara vocación técnica más que financiera. En este sentido se han dado ya importantes pasos por algunas agencias del sistema de Naciones Unidas. Igualmente importante parece ser que se traslade la autoridad de los centros de las respectivas instituciones al espacio nacional donde se actúa para que pueda alinearse con las lógicas y procesos locales adecuadamente y «a tiempo».

El PNUD tiene una muy fuerte credibilidad en Centroamérica, probablemente mucho mayor que en otras regiones del mundo. Ha tenido un importante papel en los procesos de paz y ha sido portavoz respetado de muchas inquietudes difíciles de canalizar por otras vías. Esta credibilidad es un activo esencial para integrar procesos de ayuda. De hecho, en algunos países ha hecho un esfuerzo muy especial en crear mesas para la coordinación de la ayuda, tema que analizaremos más adelante en el desarrollo de los casos nacionales.

II.4. *La Unión Europea y las «tres ces»*

La Unión Europea, considerando la suma de las ayudas bilaterales y las de la Comisión de la Unión Europea, es el principal donante de la región. Las denominadas «tres ces», de coordinación,

complementariedad y coherencia de la ayuda, promovidas por el Consenso Europeo para el Desarrollo, son una muy importante oportunidad para avanzar en la efectividad de la ayuda. Hay todavía mucho que hacer en la integración de la ayuda de las cooperaciones bilaterales europeas que se articulan sólo en determinados espacios, cuando se da la oportunidad, pero que no tienen consolidados procesos compartidos para la toma de decisiones. El Código de Conducta del que se han dotado los países europeos en este contexto puede ser un instrumento muy valioso para conseguir lo proclamado, pero todavía no se ha empezado a aplicar.

Tanto la Comisión de la Unión Europea como los países europeos del grupo de los *like-minded* han sido actores fundamentales en los procesos de enfoque sectorial y de apoyo presupuestario directo que se han dado en la zona. Alemania y España se han sumado también a estos esfuerzos creando en conjunto el núcleo principal de impulso de los principios de alineamiento, armonización y trabajo por resultados, como se verá en el capítulo 2.

En la evolución de la ayuda de los países europeos se percibe también una permanente tensión entre la acción en pequeños estados y la regionalidad centroamericana. La comprensión de esta tensión y las dinámicas que se deben afrontar desde la perspectiva regional o nacional puede ser clave en el éxito o fracaso de las iniciativas de desarrollo

y, por tanto, de quienes las apoyan. Una vez más, en el ámbito de la integración regional la cooperación la Unión Europea juega un papel esencial al conjugar la capacidad técnica y financiera presente —y, sobre todo, futura— con la propia experiencia de integración en Europa.

11.5. *La Declaración de París y los países de renta media baja*

Frente a las consideraciones sobre la capacidad de impacto de los actuales volúmenes de cooperación para el desarrollo y la necesidad de concentrar en los países con menor renta, se responde con frecuencia que «abandonar» el apoyo a los países de renta media conlleva varios peligros. Efectivamente, logros conseguidos con largo esfuerzo sufren una fuerte vulnerabilidad que justifica por sí misma inversiones de la comunidad internacional para reforzar la sostenibilidad.

Este argumento cobra mayor importancia si se considera que es precisamente en los países de desarrollo medio donde se encuentra la mayor cantidad de personas en extrema pobreza. También entre los países de renta media se encuentran los más desiguales del mundo, lo que relativiza los indicadores nacionales de desarrollo, que no describen la realidad dramática que perdura en una importante porción de sus poblaciones.

De todas formas, la lógica de la falta de recursos suficientes para conseguir

transferencias con capacidad de impacto en países de renta media sólo puede superarse por un incremento muy significativo de los mismos, lo que parece improbable a pesar de los importantes esfuerzos de algunos países europeos. Ante esta situación se ha dado un «abandono comprensible» de los países de renta media. Lo que no es tan comprensible es que para los fondos menores, que siguen llegando, no se aplique la lógica de la Declaración de París. Pareciera que, ante el reconocimiento de la debilidad del instrumento de cooperación para el desarrollo, las operaciones restantes se dejan ya *ad libitum* para los fines colaterales que comentamos más adelante: política coyuntural, instituciones religiosas, fundaciones privadas de asistencia social. También se mantienen las operaciones ligadas a los momentos de emergencia por catástrofes naturales y ciertas estrategias ligadas a la consolidación de los procesos políticos de gran interés.

Pero si seguimos la lógica del primer párrafo, las cruciales funciones de la cooperación internacional relativas al aumento de garantías para una mayor sostenibilidad del precario desarrollo conseguido y de la reducción de la desigualdad y la exclusión social serán inasumibles si no se actúa, aún con mayor energía que en los países de menor renta, en trabajar por resultados de forma alineada con las políticas nacionales y armonizada entre los donantes. La mutua prestación de cuentas es también de la mayor importancia. Y es que la menor

dependencia de la economía y presupuestos nacionales obliga a poner más cuidado en la complementariedad de la ayuda si se quiere que ofrezca un valor añadido real para la solución de problemas complejos.

Lo que parece claro es que no se pueden trasladar sin más los instrumentos utilizados para países de mucha menor renta en entornos muy diferentes. Para empezar, la capacidad de negociación para avanzar en aspectos macroeconómicos es, naturalmente, mucho menor. Aunque puede esperarse que la política de reducción de la pobreza sea una política de Estado, no es realista pensar que puede considerarse el centro del quehacer del Estado. En este sentido puede afrontarse la lucha contra la pobreza como una prioridad horizontal complementaria de la estrategia global de desarrollo. Ante el hecho de que los acuerdos comerciales y las estrategias de desarrollo económico, incluso teniendo éxito, no acaban por sí mismos con determinados tipos de pobreza y generan nuevos ámbitos de exclusión, es necesario articular una política específica de cohesión social que acompañe el desarrollo y aproveche lo mejor y más rápido posible las oportunidades. Esta necesidad, reconocida en el reciente foro organizado por el PNUD en Madrid al respecto, sigue requiriendo del apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional.

En esta lógica la focalización de las acciones conjuntas de la comunidad internacional cobra una significativa impor-

tancia, pero esta focalización en los sectores o políticas más dependientes de la ayuda y más eficaces para la sostenibilidad y equidad del desarrollo, incluyendo la igualdad de género, sólo puede tener éxito si se realiza en sintonía con los procesos nacionales y se consigue sincronizar la toma de decisiones sobre el terreno.

Otro factor muy importante a considerar es que los países de renta media van asumiendo progresivamente una mayor influencia en su entorno político y económico. Su función como receptores de emigrantes, como compradores y como articuladores de políticas regionales va cobrando progresiva importancia según van teniendo éxito en su proceso de desarrollo. Este papel crea un nuevo ámbito de interacción intrarregional que es imprescindible conocer a la hora de tomar decisiones sobre ayuda al desarrollo, por lo que su incorporación a los procesos en marcha en pos de la efectividad de la ayuda es, de nuevo, crucial.

III. CONCEPTOS Y PREJUICIOS RESPECTO A LA AYUDA A CENTROAMÉRICA EN EL ENTORNO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La práctica de la cooperación española para el desarrollo en Centroamérica se sigue moviendo en parte conforme a los parámetros tradicionales. Dependiendo del ámbito de que se trate, se sigue entendiendo y utilizando como un instru-

mento de donantes y receptores con fines que son a veces distintos del de la lucha contra la pobreza y un desarrollo sostenible con equidad de género. El impacto en los medios de comunicación de este «maná» sigue teniendo vigencia y, por tanto, su utilización para campañas de comunicación política tiene gran interés. A continuación nombramos algunos de los tópicos sobre las funciones de la ayuda, que interactúan con frecuencia en el proceso de toma de decisiones relativo a la cooperación para el desarrollo de entidades españolas y que hay que tener en cuenta ante cualquier planteamiento de cambio para una mayor efectividad de la ayuda.

III.1. *Política y cooperación*

La historia de la cooperación en la zona refleja claramente que se ha concebido la cooperación en muchos casos como un respaldo a determinadas opciones políticas en las que se depositaba la esperanza del desarrollo. Tanto desde la AOD como desde los fondos privados hay una clara relación entre el signo político de los gobiernos y oposiciones y su capacidad para recibir fondos de determinadas fuentes. Esta realidad no siempre ha sido transparente. A veces se ha ocultado bajo determinados parámetros supuestamente técnicos. Pero sea como fuere, no cabe duda de que ha sido un motor significativo para la acción política.

Hay consecuencias negativas de esta cooperación todavía no superadas total-

mente. Por un lado, se han creado fantasmas en distintos ámbitos políticos que descalifican la ayuda que recibe el contrario como ilegítima por el mero hecho de que sea motivada por una razón política. Sin embargo, es impensable que los flujos de asistencia técnica o de fondos significativos no estén ligados a razones políticas de una u otra manera. Lo importante es que esas razones sean transparentes. Si se trata del apoyo a una determinada iniciativa política por parte de sus correligionarios internacionales, lo único que se puede cuestionar es la opacidad. Esta opacidad además lleva a paradojas absurdas cuando se dan los fondos para fines de inversión en infraestructuras o servicios sociales ligados directamente a fines políticos. Es probable que no se consigan ni los unos ni los otros y se subemplee el potencial de las transferencias, si no existe una visión integral y adecuadamente dimensionada de lo que se pretende.

Pero los fines políticos más interesantes y que cada vez tienen un mayor peso en la defensa de la cooperación para el desarrollo son aquellos que, trascendiendo la política partidista, se adentran en razones cruciales como son los bienes públicos internacionales. Existe sin duda un interés político directo por parte de los gobiernos y sociedades donantes por razones de seguridad pública, de estabilidad política, de salud y de medio ambiente que puede expresarse con total apertura y que cuanto más claramente se presente, más posibilidades se generarán para actuar de forma efectiva.

III.2. *Religión y cooperación*

La caridad y la justicia forman parte intrínseca de las religiones. La fuerte religiosidad de las sociedades centroamericanas obliga siempre a tener en cuenta a las diferentes corrientes cristianas para comprender los procesos sociales y políticos. No es este el espacio para entrar en las razones de esa fuerte religiosidad, pero sí que debemos considerar su efecto en los distintos momentos del ciclo de la cooperación para el desarrollo y en el papel que juega en el origen de una parte significativa de la cooperación privada, realizada en muchos casos con el apoyo de fondos públicos.

La reacción ante la tragedia de la pobreza y el sufrimiento humano que conlleva está articulada en las religiones por sistemas de redistribución y de servicio vigentes desde hace siglos. Las Iglesias constituyen por tanto un ámbito de acción social directa que se presenta como más fiable y eficiente que los servicios públicos gubernamentales. En la historia reciente de la cooperación puede observarse con facilidad que muchas de las infraestructuras y servicios financiados se han confiado a instituciones religiosas.

Podría hablarse en este caso de nuevo de la importancia de la transparencia. Existe naturalmente una correspondencia entre fuentes y receptores correligionarios que comparten una misma corriente religiosa y que se ayudan mutuamente. Es importante calibrar y ex-

presar con claridad qué actividades están ligadas a una acción social propiamente dicha en el marco de una visión específica y qué actividades se dirigen al fortalecimiento de la acción religiosa. Esta diferencia relativa, ya que naturalmente todas las actividades tienen alguna relación entre sí, ya se establece con mucha claridad en algunas corrientes religiosas y ayuda sin duda a una mayor eficacia en todos los sentidos.

La antigua y permanente discusión sobre la eficiencia de la inversión en bienes y servicios sociales de fondos públicos a través de las Iglesias conviene mantenerla activa, en cada caso para analizar la situación de que se trate. La hipótesis de que la preferencia de «gestores religiosos» ha generado cierta concentración de recursos y de imagen que ha deprimido la capacidad y la imagen pública de los servicios gubernamentales es más que probable. Al menos, tanto como la de que las congregaciones religiosas han sido una importante fuente de oportunidades para actuales líderes y para una parte de la población sin oportunidades. Es importante el análisis en cada caso en particular para determinar de qué manera ambas acciones pueden fortalecerse mutuamente y no al revés. Es necesario, en este sentido, definir con claridad los ámbitos subsectoriales y territoriales adecuados.

Otro factor esencial en la incidencia del hecho religioso en el desarrollo es el cultural. Es conocido que el apoyo de la cooperación internacional a algunas op-

ciones religiosas ha tenido como finalidad la creación de hábitos culturales y conciencias individuales y/o colectivas que favorezcan determinadas visiones de desarrollo.

Pero la religión ha sido y es también un factor importante en la promoción de la conciencia social y de la ciudadanía propiamente dicha, propiciando la participación en la vida pública, el fortalecimiento de los tejidos sociales y productivos y la mejora tecnócrata de la gestión pública. Estas actividades, también insertas en muchos casos en dinámicas de cooperación internacional, suponen importantes oportunidades estratégicas para el desarrollo si, de nuevo, consiguen diferenciarse en su justo término de los intereses ligados a la expansión de las corrientes o instituciones religiosas.

III.3. *La visión Marshall*

En el modo de actuar de la cooperación española, y no sólo de la española, en Centroamérica se sigue notando la influencia de la concepción Marshall, que para muchos constituye el inicio de la historia moderna de la cooperación. Se trata de una visión que surge de un centro hacia un grupo de receptores con patrones comunes y decisiones estratégicas previas más o menos negociadas con las contrapartes y sus planes de desarrollo.

Esta visión, todavía vigente en varias de las líneas de cooperación internacional

en Centroamérica, tiene importantes debilidades: por un lado, requiere de una fuente de financiación suficientemente sólida en volumen y cohesión como para que pueda tener impacto en países de renta media como son la mayoría de los de la región; por otro, no se suele considerar adecuadamente la interacción con otros actores de cooperación igual o más potentes y que interfieren directamente en los planes previstos desde las respectivas metrópolis; además presupone que el receptor tiene una estrategia ya definida que permita la buena aplicación de los fondos y, a falta de la misma, normalmente se trasladan modelos de otras experiencias. En definitiva, constituye una aproximación fundamentalmente financiera.

Las trabas para el desarrollo de la región van mucho más allá de la debilidad financiera que es consecuencia y causa a su vez de carencias estructurales de recursos y de tejidos sociales y económicos fuertes. De hecho, los flujos financieros que se han transferido siguiendo este esquema no parecen haber tenido un impacto realmente significativo ni en el crecimiento sostenible ni en la distribución de bienes y servicios.

III.4. *La visión iberoamericanista*

Mucho más interesante, por su alcance y proyección futura, es la visión iberoamericanista, que, en su mejor enfoque, promueve un desarrollo endógeno de

los estados miembros de la región con soluciones propias utilizando la plataforma de las proximidades geográficas, culturales y lingüísticas. No cabe duda de que algunos de los programas de cooperación surgidos en este ámbito se han promovido de modo relativamente artificial por liderazgos no siempre equilibrados. Uno de los problemas recurrentes de los programas regionales y subregionales es la falta de realidad de los postulados y propuestas comunes. De todas formas, esta visión y las plataformas que se van creando bajo la misma contienen algunos elementos muy interesantes relativos a, además de la promoción de propuestas endógenas, iniciativas de cooperación sur-sur, a triangulaciones y a propuestas de ambición regional.

Podría decirse que el iberoamericanismo ha conseguido promover un muy considerable volumen de relaciones y comunicaciones que todavía no están en correspondencia equilibrada con la capacidad de transformación e incidencia en el desarrollo que cabría esperar de ellos.

III.5. *Las catástrofes bélicas y naturales y su impacto en la cooperación española*

En Centroamérica es muy fácil leer la directa relación entre las catástrofes y emergencias y el volumen de fondos recibidos de la comunidad internacional y en especial de la española. La extrema vulnerabilidad económica, social, políti-

ca y natural en estas últimas décadas ha movido solidaridades masivamente. La sociedad española es especialmente sensible hacia estas tragedias coyunturales y se vuelca ante las mismas. Lo interesante es que cada uno de estos acontecimientos y su rastro de miseria suponen, para el caso español, un escalón más en su relación de cooperación que va incrementándose y no vuelve ya al punto de partida. El conocimiento mutuo que se genera en estas situaciones crea conciencia de permanencia de las situaciones de carencia y consolida acciones a medio y largo plazo. Paradójicamente, el impacto de estas catástrofes ha tenido un mayor efecto en el incremento de la cooperación para el desarrollo propiamente dicho que en la creación de sistemas de prevención de riesgo de todo tipo, que siguen todavía muy por debajo de las necesidades de una zona tan vulnerable.

En lo que se refiere a los conflictos bélicos y la vulnerabilidad política, puede afirmarse que la cooperación española ha jugado un papel esencial para el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo político y la solidez de los respectivos discursos. La permanencia de líneas de cooperación en todos los ámbitos, incluso en circunstancias adversas y arriesgadas, ha sido y es de suma importancia para la gobernanza democrática de la zona. Existen, en este sentido, importantes historias de éxito de la cooperación para el desarrollo en Centroamérica que no han sido suficientemente investigadas y contadas.

III.6. *La sociedad civil española y las diferentes lecturas sobre la cooperación*

La sociedad civil ha sido uno de los principales motores de la cooperación al desarrollo española en Centroamérica. La presencia de cooperantes españoles en muchos municipios de todo el territorio centroamericano dura ya décadas y ha sido una fuente importante de propuestas y de ideas para la cooperación oficial para el desarrollo. De hecho, un fuerte porcentaje del personal contratado en el ámbito de la cooperación oficial procede de las ONGD. La presencia y presión constante de la sociedad civil explica en gran medida el desarrollo de la cooperación oficial, ya que su expansión no podría explicarse por la sola acción de la institucionalidad pública del servicio exterior. La interacción de las ONGD con la opinión pública española ofrece una dimensión interna española a las políticas de cooperación imprescindible no sólo para su expansión, sino también para un adecuado seguimiento de las buenas prácticas de AOD.

Las ONGD españolas se han caracterizado por promover iniciativas de desarrollo local. A pesar del componente político y/o religioso de muchas instituciones, pocas veces se ha tratado de apoyos directos a esos ámbitos, sino de promover infraestructuras y servicios sociales que de forma indirecta fortalezcan determinados liderazgos. Esta cooperación visible y tangible responde a un común denominador de muchas de las

expectativas de distintos sectores de la sociedad española y centroamericana respecto a la ayuda al desarrollo. Esta concepción está muy extendida y se llega incluso a culpar a aquellas ONGD que dedican parte importante de sus recursos a la actividades de incidencia social en espacios tradicionalmente considerados como políticos. También es frecuente escuchar críticas sobre la inversión en estudios e investigaciones sobre cuya utilidad no se tiene confianza. Naturalmente, desvincular a las ONGD de su función de participación en el proceso de desarrollo social político y económico es matar la gallina de los huevos de oro y quedarse sólo con resultados muy limitados en su impacto temporal y territorial. Por otra parte, es frecuente que el coste real del servicio producido sea caro, por lo que, una vez más, sólo tendría sentido si realmente se trata de una experiencia piloto o, lo que es lo mismo, un experimento de políticas.

El párrafo anterior puede parecer innecesario para muchos que hace tiempo trabajan desde una perspectiva más avanzada, pero insistimos en recoger las sensibilidades tradicionales, porque en muchos espacios siguen predominando. No se puede olvidar que es frecuente que las actividades de este tipo incrementen el capital fijo de terminadas instituciones, frecuentemente privadas, y su proyección social.

Otra perspectiva es la relativa al desarrollo comunitario. En este sentido la contri-

bución de las ONGD no ha sido suficientemente medida ni reconocida, pues se ha posibilitado a generaciones un mayor y mejor acceso a bienes y servicios esenciales a través del fomento de la integración social en las comunidades, así como de profesionales locales de clase media. La ayuda oficial poco puede hacer en este aspecto específico más que lo que ya hace: financiar a las ONGD que trabajan en esta área y promover la sistematización de modelos replicables financiados con dinero público.

La AOD española es la que invierte un mayor porcentaje de su apoyo bilateral a través de ONGD en la zona. Esto provoca recelos en algunos gobiernos, pero se trata de dar cumplimiento a los compromisos para la inversión en procesos participativos proactivos y positivos imprescindibles en toda dinámica de desarrollo y mucho más en el marco del proceso de incremento de efectividad de la ayuda establecido en la Declaración de París. Otra cosa, como ya hemos dicho, es que el aporte de AOD para ONGD realmente se utilice para este fin.

No puede evitarse hacer una mención al debate sobre la dependencia de las ONGD de la ayuda oficial. Según cierta lógica muy extendida, las ONGD deberían autofinanciarse, y lo contrario es «hacer trampa». Esta lógica ha llevado a que en algunos casos se haya sobrepuesto la lógica de la recaudación de fondos sobre cualquier otra, desvirtuando en las campañas de marketing las buenas prácticas del sector y la realidad de los fines y actividades de alguna ONGD. En el extremo opuesto se sitúan algunas actividades de ONGD, que obedecen más a un concepto de contratación de servicios que pueden realizar empresas, sin mayor diferencia que la que pueda darse en la competencia por la calidad y el precio. Frente al claro interés público de la creación de un tejido social participativo, parece claro, como ya hemos dicho, que hay funciones determinantes para el desarrollo que el Estado no puede realizar pero sí debe financiar, pues no cabe esperar la inversión del sector privado en ellas y la contribución financiera voluntaria es, hoy por hoy, insuficiente.

2. APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS EN EL SALVADOR, HONDURAS Y NICARAGUA

I. EL SALVADOR Y EL DEBATE SOBRE LA VIABILIDAD Y EFECTIVIDAD DE LA AYUDA PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

I.1. *Peso de la cooperación en la economía y en el presupuesto nacional*

El Salvador es uno de los países de renta media baja que más claramente ha sufrido la reducción de ayuda. En el año 2005 supuso un 1,2% del PIB y el 6,7% del presupuesto nacional. Se trata, por tanto, de un ingreso significativo pero no determinante de la economía nacional. Sin embargo, la dependencia de la ayuda sigue siendo muy fuerte en las políticas relativas a las prioridades horizontales establecidas en el II Plan Director de la Cooperación Española: la lucha contra la pobreza, la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y la diversidad cultural. Esta dependencia implica una corresponsabilidad real en la eficacia de dichas políticas y, por tanto, en el desarrollo del país y en la consecución de los Objetivos del Milenio a los que se ha comprometido El Salvador

en el marco de la agenda internacional común de desarrollo.

La tendencia en lo que se refiere a la cooperación bilateral en este momento parece ser de paulatina retirada de varios países que han reducido su aporte en los últimos años y que todavía tienen presencia en el país (Alemania, Canadá y Luxemburgo), al mismo tiempo que se aumenta la cooperación de los principales actores del sistema (la Comisión de la Unión Europea, Estados Unidos, España, Japón y Taiwán). En esta dinámica el BID y el Banco Mundial se convierten teóricamente en actores de gran importancia tanto en la definición de los modelos de financiación del desarrollo, como veremos más adelante, como en la financiación de los mismos, aunque la Asamblea de la República es especialmente rigurosa para aprobar las operaciones de endeudamiento. Los organismos internacionales especializados del sistema de Naciones Unidas también mantienen expectativas de fuerte actividad aunque se reduzca progresivamente su papel de gestión de grandes proyectos.

En este entorno, el peso de la cooperación española es alto. España mantiene

CUADRO 1. *AOD recibida por El Salvador desde 1997*

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total | 278,54 | 180,97 | 183,47 | 179,97 | 237,35 | 233,43 | 192,23 | 216,69 | 199,38 |
| Dólares per cápita | 47,11 | 29,98 | 29,79 | 28,65 | 37,07 | 35,78 | 28,93 | 32,04 | 28,98 |
| % PIB | 2,513 | 1,528 | 1,506 | 1,397 | 1,752 | 1,669 | 1,314 | 1,41 | 1,216 |

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo.

un volumen de ayuda hacia El Salvador semejante a los de otros países de la región de menor desarrollo y constituye prácticamente la única cooperación bilateral europea que continúa creciendo.

El Salvador no ha firmado la Declaración de París. El motivo no está del todo claro y las respuestas sobre el mismo son contradictorias. Parece simplemente que no hubo mucho interés por considerar que se trataba de un marco pensado para países de renta baja. También se aduce que El Salvador no estaba en condiciones de cumplir los compromisos de la Declaración. Sin embargo, algunos de los principales «compañeros de viaje» de El Salvador en la iniciativa para promover mayor y mejor cooperación con los países de renta media baja, como Egipto o Jordania, sí firmaron. Por otro lado El Salvador está claramente mejor situado que otros muchos países firmantes para cumplir los compromisos. Pareciera que los recelos compartidos con algunos otros países latinoamericanos se pueden justificar en la mala experiencia habida respecto a las «segundas intenciones» de los mecanismos de ayuda. Es paradójico que un esfuerzo por reforzar el papel del país receptor, aumentar la eficacia de la ayuda y aplicar la mutua prestación de cuentas sea visto con cierto temor o desinterés: pareciera que no podría justificarse sin que se presente una alternativa o una mejora de los mecanismos e indicadores planteados por la comunidad internacional. Esta situación también puede ser reflejo del escaso interés en la re-

gión por los principales impulsores del nuevo ambiente de cooperación, que se han centrado más en la negociación en los otros cuatro continentes, mucho más representados.

1.2. *Situación de las estrategias de desarrollo*

En El Salvador no se ha elaborado un PRSP. Existe un Plan de Gobierno que constituye el programa de la actual legislatura y que incluye un sistema de estrategias, algunas basadas en planteamientos de anteriores legislaturas, concebidas en red por la Secretaría Técnica de la Presidencia. Entre estas estrategias destacan, a efectos de la cooperación internacional para el desarrollo, la Red Solidaria para la reducción de la pobreza extrema y el Programa País de conectividad vial, desarrollo productivo y desarrollo humano, fundamentalmente para la zona norte.

Las estrategias sectoriales se consideran más articuladas que en otros países de la región, aunque no cuentan con una incorporación clara del marco integrado de desarrollo ni de los principios establecidos para los PRSP. Puede considerarse, sin embargo, que dichos principios se integran de forma laxa y que las estrategias se han desarrollado endógenamente siguiendo otros modelos latinoamericanos y con el acompañamiento del Banco Mundial y el BID. El resto de los donantes por lo general se han sumado en el apoyo a las políticas

propuestas por el Gobierno. Entre las estrategias sectoriales destaca el Plan 2021 de educación, que ha conseguido liderar los aportes de socios de cooperación bilateral que se han alineado con ella, como es el caso de Japón, España y Estados Unidos. Mención aparte merece el esfuerzo de la comunidad internacional, especialmente del PNUD, Alemania y España, en la articulación de la política nacional de ordenamiento territorial, descentralización y desarrollo local. En lo relativo a salud, el programa denominado Fosalud canaliza también fondos de la cooperación internacional, especialmente de la japonesa.

En lo que se refiere al importante sector de seguridad y prevención de violencia no parecen suficientemente convincentes para la comunidad internacional las líneas estratégicas establecidas hasta ahora. En este ámbito el PNUD ha adquirido un especial protagonismo participando activamente en una comisión creada al respecto por el Gobierno. Concluido el trabajo de esa comisión, se está a la expectativa de su implementación, para la que se han dado algunos pasos.

1.3. La política nacional de reducción de pobreza

El caso más claro de alineamiento de la cooperación internacional para el desarrollo es el de la política nacional de reducción de pobreza extrema, Red Solidaria. Esta política, basada en una lí-

nea base establecida por un estudio de FLACSO, se focaliza en los municipios con peores índices de pobreza extrema y se desarrolla en tres ejes: red de solidaridad a las familias, que se articula a través de transferencias monetarias directas condicionadas y que se financia con fondos propios del Gobierno; red de servicios básicos, que integra acciones en infraestructura de agua y saneamiento, caminos, distribución de energía, educación y salud; y una tercera red de sostenibilidad a las familias, que se refiere al fomento del acceso al crédito y de la producción.

El segundo eje es sobre el que se han alineado los apoyos, en principio, del Banco Mundial y el BID, que han propuesto importantes operaciones de crédito no aprobadas por la Asamblea de la República. Los apoyos de BID y Banco Mundial incluían algunas propuestas que estaban concebidas conjuntamente en un esquema de enfoque sectorial o SWAp. Se creó con tal motivo un manual de ejecución común que contemplaba un seguimiento conjunto en el marco de la institucionalidad nacional con auditorías conjuntas. Sobre ese segundo eje se han alineado los apoyos presupuestarios de la Comisión de la Unión Europea y de la cooperación española. La Comisión ha realizado una operación planteada como apoyo presupuestario directo con tramos condicionados al cumplimiento de una serie de metas de reducción de pobreza. El Gobierno, por tanto, utiliza el apoyo presupuestario de 33 millones de euros de

la Comisión de la UE para financiar servicios sociales básicos dentro del programa. La cooperación española, por su parte, ha reconocido el manual de la red negociado inicialmente con el Banco Mundial y BID, así como el procedimiento establecido con la Comisión de la Unión Europea para el seguimiento del impacto del programa, y ha comprometido por ahora aportes por 10 millones de euros entre 2006 y 2008. Esta operación procura aumentar la efectividad de la inversión propia, la de la Comisión de la Unión Europea y la del propio Gobierno de El Salvador basándose en criterios de aproximación a un equilibrio político y de búsqueda del mayor rigor técnico posible en las condiciones reales del país en el diseño de la política y la gestión de los recursos.

Una característica importante de la Red es que no ha creado una unidad de proyecto específica ni una institucionalidad paralela a la ya existente. Se ejecuta a través del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) del Gobierno, así como de las instancias territoriales competentes, los municipios, y de la institucionalidad sectorial, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación fundamentalmente, en cuyas estrategias se priorizan los programas focalizados en los municipios de mayor pobreza. En este ámbito la cooperación española complementa la inversión a través del programa de reconversión de deuda por educación invirtiendo 10 millones de dólares en servicios educativos en los municipios más pobres con-

forme a lo propuesto por el Ministerio de Educación. Este programa de reconversión se ejecuta dentro del mismo Ministerio de Educación y con los procedimientos de gestión pública de El Salvador, aunque con un sistema bilateral de comités de seguimiento. Es, por tanto, una ayuda integrada en la planificación, en el sistema y en el presupuesto, ya que se incluye en la Ley de Presupuestos, pero mantiene el carácter ligado a la ejecución por empresas españolas y un sistema de seguimiento de la ejecución bilateralizado y muy estricto. También se está estudiando las posibles complementariedades del programa español de microfinanzas buscando no ya la coherencia y eficacia de la cooperación española, sino la de las políticas nacionales de El Salvador.

Alemania ha participado con asistencias técnicas y ha propuesto un crédito de 14 millones de euros que se encuentra en trámite en la Asamblea con posibilidades de ser aprobado y que también se alinea con esta política.

Luxemburgo, con 22 millones de euros, y la Junta de Andalucía, con 5 millones, han utilizado también ese canal para integrar en la planificación del programa inversiones en proyectos de desarrollo local, pero no utilizan el sistema de gestión del país y, naturalmente, los fondos no se transfieren a través del Tesoro. Las inversiones previstas a través de la Cuenta del Milenio de Estados Unidos también se coordinan con Red Solidaria, aunque con la creación de una unidad

de programa propia fuera del sistema. Por último, varios de los proyectos financiados por Japón también se integran en la concepción general del programa.

Es curioso que sea el tercer eje, el productivo, el que tiene por ahora el planteamiento estratégico más pobre. Puede explicarse por varias razones: una integralidad forzada sobre un programa realmente concebido sobre la demanda y oferta de servicios sociales; la falta de investigación sobre los procesos productivos en las zonas menos competitivas y, por tanto, la dificultad de llevar adelante políticas dirigidas a esas zonas, donde hay pocos actores económicos; la debilidad financiera de algunas instituciones esenciales en este desempeño, como el Ministerio de Agricultura, y las distorsiones del mercado microfinanciero en El Salvador, etcétera. En cualquier caso, parece claro que en el futuro se irá desarrollando un proceso de aproximación hacia el Programa de País del que se habla más abajo y que sí considera la promoción de oportunidades estratégicas en las zonas menos desarrolladas del país, sobre todo a través de las comunicaciones y los servicios.

Esta política de lucha contra la pobreza focalizada en los municipios más pobres no cubre, por su propia definición, la problemática de la pobreza y exclusión social urbana. La necesidad de coordinar las políticas municipales y nacionales que están en ejecución ha llevado

a la Secretaría Técnica de la Presidencia a proponer la elaboración de una política específica de lucha contra la pobreza urbana en asociación con el PNUD y con financiación de Luxemburgo. Tanto la Comisión Europea como España, que en este momento financian importantes proyectos en este ámbito, están participando en este proceso en la intención de promover desde el principio un esquema de apoyo armonizado y alineado por la iniciativa promovida por El Salvador.

1.4. La Comisión Nacional de Desarrollo y el Programa de País

El otro gran espacio de articulación de las inversiones de la cooperación internacional para el desarrollo lo ha constituido el denominado Programa de País articulado por la Comisión Nacional de Desarrollo y la Secretaría Técnica de la Presidencia. Se trata de una estrategia de desarrollo para las grandes regiones del país basada en un modelo de desarrollo territorial a través de la conectividad, del desarrollo productivo y del desarrollo humano. Para ello se trabaja en el desarrollo de la institucionalidad local de las regiones y de las microrregiones. En este marco se encuentra el plan de desarrollo del norte del país financiado por la Cuenta del Reto del Milenio de Estados Unidos con un fuerte programa que se focaliza en la conectividad de la zona norte, la más pobre y aislada del país, complementándose con inversio-

nes para la promoción de la producción y el desarrollo humano en la misma zona. También se enmarcan en esta estrategia importantes inversiones de la cooperación japonesa para la zona oriental del país. A diferencia de Red Solidaria, para este programa se han creado unidades independientes de gestión, como la denominada Fomilenio, relativa a la Cuenta del Milenio. La financiación bilateral se mantiene diferenciada sin aplicar procedimientos de armonización avanzados. De todas formas, la confluencia de esta iniciativa, fundamentada en un trabajo de identificación de necesidades y oportunidades de desarrollo de más de diez años ampliamente participativo, con las políticas sociales y de desarrollo de los municipios y del resto de la institucionalidad de la Administración Central del Estado, avanza sobre todo en el marco de la política de ordenamiento territorial, clave de la aplicación del conjunto de iniciativas de desarrollo del país.

1.5. *La Secretaría Técnica de Financiación Exterior*

La Secretaría Técnica de Financiación Exterior, SETEFE, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, ha sido una de las instancias habituales para la canalización de fondos internacionales para el desarrollo. A través de ella se han canalizado, por ejemplo, los fondos de contravalor de la ayuda alimentaria de varias cooperaciones internacionales, los fondos de contravalor de la ayuda —equi-

pamiento de la cooperación española o el Fondo Mixto entre España y El Salvador—. Esta secretaría se creó en su día en el Ministerio de Planificación para garantizar la transparencia de la gestión de la ayuda, sobre todo la norteamericana. No deja de ser significativo que la misma cooperación norteamericana haya impulsado de nuevo la creación de una instancia independiente denominada Fomilenio para la gestión del grueso de su apoyo argumentando de nuevo la necesidad de transparencia y eficacia en la gestión, aparentemente difíciles de conseguir a través de la financiación directa de la institucionalidad ordinaria. La SETEFE hace pasar su planificación presupuestaria por la Asamblea a través del Presupuesto Extraordinario y en este momento se está planteando la manera de apoyar la promoción de políticas de desarrollo más que proyectos específicos. En cualquier caso, la articulación de esta instancia con el resto de la institucionalidad nacional responsable de políticas estratégicas para el desarrollo y la lucha contra la pobreza es un factor de gran importancia e interés.

1.6. *Situación de los procesos de alineamiento*

Por lo expuesto hasta aquí puede afirmarse que el panorama en lo que al alineamiento con las políticas nacionales se refiere de las principales cooperaciones es alentador. De todas formas, faltan elementos esenciales para la cons-

trucción de un esquema de ayuda programática que incorpore el compromiso por el alineamiento desde las estrategias de cada donante de manera que puedan considerarse un compromiso común. En el caso español, por ejemplo, la Comisión Mixta se estructura conforme al Plan Director de la Cooperación Española y no conforme a las políticas nacionales. No existen en ningún caso memorandos de entendimiento firmados por varios donantes sobre una determinada política, aunque cada donante haya reconocido, en el caso de Red Solidaria, documentos firmados por otros. En este momento se está planteando esta posibilidad, que podría dar un impulso determinante para la mencionada política de reducción de pobreza.

No existen tampoco, y esto quizás es lo más grave, compromisos para alinear los procedimientos. A pesar de las buenas intenciones de algunos programas como el de apoyo presupuestario directo de la Comisión de la Unión Europea y el apoyo presupuestario sectorial de la cooperación española, falta mucho para construir una nueva cultura de cooperación en este sentido y se está muy lejos de lo conseguido en otros países. No se puede entender muy bien por qué, cuando aparentemente hay menos y menores dificultades y cabe pensar que el impacto en la efectividad sería más rápido y mayor dado el punto de desarrollo del país y su capacidad de aplicar las políticas decididas.

1.7. Situación de los procesos de armonización: las «mesas»

La estructura de diálogo compartido de la cooperación internacional con el Gobierno se basa en un grupo de *mesas* creadas, por iniciativa del PNUD, conforme a los Objetivos del Milenio. La existencia misma de estas mesas demuestra la importancia del papel del PNUD en la articulación de la ayuda en El Salvador. De todas formas, el funcionamiento ha sido irregular y con frecuencia se ha intentado relanzarlas. Algunas de ellas, como la general sobre los Objetivos del Milenio, la de pobreza y la de género, han conseguido resultados concretos en la articulación de donantes. Pero en general se trata sólo de espacios de información por parte del Gobierno a los donantes. Por lo tanto, hay que referirse a la capacidad de liderazgo de las estrategias nacionales para entender el mejor o peor funcionamiento de cada una de las mesas. Puede afirmarse que el pobre funcionamiento de las mesas se debe a la falta de mecanismos e instrumentos reales de armonización de la ayuda, en los que las mesas serían un importante engranaje más. Sólo en el caso de la mesa de pobreza existe una función real, aunque limitada, de seguimiento de programas de cooperación conjunta.

Por otro lado, y salvo encuentros coyunturales sobre programas que confluyen, los donantes se reúnen una vez al mes también convocados por el PNUD. Estas reuniones son un punto de referencia

imprescindible para el intercambio de información entre donantes, pero, de nuevo, se echa de menos una articulación técnica sobre sectores prioritarios que permita una toma de decisiones común o el establecimiento de misiones conjuntas de identificación y seguimiento.

1.8. Marco legal y regulatorio para la armonización y el alineamiento

La Ley de Presupuesto General del Estado constituye naturalmente el principal marco de análisis sobre cooperación internacional. En los últimos presupuestos hay inclusiones muy significativas de la ayuda internacional, sobre todo en educación, que suponen un muy importante precedente para unas buenas prácticas al respecto poco difundidas. En el informe de Política Presupuestaria 2008 se hace mención expresa de los Objetivos del Milenio. Se menciona también la inclusión de las donaciones y préstamos aprobados por la Asamblea. Se recoge también el compromiso con Fomilenio. La progresiva inclusión de los aportes de la cooperación internacional en aquella ley es uno de los factores de seguimiento más útiles que, a pesar de los «buenos síntomas» antes mencionados, todavía no es utilizado de forma sistemática por la cooperación internacional en El Salvador. En el caso de España, en la Ley de Presupuesto General 2008 aparecerán probablemente sólo los aportes del programa de reconver-

sión de deuda por educación y del apoyo presupuestario sectorial a Red Solidaria, aunque se está trabajando que para el siguiente ejercicio se incluya el total de la ayuda canalizada a través de la Administración Central del Estado salvadoreño al menos en el Presupuesto Extraordinario.

Con relación a los procedimientos de gestión, el sistema público utiliza la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. Existe, igual que en otros muchos países, la posibilidad de aceptar sistemas de gestión diferente, sobre todo cuando se trata de créditos de los bancos que tienen sus propios procedimientos. El trabajo sobre los procedimientos de aplicación de la ley no se ha tomado todavía muy en serio por la cooperación internacional. De hecho, es frecuente buscar, al modo del Banco Mundial, mecanismos para escapar a la aplicación de la ley incluso cuando se trata de inversiones pequeñas. De esta manera se establecen puentes que atrasan el debate sobre la aplicación de la ley y, si procede, sobre posibles propuestas de reforma. En este sentido, tanto el apoyo presupuestario como el programa de reconversión de deuda por educación de la cooperación española pueden jugar un papel interesante.

Mucho más laxo es el marco regulatorio de la planificación. La supresión en su día del Ministerio de Planificación arrastró el conocimiento al respecto acumulado durante décadas. Las malas expe-

riencias sobre los graves defectos de los procesos de planificación llevaron absurdamente a suprimir la institucionalidad responsable en vez de mejorarla. En este camino se contó además con la «complicidad» de varias destacadas instituciones de la comunidad internacional. Ahora se trata de recuperar esa capacidad de nuevo con el pleno apoyo de la comunidad internacional y con el liderazgo de la Secretaría Técnica de la Presidencia. No es extraño, por tanto, que varias instituciones de ayuda al desarrollo hayan elegido a este organismo como importante interlocutor y como instancia de apoyo para el desarrollo de las capacidades de planificación de la acción de gobierno.

De enorme importancia es el análisis del marco regulatorio de los municipios. Son responsables de la gestión de una buena parte de las políticas públicas que afectan al ciudadano y aparentemente hay un amplio consenso nacional sobre la descentralización de funciones hacia ellos. El trabajo sobre la transparencia de sus procedimientos de planificación presupuestaria y de gestión es, por tanto, de vital importancia para el desarrollo del país. A pesar de la fuerte actividad de la cooperación internacional en el desarrollo local, se echan de menos procedimientos específicos para el fortalecimiento institucional integral de los municipios que, todavía hoy, reciben la ayuda de diferentes frentes para aspectos no siempre coordinados internamente. El alineamiento de la ayuda en las políticas de desarrollo local de las

instituciones centralizadas del Estado no tiene correspondencia en el ámbito institucional del municipio, en el que hay mucho camino por recorrer en este sentido. No existen por ahora códigos de conducta y buenas prácticas al respecto.

1.9. Situación con relación a los indicadores de la Declaración de París

En El Salvador no se ha realizado evaluación del progreso de los indicadores decididos en la Declaración de París, ya que, como se ha dicho, no es uno de los países firmantes. No contamos, por tanto, con datos concretos sobre el grado de utilización de los sistemas nacionales, el número de unidades de proyecto, el porcentaje de ayuda ligada respecto al de la ayuda desligada o sobre la previsibilidad. De nuevo procede reflexionar sobre lo absurdo que resulta no realizar este tipo de seguimiento en los países de renta media baja, sobre todo cuando la ayuda tiene un fin tan complejo y difícil como reducir la pobreza extrema. Puede concluirse, sobre la base de los principales proyectos conocidos y sobre la opinión de algunos de los principales actores del sistema, que la apropiación no ha avanzado lo suficiente, que los principales flujos de ayuda siguen articulándose en unidades de proyecto, que la ayuda ligada sigue considerándose una pauta asumida como natural y que la previsibilidad de la ayuda brilla por su ausencia excepto, par-

cialmente, en algunos casos constituidos fundamentalmente por los apoyos presupuestarios, Fomilenio y la reconversión de deuda.

1.10. *Marcos orientados a resultados*

Las políticas nacionales tienden a orientarse a trabajar por resultados. De nuevo se trata de un proceso apoyado por el BID y basado en las experiencias de otros países latinoamericanos. En concreto se están realizando procesos de planificación por resultados en las áreas de educación, salud y obras públicas con apoyo de consultores latinoamericanos. Esta tarea, todavía incipiente, es muy prometedora para la consolidación de mecanismos de discusión técnica que permitan una mayor consistencia en la toma de decisiones tanto del país como de la comunidad internacional.

1.11. *Mutua responsabilidad*

En general se asume con mucha más naturalidad que en los países de renta baja la dificultad de pedir cuentas a los donantes. Se continúa con la mentalidad de «a caballo regalado...» e incluso se reciben muestras de asombro cuando se propone analizar las donaciones, dándose por supuesto que las donaciones son buenas *per se* y que ante quien quiere ayudar no queda más que agradecer. Si se profundiza un poco más, en seguida aparecen motivos de queja so-

bre «ciertos tipos» de ayuda y recelos generalizados. También se rechaza la posibilidad de condicionalidades que puedan suponer pérdida de soberanía. Pero estas observaciones no están concretadas ni estructuradas. Este trabajo está pendiente, como está pendiente la construcción de un sistema de condicionalidad transparente y consensuado que permita garantizar la eficiencia y sostenibilidad de la ayuda. La realización de este ejercicio sería uno de los puntos determinantes para la mejora de la calidad de la ayuda.

1.12. *La sociedad civil*

La sociedad civil salvadoreña es muy activa y se organiza de forma característica. En general se ha construido entorno a la radicalización política de la historia reciente del país. Existe un imaginario colectivo que liga a las ONGD con la izquierda; sin embargo, las fundaciones para la acción social y para la incidencia en las políticas de desarrollo ligadas al ámbito empresarial han sido y son muy fuertes. Las Iglesias, con un muy fuerte predominio de la católica, también son, más que en otras partes, un importante motor de la participación ciudadana, y las organizaciones surgidas en su entorno también se alinean con frecuencia en alguno de los dos polos políticos del país.

A la marcada división de las ONGD, que impide instancias de coordinación representativa del conjunto, se suma la

debilidad de los sindicatos, que son víctima también de la polarización política. En esta dinámica la Iglesia y las organizaciones empresariales adquieren una muy especial responsabilidad porque son voces de la sociedad civil con fuerte influencia en el Gobierno.

El proceso de armonización, alineamiento y trabajo por resultados para la eficacia de la ayuda implica de forma imprescindible la participación de la sociedad civil. No se puede entender la ayuda programática y los apoyos presupuestarios sin sumar la contribución de la participación ciudadana a través de los actores sociales y sin la existencia de mecanismos reales de participación y control social. En este sentido, a pesar de los mecanismos de participación en algunos programas como el de Red Solidaria o el Programa de País, hay todavía mucho que avanzar en una doble dirección: el fortalecimiento en la articulación de la representación de la sociedad civil en todos sus ámbitos, y la creación de procedimientos y sistemas para la interacción con las políticas públicas por los actores involucrados en cada una de ellas de forma conjunta.

La cooperación española ha sido una importante fuente de financiación de las ONGD. Por parte de la AOD se ha apoyado la financiación de las relaciones entre ONG españolas y salvadoreñas. En este sentido se puede afirmar que se ha realizado una importante contribución para el fortalecimiento del imprescindi-

ble tejido social que permita la participación en el desarrollo.

1.13. Oportunidades para la cooperación española

En coherencia con todo lo expuesto hasta aquí, la cooperación española tiene la posibilidad de contribuir a un sistema endógeno de articulación de la ayuda. La asociación estratégica con la Comisión de la Unión Europea y con otros estados miembros como Alemania y Luxemburgo es determinante para negociar nuevos procedimientos y estrategias alineadas con las iniciativas del país. Estos procedimientos deben acompañar el proceso de modernización de las estructuras administrativas nacionales y promover la transparencia y la mutua prestación de cuentas conforme a los principios de corresponsabilidad de la Declaración de París.

En concreto, la concentración de la inversión conjunta con otros donantes en las establecidas como prioridades horizontales en el Plan Director, altamente dependientes de la ayuda internacional, y muy especialmente en Lucha contra la Pobreza, Género y Medio Ambiente, puede ser de un fuerte impacto.

La asociación estratégica con el BID y Banco Mundial puede tener un especial impacto en la implantación de sistemas de planificación por resultados.

La asociación estratégica con el PNUD, sobre todo en las acciones relativas a Gobernanza Democrática, puede a su vez generar interesantes sinergias, muy especialmente en el apoyo a políticas de desarrollo local, incluyendo la reforma de los sistemas de apoyo de la cooperación internacional en este ámbito.

Es especialmente importante aplicar la lógica de la efectividad de la ayuda al conjunto de las acciones de cooperación descentralizada y de ONGD. Este proceso se debe dar en el intercambio de información con la mayor transparencia, en consensos sobre buenas prácticas y en la integración de estrategias allá donde corresponda.

Para este proceso es imprescindible aumentar la inversión en investigación y conocimiento de forma compartida con el resto de los actores de la cooperación internacional y, por supuesto, con las entidades nacionales.

II. DERECHOS HUMANOS, CIUDADANÍA Y ENFOQUE TERRITORIAL: HACIA UNA NUEVA PERSPECTIVA PARA LA EFICIENCIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN HONDURAS

II.1. *Introducción*

«Cambio de época», «periodo de transición histórica», «hacia una nueva etapa en la historia de la humanidad», «para-

digmas en cambio», son algunas de las numerosas frases que escuchamos y leemos en los ámbitos de análisis y reflexión política y académica hoy día. En ese contexto es fundamental tener como parámetro, guía de navegación y sociocultural la vigencia de los derechos humanos de hombres y mujeres, como fin último de las diferentes acciones y espacios de trabajo en los que convivimos. En ese sentido, los debates sobre la eficiencia y eficacia de la cooperación internacional en estos tiempos debieran centrarse en esta perspectiva.

La cooperación internacional puede ser portadora y constructora de la aspiración de comunidad en el contexto de ciertas tendencias fragmentadoras y excesivamente individualizadoras de las que también la globalización es portadora. En tal sentido, los debates, las nuevas tendencias del trabajo de la cooperación internacional en Centroamérica pueden contribuir a la construcción y concreción de un conjunto de políticas locales, nacionales y regionales orientadas a reducir las brechas de ingreso, ampliar el acceso a empleo, educación y servicios de salud. Asimismo, al desarrollo de políticas culturales orientadas hacia una mayor cohesión de nuestras sociedades. En otras palabras, la cooperación internacional puede ampliar y fortalecer su accionar en el marco de una nueva universalidad, incluyente y respetuosa de la diferencia, en el contexto de los derechos humanos. Esta racionalidad desde los derechos humanos y la construcción de ciudadanía debe

guiar la utilización de los nuevos instrumentos, indicadores de la cooperación, para evitar quedarse en una serie de herramientas y declaraciones que muchas veces encubren «más de lo mismo» o viejos patrones y vicios de trabajo que no sólo pueden ser ineficientes, sino que contribuyen al debilitamiento de las capacidades nacionales, ensanchan brechas y desintegran redes activas para el desarrollo a nivel territorial.

El balance concreto de aplicación de una serie de compromisos plasmados en declaraciones desde Monterrey, Roma y París, al nivel de los escenarios de trabajo en nuestros países, no deja de ser desalentador: mucho papel y poca realidad. Sin embargo, a nivel del trabajo cotidiano, de campo, los vínculos de la cooperación internacional y la ciudadanía, los alcaldes y alcaldesas en las zonas de mayor pobreza y desigualdad nos remiten a otros parámetros, perspectivas y ejes de nuevas formas de trabajo posibles.

II.2. Condiciones de gobernabilidad para el alineamiento y armonización: importancia de la ayuda oficial al desarrollo en el presupuesto nacional

- *El origen de la coordinación de la cooperación internacional*

En noviembre de 1998, el país fue devastado por la peor catástrofe nacional en nuestra historia. El huracán Mitch causó

cerca de cuatro mil millones en daños a la infraestructura, y muchas pérdidas humanas, aumentando el número de personas que vivían en la pobreza.

Después del huracán Mitch se fortalecieron numerosos procesos participativos en Honduras. En ese contexto de reconstrucción nacional se inició el diseño de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), proceso que si bien nace como parte de las condicionalidades al ingreso de la iniciativa HIPC, se ha convertido en una herramienta ordenadora de la gestión pública. En el marco del Plan Maestro de Reconstrucción Nacional elaborado durante la gestión del presidente Carlos Flores, se acordó diseñar dicha estrategia como parte de un proceso de transformación nacional.

En 1999, los directorios del FMI y del BM declararon a Honduras elegible para los beneficios de la iniciativa HIPC. En 2001, en el marco de dicha iniciativa, Honduras adoptó una estrategia para la reducción de la pobreza, en coherencia con la Declaración de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas y como un marco general para las políticas de desarrollo del país, con perspectiva de largo plazo. En 2002, el Gobierno electo del presidente Ricardo Maduro adoptó dicha estrategia como estructura central del Plan de Gobierno 2002-2006. El proceso se inició con reservas de algunos grupos porque no nacía de una voluntad nacional. No obstante, diversos sectores sociales y políticos coincidieron en que era importante sumarse al esfuerzo por diversas

razones: la condonación de la deuda era una aspiración basada en principios de justicia internacional; la ERP abordaba en el marco de los Objetivos del Milenio los problemas centrales de supervivencia y derechos humanos fundamentales que ningún plan de desarrollo podía omitir; por otro lado, el país no contaba con ningún plan de desarrollo o marco de políticas de largo plazo y, por último, era claro que también consistía en un requisito del marco de negociaciones con la cooperación externa.

- *La apropiación: de las declaraciones internacionales a las búsquedas locales*

Con base en los razonamientos anteriores, se fue dando un proceso de apropiación nacional y local, así como diversos procesos claves en el marco legal e institucional para la ejecución de la ERP, en procesos de planificación, de reforma presupuestaria, ensayos de ejecución y sistemas de seguimiento y monitoreo.

Durante aproximadamente seis años se han realizado numerosas consultas y eventos con la sociedad civil para discutir, planificar y priorizar conjuntamente el trabajo en el marco de la ERP; son seis años de discusión continua al respecto. De forma paralela se llevaron a cabo largas y duras negociaciones con el FMI, con la esperanza de obtener los beneficios de la condonación de la deuda. A principios de 2004 se logró un acuerdo, el cual llegó a punto de culmi-

nación en junio de ese año, con la firma de los convenios de desendeudamiento a finales de 2005, en las postrimerías de la administración del presidente Maduro.

- *Marco legal de planificación, gestión de las finanzas públicas, presupuestación, compras y contrataciones*

En 2002 se aprobó la ley que crea el Fondo para la Reducción de la Pobreza y el Consejo Consultivo (con participación de sociedad civil) como órgano asesor del gabinete social en la toma de decisiones sobre la ERP. En agosto de 2004 se aprobaron las reformas a la Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza (Decreto 76-2004), con el fin de ampliar la membresía de sociedad civil ante el Consejo Consultivo, de 5 a 12 representantes. En esta reforma también se define el concepto de gasto en pobreza (que muestre impacto en las metas y en la vida de la gente); dicha ley también establece la obligatoriedad de publicar informes trimestrales y anuales de ejecución del gasto ERP, con fines de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. También se aprobó una ley para la gestión de reducción de la pobreza, en donde se declara obligatorio para todas las instituciones del sector público la inclusión de las metas de la ERP en la programación del gasto e inversión pública, como también la programación de la coordinación de la ayuda externa con base en las metas de la ERP y las prioridades sectoriales.

De forma complementaria, en enero de 2005 entró en funcionamiento la ley que reformó el presupuesto, de manera que este, en el nuevo sistema de administración financiera, que es plurimoneda, plurianual y multifuente, incluye una clasificación específica para el seguimiento de la ERP e identificación de estructuras presupuestarias.

Desde las mesas sectoriales, que regularmente son espacios tripartitos (Gobierno, cooperación y sociedad civil), y desde otros espacios de diálogo con la sociedad civil, se trabajaron cinco planes sectoriales orientados a lograr las metas de la ERP en los campos de salud, educación, agua y saneamiento y el sector agroforestal, y las políticas específicas¹, como la Política de Salud Materno Infantil, la Política Nacional de Nutrición, la Política Nacional para la Prevención de la Discapacidad, el Plan Estratégico para la Protección de la Niñez Huérfana y Vulnerable al VIH/SIDA, el Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas en Maras o Pandillas, y el Plan para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil.

Se han realizado diversos esfuerzos para la coordinación y armonización de la cooperación externa, con avances en el sector de la educación, reflejados en el

plan de Educación de Calidad para Todos (EFA), con la participación del Banco Mundial y de Canadá, Japón, Suecia, USAID, España, entre otros. El Plan Estratégico Nacional de Chagas es otro ejemplo de importantes esfuerzos de armonización y alineamiento de la cooperación externa, en el marco del plan nacional de salud.

Las mejores expresiones de apropiación de la ERP son la articulación de las metas en la planificación territorial municipal y, especialmente, las estrategias regionales para la reducción de la pobreza impulsadas desde la sociedad civil. Actualmente, todos los municipios tienen elaborados planes estratégicos de desarrollo municipal, con diferentes grados de integración de las metas de la ERP. Especial atención merecen los planes de las mancomunidades (asociación entre municipios) y cinco estrategias regionales para la reducción de la pobreza con un fuerte liderazgo de la sociedad civil.

En 2003 se preparó el Primer Informe de Actualización y Avance de la ERP, y en junio de 2004 se presentó ante el grupo consultivo en Tegucigalpa un segundo informe, así como un plan de implementación de la ERP 2004-2006. Toda la documentación mencionada puede encontrarse en el sitio www.sierp.hn, que es el sitio del Sistema de Información de

¹ Especial mención requiere la incapacidad presupuestaria para cubrir los requerimientos para los temas de la población que vive en extrema vulnerabilidad social, tales como asociación ilícita, explotación infantil, niñez huérfana. Se requiere un nuevo marco de asociaciones para consolidar y financiar una política integral para la protección social en el marco de la ERP.

la ERP, instrumento para el monitoreo y seguimiento de la estrategia. Actualmente, este sistema ha iniciado, en coordinación con las alcaldías y con el apoyo de las Naciones Unidas, tres observatorios territoriales para el seguimiento participativo de los Objetivos del Milenio.

- *Financiamiento de la ERP*

Para el año 2006, el Congreso Nacional de Honduras aprobó como presupuesto de la ERP la cantidad de 15.687,5 millones de lempiras, o sea, aproximadamente 830 millones de dólares. Esta cantidad representa el 38% del presupuesto nacional. Fueron distribuidos de la siguiente manera:

- 58,2%: Fondos nacionales
- 17,5%: Fondos de préstamos
- 7,3%: Fondos donación
- 17%: Recursos HIPC, MDRI y Club de París.

En este contexto, el alineamiento y armonización de la cooperación resulta un tema fundamental en el marco del combate a la pobreza, pues cada vez son más los recursos que no pueden ser utilizados como gasto corriente, mientras que buena parte de las metas de la ERP requieren de gasto corriente: salarios de maestros, personal de salud, entre otros. El problema lo constituyen los marcos normativos de dichas contrataciones, ya que dichos gremios tienen unos estatus que incluyen una serie de

beneficios y colaterales que no pueden ser pagados por el Gobierno de Honduras. La pregunta que surge en este contexto es si deben dirigirse los recursos de la cooperación internacional hacia este tipo de gasto corriente, en un contexto en que la presión de la masa salarial sobre el producto interno bruto no es sostenible. Esta es una reflexión importante sobre todo para los países interesados en brindar apoyo presupuestario.

- *Perspectivas del proceso de alineamiento y armonización: nuevo Gobierno y perspectivas 2006-2010*

En 2006 asumió el nuevo Gobierno del presidente Manuel Zelaya, que busca retomar algunos de los esfuerzos anteriores, en un contexto regional de riesgo en materia de gobernabilidad. La actual administración, con el apoyo del BID, ha iniciado una nueva etapa de actualización de la ERP en cuatro ejes:

- actualización estadística;
- formulación de una política social;
- revisión y actualización de la cartera de proyectos;
- red de protección social.

Según el informe de País enviado a la OCDE (septiembre de 2006) por la Secretaría de la Presidencia del Gobierno de Honduras, se observa que, no obstante los avances en los indicadores 1 y 2, referentes a que los socios tienen

estrategias de desarrollo operativas y sistemas de gestión y de finanzas públicas fiables (PFM), el estado del indicador 3, referente a que los flujos de la cooperación están alineados con las prioridades nacionales, necesita un impulso. Pese a que en el presupuesto de ingresos y egresos de la República en el ejercicio fiscal del 2005 el 29% provenía de la cooperación externa, se identifican disparidades con lo reportado por la cooperación internacional debido a: 1) diferencias entre los ciclos fiscales de Honduras y de los cooperantes, 2) desembolsos directos a secretarías de Estado, organismos descentralizados y gobiernos municipales sin pasar por las instancias correspondientes de coordinación, como la Secretaría de Finanzas.

Referente al indicador 9 sobre planes sectoriales de largo plazo y planes basados en programas (PBA) con marcos presupuestarios comunes, los únicos programas vigentes son la iniciativa Educación para Todos, el sector fiscal y el PRSCTAC. No se muestran avances significativos en relación a los trabajos analíticos comunes. Durante 2006-2007, los países realizaron de forma separada sus análisis y diseño de estrategias de país, incluso para un marco de 10 años.

- *Medidas para mejorar la planificación nacional*

Para superar esta situación para el periodo 2006-2010, el país se propone for-

talear el ejercicio de planificación sectorial programática y presupuestaria, articulando mejor la planificación de las distintas secretarías con la planificación de la ERP e integrando los planes sectoriales en el contexto de la ERP actualizada y la gestión basada en resultados.

No obstante, aun cuando estas medidas reflejan la voluntad política de la coordinación del proceso de alineamiento y armonización, la práctica pareciera indicar que las secretarías e instituciones descentralizadas, al obedecer a distintos liderazgos, no incorporan con igual compromiso las metas de la ERP ni las acciones determinantes para alcanzar las metas previstas.

Esta situación se ve agravada al analizar el indicador 4, referente al reforzamiento de las capacidades con apoyo coordinado. El actual Gobierno manifiesta con preocupación que el contexto de planificación es difícil, pero que los diversos diálogos en torno a nuevas programaciones de recursos tienden a ser dispersos y que varían según las instancias públicas y organismos de cooperación involucrados. Esfuerzos más claros, concretos y contundentes se requieren para: 1) coordinación y alineamiento de recursos a nivel sectorial y subsectorial, 2) acciones conjuntas en préstamos sectoriales, 3) asistencias técnicas pertinentes, oportunas y coordinadas, 4) utilización de sistemas nacionales y procedimientos comunes, 5) misiones conjuntas y 6) descentralización.

- *Recursos no predecibles y poco alineados con metas fundamentales*

Después de tanta reunión y esfuerzos, consideramos que no hay argumento que justifique tan pocos avances y esfuerzos, especialmente por parte de la cooperación internacional. Hay metas e inversiones tan claras como las relacionadas con agua, salud, educación, en las cuales, independientemente de las modalidades de entrega de servicios o procedimientos utilizados, los esfuerzos deben concentrarse en la ampliación de cobertura en las poblaciones en extrema pobreza o que muestran los principales rezagos en la materia.

En cuanto al objetivo número 5, sobre el uso de los sistemas de gestión y de finanzas públicas, el principal problema es la no previsibilidad de los desembolsos de la cooperación internacional, que afecta el registro oportuno en el presupuesto nacional. En cuanto al indicador 7, sobre la previsibilidad de la ayuda, se destaca especialmente el retraso de desembolsos por incumplimiento de condicionalidades por parte del Gobierno y el retraso en la legalización del gasto por parte de las unidades ejecutoras de proyectos.

- *Ayuda ligada*

En cuanto al indicador 5.b, sobre el uso de los sistemas de aprovisionamiento del país, el informe destaca una importante cantidad de proyectos donde la

importación de bienes y servicios son exclusividad de las empresas con procedencia del país donante. Asimismo se señala el uso innecesario de recursos técnicos internacionales.

- *Excesivas unidades de proyecto*

En relación al indicador 6, sobre la necesidad de reforzar las capacidades evitando las estructuras paralelas, el informe manifiesta que en el año 2005 había 283 proyectos, manejados en 188 unidades ejecutoras en 16 secretarías de Estado y 45 instituciones descentralizadas. Los proyectos dedicaron hasta el 30% de los recursos en gasto operativo, el 68% de ellos no estaban alineados y el 63% no tenían metas ni indicadores. Al respecto, el Gobierno se plantea organizar unidades administradoras de proyectos (UAP) en cada secretaría para reducir el gasto operativo y promover alineamiento de los recursos.

II.3. *Debate sobre las condicionalidades y los nuevos instrumentos*

Los nuevos instrumentos orientados a fortalecer la apropiación y las capacidades nacionales traen consigo un debate que suele generar posiciones ambiguas. Nos estamos refiriendo al tema de las condicionalidades. Si bien es cierto que estas han existido en los instrumentos tradicionales, hoy en día surgen iniciativas de coordinación en torno a estas

CUADRO 2. Plan de trabajo AA, Gobierno de Honduras 2006-2010

- El 100% de las acciones de la cooperación están alineadas con las políticas y planes nacionales
- Al menos el 35% de los recursos de la cooperación son desembolsados a través de apoyo presupuestario
- Al menos el 25% de los recursos de la cooperación son desembolsados en fondos comunes que apoyan los planes sectoriales u otros programas prioritarios del Gobierno
- Se han reducido en un 50% las unidades paralelas de administración de proyectos
- Se han reducido en un 50% las misiones de los cooperantes
- El 50% de las misiones que realizan los cooperantes son comunes y emplean términos de referencia únicos
- Se han reducido en un 80% los requerimientos de informes de seguimiento de proyectos que son distintos a los nacionales

Apropiación y liderazgo

- Lograr que todos los programas utilicen la definición de *Gasto en Pobreza* del país en el marco del Programa de Reducción de la Pobreza y Crecimiento Económico Sostenido acordado con cooperantes
- Establecer una coordinación eficaz entre los donantes y el Gobierno para programar una expansión de cobertura y calidad de los servicios públicos vinculados con las metas de la ERP (educación, salud, agua, etc.)
- Fortalecer el liderazgo sectorial a través de una mayor participación del nivel político en el proceso de alineamiento y armonización
- Fortalecer el apoyo técnico de las UPEG al liderazgo nacional

Alineamiento

- Lograr que los cooperantes apoyen las iniciativas que se enmarquen dentro de la ERP, con énfasis en las intervenciones identificadas como prioridades pendientes de ser financiadas en el Plan de Implementación de la ERP 2004-2008 y los planes plurianuales
- Alinear los POA con el Presupuesto con esquemas de asignación de recursos de apoyo presupuestario global-sectorial
- Lograr que la AOD sea gestionada con los procedimientos y por las unidades del Gobierno

condicionalidades y formas de relación más respetuosas con los países.

- *Amplio juego de condicionalidades*

Según documentos de la UNAT, si analizamos la matriz de condicionalidades que actualmente tiene el país (enero de 2006), en total suman alrededor de 140 condicionalidades, de las cuales la mayoría corresponde a las áreas programáticas *acelerando el crecimiento económico* (28%) y *garantizando la sostenibilidad de la estrategia* (48%) y el resto a las áreas programáticas de *invirtiendo en capital humano* (18%) y *reduciendo la pobreza en la zona rural* (5%). En 2005 el grado de cumplimiento era de un 70%, principalmente las relacionadas con el Tramo II del Programa de Apoyo a la Reducción de la Pobreza, Iniciativa HIPC, Programa para la Facilidad del Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (PRGF) y Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC II). El restante 32% se encuentra en proceso de cumplimiento y está relacionado con anteproyectos de ley que en su mayoría se encuentran en el Congreso Nacional para ser discutidos y aprobados.

- *Marco macroeconómico estable como condicionalidad para el apoyo presupuestario*

Al analizar la matriz, podemos observar que la mayoría de créditos y donaciones tienen en común la condicionalidad del mantenimiento de un adecuado marco

macroeconómico, principalmente sujeto a la continuidad del Programa Trienal para la Facilidad del Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF por sus siglas en inglés) acordado con el FMI. En general, existen tres tipos de condicionalidades: las vinculadas a importantes reformas legales, las vinculadas a reformas administrativas e institucionales y las vinculadas a resultados.

- *Reduciendo la dispersión de la negociación de las condicionalidades*

Definitivamente, no todas las condicionalidades han entrado en el esquema de diálogo y participación ciudadana. Se requiere un esfuerzo mayor de coordinación con la cooperación para negociar condicionalidades estratégicas de forma conjunta y articulada, así como repensar otras metodologías de abordaje, en sintonía con las declaraciones de París y Roma. Es importante mencionar que la construcción de condicionalidades en la mayoría de los casos es una negociación que responde a los intereses del país, pero en otros casos responde a los intereses y agendas específicas del cooperante. Si ciertas reformas que el poder ejecutivo desea impulsar están catalogadas como condicionalidades para el acceso a recursos, este se convierte en un argumento poderoso para lograr apoyo por parte del poder legislativo.

Según la ayuda-memoria del grupo de apoyo presupuestario del G16 (febrero

de 2007), se estima que Honduras podría recibir hasta 97,28 millones de dólares en 2007, hasta 118,96 en 2008 y 92,30 en 2009. Entre estos se contabilizan 6,5 de España; los demás fondos provendrían de Alemania, Suecia, Comisión Europea, Banco Mundial y el BID. Para esto se negocia actualmente una matriz conjunta de condicionalidades en el marco de una agenda de diálogo en torno a: 1) pronta aprobación del proceso de actualización de la ERP y su efectivo monitoreo; 2) mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la disciplina fiscal, el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza; 3) implementación de la ley de transparencia; 4) apoyo al proceso de profesionalización de la función pública del Estado; 5) avance en la consecución de un enfoque sectorial en educación en el marco de un plan estratégico del sector que integre las diferentes etapas de la educación, con especial énfasis en la calidad de la educación primaria, con una visión de largo plazo.

II.4. Las transiciones políticas: el problema de la sostenibilidad de los planes de largo plazo

A pesar de haber desarrollado una estrategia de diálogo con todos los partidos políticos en 2005, orientada a buscar la sostenibilidad de la ERP, todos los esfuerzos descritos tienen aún un grado de vulnerabilidad en el contexto de transición política, debido a la falta de consensos entre los partidos políticos a fa-

vor de la ERP, como también a la ausencia de una ley y una política orientadas a garantizar la estabilidad de cuadros estratégicos de la función pública.

El presupuesto para el año 2006, aprobado por el Congreso Nacional de la República, cambia el marco institucional de la ERP y afecta a la fórmula de distribución de los recursos. Dicho decreto establece que «los montos serán canalizados por medio de la Secretaría de Finanzas y deberán ser administrados y ejecutados por las distintas municipalidades, atendiendo los criterios de selección y priorización formulados en amplio consenso de la comunidad y en coordinación con las Comisiones de Combate y Reducción de la Pobreza del Congreso Nacional. Para la correcta ejecución de las inversiones se constituirá un Consejo Amplio Municipal integrado por un representante de cada uno de los 18 departamentos del país, los cuales serán electos entre los alcaldes de cada uno de los municipios». Este sería un marco institucional paralelo al Consejo Consultivo de la ERP. El hecho de traspasar recursos a las municipalidades para su ejecución constituye un paso importante en materia de descentralización; no obstante, se utiliza la fórmula de distribución de recursos aplicada a la transferencia del 5%, que privilegia capacidad de ejecución y densidad poblacional, mientras que el CCERP y el Gabinete Social aprobaron en 2005 una fórmula de distribución que privilegiaba a los municipios con mayor índice de pobreza y pobreza extrema.

A raíz de estos cambios, el sector de sociedad civil del Consejo Consultivo de la ERP renunció en pleno ante el Gobierno nacional. Actualmente, continúan, pese a ser juramentados, en proceso de negociación para tratar de lograr acuerdos para evitar el riesgo de politización de los recursos provenientes de la condonación, en nombre del combate a la pobreza. En resumen, después de todas estas declaraciones en torno al alineamiento y la armonización de la cooperación, los resultados hasta hoy están más relacionados con el fortalecimiento de la capacidad de planificación de los países que con el aumento de la efectividad y la reducción de los costos de transacción de la AOD².

Algunos países y agencias de cooperación han asumido de forma muy responsable y han convertido en prioritarios los compromisos adquiridos en los foros de Roma y París. Han cambiado sus leyes y su normativa para poder alinear su ayuda con las políticas y procedimientos nacionales y sus agentes en la sede central y en los países conocen bien las nuevas orientaciones y las aplican. También sus actitudes en el intercambio con los países receptores reflejan la nueva relación de socios comprometidos en el desarrollo y la reducción de la pobreza.

Las acciones conjuntas que unifiquen y reduzcan significativamente los requerimientos y los procedimientos paralelos son todavía muy minoritarias, como se ha evidenciado al responder a la encuesta del CAD de la OCDE. Todavía más escasa es la cooperación delegada.

II. 5. *Lecciones aprendidas*

1. Desde el Mitch, el país ha desarrollado sus capacidades de planificación y actualmente existen planes institucionales, pero sobre todo planes territoriales (PDM, planes de mancomunidades y estrategias regionales), con diferentes grados de sofisticación; sin embargo, lo más difícil es su vinculación al presupuesto.
2. La cooperación internacional ha jugado un papel clave en fortalecer y desarrollar la agenda democrática e iniciativas de ley y de política pública promovidas por grupos nacionales en materia de igualdad de género, transparencia, sostenibilidad ambiental, estabilidad macroeconómica, derechos humanos y salud sexual y reproductiva.
3. Los intentos de universalización de ofertas de bienes y servicios para alcanzar las metas de la ERP tales

² Según el informe *Honduras: ¿Qué paso con la ERP?*: «Los avances en la coordinación y armonización de la ayuda han sido limitados desde el año electoral 2005». Esto está vinculado con la falta de liderazgo del Gobierno para estimular procesos de alineamiento y armonización y con las cooperaciones internacionales, que más bien han tenido y continúan teniendo respuestas diferentes a los acontecimientos políticos.

como: libros de textos, transferencias monetarias, expansión de servicios de salud y educación, etc., han logrado avances en el marco de procesos de coordinación, alineamiento y armonización de recursos externos.

4. Un ejemplo exitoso fue el programa integral de atención en chagas en el municipio de San Francisco de Opalaca, el cual logró en cuatro años erradicar el vector de la enfermedad y reducir notablemente la incidencia de esta enfermedad en dicho municipio. La organización y participación ciudadana comunitaria fue un factor fundamental en el éxito.
5. La articulación de la voluntad política y liderazgos nacionales y territoriales son un factor fundamental para avanzar en procesos de alineamiento y armonización para la eficacia de la ayuda de forma sostenible, especialmente en contextos de transición política que vulnerabilizan de especial forma los procesos de planificación y ejecución de programas y proyectos.

II.6. Escenarios de oportunidad para la cooperación española en Honduras

La cooperación española en Honduras ha construido importantes nichos de cooperación donde su valor agregado y conocimiento aportado ha tenido impactos considerables en el desarrollo del país: cultura y desarrollo, educación, competitividad rural (turismo, café), descentrali-

zación y seguridad y justicia. Estas áreas de mayor aporte también están ubicadas en contextos territoriales específicos donde la cooperación española tiene liderazgo en los ambientes de la cooperación internacional con otros donantes y con vínculos sólidos con los alcaldes y la sociedad civil a nivel local. Esto se aprecia, por ejemplo, en el occidente de Honduras (Copan y Lempira), Comayagua, la zona garífuna en la costa atlántica y otros lugares. En estos espacios se cuenta con estructuras de la AECl que acompañan directamente los procesos a nivel territorial y hasta promoviendo espacios de diálogo entre donantes.

En tal sentido, la cooperación española puede catalizar y promover y acompañar los esfuerzos iniciales de alcaldes mancomunados en torno a esfuerzos de alineamiento y armonización a nivel territorial, especialmente en la zona de occidente, que a su vez es la zona donde se concentra la pobreza extrema y los grados mayores de exclusión social.

La participación sustantiva de España en el G16 podría tomar como eje estratégico la articulación de estas iniciativas, la promoción de la perspectiva territorial de los municipios más pobres, las iniciativas de planificación sectorial nacional y otras experiencias de nuevos instrumentos en las que ya está participando, como en el caso de la iniciativa Educación para Todos (EFA).

España también forma parte del grupo de apoyo presupuestario; en ese con-

texto puede convertirse en un promotor de debates, en discusiones sobre los nuevos instrumentos, y socializar su experiencia en África y, más reciente y cercana, en República Dominicana, donde están ejecutando y brindando apoyo presupuestario vinculado al sector de la educación. También puede promover espacios de discusión y nuevas iniciativas sobre la perspectiva territorial y la descentralización en el marco de los nuevos instrumentos para la eficacia de la cooperación en Honduras.

En materia de seguridad y justicia, la cooperación española debería retomar su liderazgo en el debate en los espacios de cooperación, fortaleciendo una perspectiva desde los derechos humanos, la inclusión y la cohesión social. Existe un debilitamiento conceptual y metodológico en este tema, en un contexto de agudización de esta problemática. La cooperación debe fortalecer su apoyo en esta materia desde una perspectiva de fortalecimiento del Estado de Derecho.

Hacia un espacio de alineamiento y armonización con enfoque territorial en el núcleo de pobreza extrema de Honduras

La Municipalidad de Santa Rosa de Copán y la Agencia de Desarrollo Estratégico Local proponen crear la Mesa de Cooperantes como un espacio donde converjan las diferentes cooperaciones internacionales, la cual posibilita alcanzar diversos objetivos.

La vinculación y el apoyo recíproco con el gobierno local, con las fuerzas sociales a través de las comisiones voluntarias y el trabajo futuro con la Cámara de Comercio y el sector educativo representan una plataforma y perfilan a la ADELSAR como la organización idónea para coordinar y organizar la estructuración de la Mesa de Cooperantes.

Objetivos

La Mesa de Cooperantes se plantea como un espacio de articulación entre las diferentes agencias de cooperación internacional, tanto oficiales como no oficiales; por lo tanto, se propone que dicho espacio busque los siguientes objetivos:

1. Servir de espacio para la coordinación entre las diferentes cooperaciones (oficiales y no oficiales) presentes en el municipio, pudiendo extenderse al departamento o a la región cuando se crea conveniente.
2. Facilitar la interacción entre las diferentes cooperaciones a fin de generar planes de desarrollo conjuntos y complementarios con el propósito de maximizar

el uso de los recursos puestos a disposición para el desarrollo del municipio, y/o departamento o región cuando se crea conveniente.

3. Posibilitar el intercambio de experiencias y metodologías entre las diferentes cooperaciones para incrementar el nivel profesional de las organizaciones contrapartes con las cuales se trabaja y para la misma cooperación.
4. Servir de plataforma para la generación y provisión de información hacia las oficinas centrales y las instancias tomadoras de decisiones de las diferentes cooperaciones.
5. Servir como instancia receptora y promotora de propuestas de desarrollo.
6. Facilitar la interacción entre el municipio, las mancomunidades y las organizaciones locales de desarrollo con la Mesa de Cooperantes a fin de plantear las líneas de acción según las necesidades reales y la planificación del municipio, departamento o región.

Dinámica de acción

Se propone que la Mesa de Cooperantes esté conformada por las/os representantes designadas/os de las diferentes organizaciones de cooperación presentes en el municipio o que tengan algún nivel de acción en el mismo. La dinámica de interacción deberá plantearse en reuniones de trabajo, teniendo por lo menos dos de ellas definidas en el año: la primera, a inicios de año, en la cual se evalúe el trabajo del periodo anterior; y una segunda, a finales de año, en la que se planifiquen las diferentes líneas de acción: estratégicas y operativas. Tanto en la primera como en la segunda se podrán abordar otros tópicos según la necesidad existente. De igual manera, se planificarán las reuniones extraordinarias que se estimen necesarias. La Mesa de Cooperantes deberá estructurar un Reglamento de Procedimientos y de Ordenamiento a fin de organizar y planificar el trabajo coordinado; esto posibilitará la incursión y/o exclusión de cooperantes y regulará la actividad entre las mismas, disminuyendo con ello los conflictos interinstitucionales. Deberá plantear, adicionalmente, la formalización y programación de espacios de intercambio.

Operativamente, la Mesa de Cooperantes podría funcionar como mecanismo de evaluación y control de propuestas surgidas desde las organizaciones locales, el gobierno local u otras instancias, en función de ser un espacio para el acercamiento de los actores locales, los cuales requieren de desplazarse hasta Tegucigalpa para realizar las gestiones ante las diferentes agencias de cooperación, convirtiéndose en este sentido en una estructura operativa de descentralización. La Mesa de Cooperantes debe facilitar información de contexto y situacional de la zona o del área geográfica en la que tengan influencia las diferentes cooperaciones para que los representantes locales o regionales la remitan a las oficinas centrales o a las

instituciones tomadoras de decisiones a fin de que estas puedan establecer sus políticas y estrategias sobre una base real. Se propone que la Mesa sea un espacio permanente de concertación, coordinación y de planteamiento estratégico, por lo que deberá formarse una estructura mínima de operación (una oficina) que asegure el buen funcionamiento de la misma. Deberá, de igual manera, establecer una vinculación directa con el gobierno local, promover el acercamiento de nuevas cooperaciones y aplicar el reglamento en vigor.

AECI, DED, GTZ, SNV, TRIAS, ETEA, PNUD, OXFAM, PLAN INTERNACIONAL, JICA, TROCAIRE, COR-DAID, BID, CODESPA, Swisscontact, Embajada de Francia, USAID

III. NICARAGUA: LUCES Y SOMBRAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

Nicaragua es uno de los países que ha recibido más recursos per cápita de ayuda oficial al desarrollo en los últimos 16 años, desde que el Frente Sandinista perdió las elecciones en 1990 y se terminó la guerra. Sin duda, durante la década revolucionaria la ayuda fue también muy importante, pero la información no

está disponible porque algunos de los donantes o prestatarios no eran miembros de la OCDE (la Unión Soviética, Cuba, Libia, entre otros) y no empleaban el sistema de información de esta organización. Además mucha de la ayuda era militar, o vinculada a la acción militar, y, en consecuencia, confidencial. En la actualidad sigue ocupando uno de los primeros puestos en cuanto a AOD per cápita, como se muestra en el cuadro siguiente:

TABLA 1. AOD per cápita en algunos países (2004)

| País | AOD total | AOD sin alivio deuda | Población | AOD per cápita | AOD per cápita sin alivio deuda |
|------------------|--------------|----------------------|------------|----------------|---------------------------------|
| Bangladesh | 1.404 | 1.151,28 | 140,5 | 9,99 | 8,19 |
| Bolivia | 767 | 490,88 | 9 | 85,22 | 54,54 |
| Camboya | 478 | 463,66 | 13,6 | 35,15 | 34,09 |
| Ghana | 1.358 | 706,16 | 21,1 | 64,36 | 33,47 |
| Haití | 243 | 233,28 | 8,6 | 28,26 | 27,13 |
| Honduras | 642 | 545,7 | 7,1 | 90,42 | 76,86 |
| Mozambique | 1.228 | 1.178,88 | 19,1 | 64,29 | 61,72 |
| Nicaragua | 1.232 | 381,92 | 5,6 | 220,00 | 68,20 |

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del CAD de la OCDE³.

³ <http://www.oecd.org/countrylist>.

Según datos oficiales, la ayuda oficial al desarrollo que recibió Nicaragua en el año 2005 representó el 20,7% del PIB (un 13% si se excluye la condonación de la deuda), más del 50% del Presupuesto General de la República y alrededor del

80% de las inversiones públicas. En los últimos 10 años la AOD ha tendido a crecer, especialmente en la modalidad de préstamo, y ha representado un ingreso per cápita de entre 95 y 123 dólares (tabla 2).

TABLA 2. *Resumen de la AOD recibida por Nicaragua entre 1997 y 2005 según modalidad de cooperación (en millones de dólares) (no incluye el alivio de la deuda). Dólares de cooperación per cápita*

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Donaciones | 273 (61%) | 241 (48%) | 283 (51%) | 296 (60%) | 297 (59%) | 311 (60%) | 283 (52%) | 307 (51%) | 289 (53%) |
| Préstamos | 177 (39%) | 252 (52%) | 271 (49%) | 196 (40%) | 203 (41%) | 198 (40%) | 258 (48%) | 295 (49%) | 252 (47%) |
| <i>Total</i> | <i>450</i> | <i>493</i> | <i>555</i> | <i>492</i> | <i>500</i> | <i>510</i> | <i>541</i> | <i>602</i> | <i>541</i> |
| Población (en miles) | 4.674 | 4.803 | 4.936 | 5.072 | 5.205 | 5.341 | 5.482 | 5.626 | 5.142 |
| Dólares per cápita | 96 | 102 | 132 | 123 | 96 | 95 | 99 | 107 | 101 |

Fuente: Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación.

En consecuencia, la AOD ha sido indispensable para el funcionamiento de la administración pública, tanto en las inversiones como en la contratación de consultores que ocupaban cargos de línea en los ministerios, que representaban el 51% de los profesionales de alto nivel del nivel central en 2005.

La calidad de la ayuda se ha visto afectada por el exceso de proyectos (553 en 2005), la pequeña proporción de fondos alineados (20% a diciembre de 2006), la cantidad de unidades paralelas de administración de proyectos de gran tamaño

(98 en diciembre de 2005) y la vinculación de los desembolsos a la compra de bienes y servicios del país u organización cooperante (80% en 2003)

El cambio de gobierno que se dio en Nicaragua en enero de 2007, cuando tomó posesión de la Presidencia Daniel Ortega, ha representado un cambio suficientemente importante como para dividir el apartado sobre este país en dos fases: el periodo 2002-2006 y el periodo 2007, que incluye las perspectivas hasta 2010, cuando termina la Presidencia actual⁴.

⁴ El apartado sobre Nicaragua ha sido actualizado en febrero de 2008.

III.1. *El desarrollo del proceso de Apropiación, Alineamiento y Armonización (AAyA) en Nicaragua en el periodo 2002-2006*

El proceso de AAyA en Nicaragua fue muy intenso en el anterior periodo presidencial (2002-2006). Incitado por la presión de algunos países y agencias de cooperación, el Gobierno o, más precisamente, la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación (SREC) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), tomó claramente el liderazgo hacia la mitad del periodo y lo mantuvo hasta el final. El proceso de modernización del Estado también tuvo avances significativos en estos años en comparación con los dos periodos presidenciales anteriores.

— Planificación

El Gobierno presentó el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que debía sustituir a la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza en septiembre de 2004. El PND no era realmente un plan, sino un conjunto de políticas, y el Gobierno elaboró posteriormente lo que denominó Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PNDO), que fue aprobado en noviembre de 2005, un año antes de las elecciones presidenciales.

La planificación sectorial también avanzó de forma significativa, aunque

desigual. Algunos ministerios, como Educación y Salud, contaron desde 2004 con planes a cinco años (más institucionales que realmente sectoriales) que han sido implementados en buena parte en los planes operativos anuales 2005-2007. El sector rural productivo elaboró un programa sectorial, PRO-RURAL, aprobado en septiembre de 2005 e implementado en parte en 2006, el cual, aunque no era suficientemente preciso, sí comprendía a las principales instituciones públicas del sector y logró dar un impulso muy importante al enfoque sectorial.

— Gestión de las finanzas públicas

También se avanzó en el área de la gestión de las finanzas públicas. El Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría (SIGFA) ha sido evaluado por organismos internacionales en repetidas ocasiones, especialmente en el Country Financial Accountability Assessment (CFAA) de 2003 a cargo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que permitió que en 2005 se firmara el Arreglo de Financiamiento Conjunto (AFC, o JFA por su nombre en inglés) para apoyo presupuestario. La mayor parte de las recomendaciones del CFAA 2003 habían sido cumplidas a finales de 2004, según la evaluación correspondiente del Poverty Strategy Reduction Credit (PRSC) del Banco Mundial. También ha sido evaluado por expertos de organismos bilaterales. En ambos casos el SIGFA es

considerado un sistema capaz de asegurar una buena gestión de las finanzas públicas y un grado aceptable de transparencia en el gasto público. Su principal debilidad es que no ofrece la posibilidad de desagregar el gasto a nivel territorial

La Ley 550 de Administración Financiera y Régimen Presupuestario, aplicada por primera vez al Presupuesto General de la República (PGR) en 2006, obliga a incluir en el presupuesto todos los recursos que gastan todas las instituciones del Estado, incluyendo los municipios y las empresas públicas con capital mayoritario del Estado. La aplicación en 2006 significó que una parte de los recursos de la cooperación, cuyo desembolso no fue informado a tiempo (o la administración nicaragüense no tuvo la agilidad para incluir en el presupuesto), quedó fuera del PGR y no pudo ser incluida hasta que se realizó una ampliación presupuestaria hacia el mes de agosto. En consecuencia, quedaron recursos sin ejecutar. Esta situación mejoró en el PGR 2007, ya que todos los actores habían aprendido la lección. Esta ley crea condiciones satisfactorias para conocer el presupuesto público y, a través del SIGFA, su ejecución; por lo tanto, fortalece la transparencia.

El Ministerio de Finanzas y Crédito Público, después de varios ejercicios piloto, elaboró un marco presupuestario de medio plazo que incluía todos los ministerios para el periodo 2006-2008. La orientación a resultados difería en fun-

ción de los sectores, pero en términos generales era un avance importante en esa dirección.

La Ley 323 de Contrataciones del Estado, promulgada en 1999, ha estado en proceso de revisión desde 2003, pero sigue vigente. Las principales limitaciones de los procedimientos de compras no están tanto en el campo de la transparencia, sino en el de la rigidez, lo que ha llevado a que en ocasiones, como en el fondo común para el sector rural productivo (FC-PRORURAL), el propio Gobierno se acoja a las cláusulas de la ley que permiten emplear procedimientos de los donantes en lugar de los nacionales, con lo que han conseguido utilizar procedimientos más sencillos para licitaciones más elevadas.

— Diálogo entre el Gobierno y la cooperación

Entre 2002 y 2006 se crearon instancias de coordinación con la cooperación, generales (la Mesa Global y el Grupo de Apoyo Presupuestario) y sectoriales (mesas y submesas sectoriales), se celebraron cinco foros de coordinación con la cooperación, se puso en marcha el enfoque sectorial por lo menos en cuatro sectores (educación, salud, rural productivo, agua potable y saneamiento) y se dieron los primeros pasos en otros como pymes, transporte, energía, ambiente, justicia o descentralización (muchas de estas iniciativas no prosperaron porque no se trataba de sectores

bien definidos, por falta de liderazgo gubernamental o por la ausencia de cooperantes comprometidos con la Declaración de París).

Se firmaron tres códigos de conducta (salud, rural productivo, agua potable y saneamiento), el Arreglo de Financiamiento Conjunto para apoyo presupuestario al que se adhirieron nueve países y agencias de cooperación (Alemania, Finlandia, Holanda, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza, Comisión Europea y Asociación Internacional de Fomento-Banco Mundial) y tres memorandos de entendimiento para el funcionamiento de sendos fondos comunes en salud, rural productivo y educación⁵.

La comunidad cooperante se incorporó activamente en el proceso de AAYA, aunque de forma desigual, según la posición de sus sedes respectivas. Se lograron niveles de diálogo y negociación valorados como satisfactorios en algunas mesas sectoriales, con alta participación y toma de acuerdos.

La Mesa Global fue menos operativa que las mesas sectoriales, entre otras razones porque su propósito y agenda de trabajo no estaban suficientemente definidos. Sin embargo, gracias a la creación de un grupo técnico de cooperantes (denominado el quinteto por el número de sus miembros) y de la activa partici-

pación de la Secretaría de Relaciones Económicas y de Cooperación, Nicaragua cuenta con un buen Plan de Acción Nacional de Alineamiento y Armonización y su línea de base para el año 2005, formada por 20 indicadores de resultados.

Un logro del proceso de AAYA no escrito, pero valorado por los funcionarios públicos y el personal de las agencias de cooperación, es el mayor ordenamiento de las relaciones entre Gobierno y cooperantes. Ambos aprendieron a emplear los canales establecidos y a ser más transparentes en sus comunicaciones y decisiones.

Algunos factores que influyeron positivamente en el proceso fueron:

- La comprensión del proceso y el ejercicio del liderazgo de las autoridades del sector.
- La presencia en el sector de cooperantes pro-Declaración de París.
- Que las autoridades del sector contarán con asesoramiento y técnico propio durante el proceso.
- Las capacidades y dedicación del/la coordinador/a de la mesa y del enlace de la cooperación.

Todas estas acciones no se han visto suficientemente reflejadas en resultados concretos. Al final del año 2005 el

⁵ Estos instrumentos, denominados en Nicaragua «fondo común gestionado por el gobierno», son administrados exclusivamente mediante instituciones y procedimientos nacionales, de manera que se corresponden con lo que en otros casos se denomina apoyo presupuestario sectorial.

39% de los proyectos iniciados en 2005 no estaban alineados con el Plan Nacional de Desarrollo, la previsibilidad de los desembolsos era baja, los requerimientos al Gobierno no habían disminuido y no existían elementos que sugirieran una reducción de los costos de transacción. Los recursos de la cooperación alineados con los procedimientos nacionales eran a finales de 2006 alrededor del 20% de toda la AOD que llegaba al Gobierno, pero no eran recursos adicionales, porque mayoritariamente sustituían a lo que antes se desembolsaba como apoyo a la balanza de pagos.

Sin embargo, es probable que este 20% de ayuda alineada con las instituciones y procedimientos nacionales, a través de apoyo presupuestario y fondos comunes, tenga un papel muy importante en la continuidad del proceso de AAyA con el nuevo Gobierno.

— Liderazgo internacional

Además, Nicaragua fue país piloto de todas las acciones de seguimiento de AAyA del Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD de la OCDE) y lideró dos reuniones internacionales de países receptores de ayuda asociados al CAD de la OCDE, mundial en 2004 y latinoamericana en 2006.

— Participación de la sociedad civil en la definición de políticas públicas y en el proceso de AAyA de 2002 a 2006

Nicaragua cuenta con una Ley de Participación Ciudadana, promulgada en octubre de 2003, que es un buen marco legal para la participación. Esta ley crea consejos de participación nacional, departamentales, municipales, de las dos regiones autónomas y sectoriales. Los consejos fueron creándose paulatinamente y tienen distintos niveles de representatividad y de actividad. Los organismos de la sociedad civil consideran que son una oportunidad de incorporar perspectivas no gubernamentales a los planes locales de desarrollo, por lo menos en el caso de los consejos departamentales, municipales y algunos sectoriales. En diciembre de 2006 todavía se estaban constituyendo consejos municipales.

El Plan Nacional de Desarrollo recibió críticas de la sociedad civil. En estas se señalaba que el PND respondía a los intereses del gran capital y dejaba de lado a los pequeños productores, así como al gran porcentaje de la población que vive en territorios para los que el plan no incluía propuestas. Se señalaba que el PND respondía a un modelo centrado en el crecimiento económico y en la competitividad que priorizaba el apoyo al sector empresarial por encima de las dimensiones sociales⁶.

⁶ <http://www.socialwatch.org/es/informesNacionales/438.html>.

Durante el periodo 2002-2006 organismos representativos de la sociedad civil se incorporaron a los foros de coordinación de la cooperación y a algunas mesas sectoriales.

En su participación en el IV y V Foro de Coordinación de la Cooperación la sociedad civil tuvo un espacio específico de participación donde expresó que el Gobierno tenía que compartir las políticas y el Plan Nacional de Desarrollo con la población, de manera que alcanzaran un carácter de propuestas nacionales.

En cuanto al proceso de alineamiento y armonización de la cooperación, manifestaban dos inquietudes: la necesidad de recibir mayor información, capacitación y acompañamiento para comprender el proceso en profundidad y el rol de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en el mismo. Esta última inquietud se basaba en el riesgo de que en el proceso de AAyA se posicionase a la sociedad civil como mera ejecutora de las políticas gubernamentales y en la posibilidad de que el Gobierno tratara de controlar la parte de la AOD que llega a la sociedad civil sin su intermediación.

La auditoría y la veeduría sociales eran identificadas como los roles apropiados de la sociedad civil en las instancias de AAyA.

Otra inquietud planteada por la sociedad civil se refería a la presión ejercida

por los cooperantes sobre el Gobierno a través de las condicionalidades vinculadas a los desembolsos. Se planteaba que esta presión, considerada excesiva y descoordinada, podía afectar a los acuerdos nacionales tomados entre el Gobierno central, los Gobiernos locales y la sociedad civil.

III.2. *Primer año de presidencia y perspectivas del proceso de AAyA con el nuevo Gobierno (2007-2011)*

El nuevo Gobierno de Nicaragua asumió el 10 de enero de 2007. El cambio político que representa es muy importante: se ha pasado de un Gobierno de orientación neoliberal a un Gobierno que se declara de izquierda y dice querer desarrollar formas de democracia popular. Esta situación hace que el marco nacional de planificación esté en revisión; sin embargo, no parece que vayan a producirse cambios importantes en la gestión de las finanzas públicas.

— Contexto macroeconómico

El Gobierno firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en octubre de 2007. Economistas independientes señalan que el Gobierno actual está siguiendo las líneas del Marco Presupuestario de Medio Plazo 2006-2008 elaborado por el Gobierno anterior y que responde a criterios económicos ortodoxos.

El Programa Económico Financiero, fechado en agosto de 2007⁷, dice continuar el PNDO del Gobierno anterior con algunas diferencias: tiene en cuenta a los medianos y pequeños productores e incluye políticas e indicadores sociales. Señala también que las políticas sociales no serán sacrificadas para mantener un entorno macroeconómico estable.

La transparencia en la gestión pública ha disminuido. Han desaparecido de las páginas web gubernamentales muchas de las fuentes de información antes disponibles. Además, los recursos que se logren con la venta del petróleo venezolano, así como otras ayudas de este país y de otros cooperantes no firmantes de la Declaración de París, no van a estar incluidas en el Presupuesto General de la República.

— Políticas sociales y planificación

Se han puesto en marcha varios programas dirigidos a la reducción de la pobreza. Los más importantes son Hambre 0, cuyo propósito es que los campesinos pobres produzcan sus alimentos y tengan excedentes para vender, y Usura 0, que proporciona créditos a bajo interés para los pequeños productores y comerciantes.

Desde febrero de 2007, coincidiendo con el inicio del curso escolar, la matrí-

cula en la educación primaria y secundaria es gratuita en los centros públicos. También se han eliminado los cobros por recibir atención médica en los centros del Ministerio de Salud.

Es todavía pronto para valorar los resultados de estas medidas sobre el aumento del gasto público para los pobres, el acceso a los servicios de educación y salud y la reducción de la pobreza.

El Gobierno se ha comprometido a presentar un borrador de su Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) a mediados de febrero de 2008. Si cumple este compromiso y el PNDH se aprueba con celeridad, habrá demostrado una eficacia en este ámbito mayor que la del Gobierno anterior y que la mayoría de los últimos gobiernos centroamericanos.

Varios planes sectoriales están siendo adecuados a las nuevas políticas y al PNDH. En general parece que las adecuaciones de los planes que estaban más desarrollados y en implementación incluyen la continuidad de las líneas de acción más importantes.

— Derechos humanos

La Asamblea Nacional ha aprobado la penalización del aborto terapéutico. Esta medida afecta gravemente los derechos de las mujeres y aumenta el riesgo de

⁷ Programa Económico Financiero 2007-2010. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/PDF/PEF2007-2010_final.pdf.

muerte materna, en contra del objetivo 5 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

— Diálogo con la sociedad civil

El Gobierno actual está organizando un sistema de participación popular paralelo al que se creó a partir de la Ley de Participación Ciudadana, los Consejos del Poder Ciudadano (CPC). Estos consejos dependen de la Secretaría de Comunicación y Ciudadanía, adscrita a la Presidencia, lo que los convierte en potenciales instancias de control social y clientelismo político.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen posiciones distintas frente a los CPC. Todas afirman que pueden coexistir junto a los demás organismos. Algunas consideran que deberían tener carácter de órganos del Frente Sandinista y que existe el riesgo de que monopolicen la participación ciudadana. Otras organizaciones, más cercanas al partido en el poder, opinan que los CPC pueden dar respuestas más efectivas a las demandas ciudadanas⁸.

— Perspectivas para el proceso de AAyA

El Gobierno evitó el diálogo con los cooperantes durante los primeros 10 meses

de su gestión, expresó desconfianza sobre los beneficios de la cooperación de los firmantes de la Declaración de París e incluso invocó la conquista para plantear la creación de un fondo de compensación de Europa a Centroamérica⁹.

Tras los seis primeros meses de parálisis de las instancias de diálogo, algunos cooperantes iniciaron contactos y establecieron acuerdos bilaterales con el Gobierno, sin respetar los compromisos adquiridos en la Declaración de París y en los códigos de conducta y memorandos de entendimiento firmados en el país. Esta actitud contribuyó a debilitar la credibilidad del proceso de AAyA ante el Gobierno.

Cooperantes ajenos a la Declaración de París están aumentando su presencia en la escena nicaragüense: Venezuela, Cuba, China, Taiwán, Irán o Corea del Norte. Estos actores pueden modificar sustancialmente las condiciones para la implementación de los compromisos de París porque, además de no ser firmantes de la Declaración, los recursos que aportan no están necesariamente incluidos en el Presupuesto General de la República y todavía no está claro si el Gobierno impulsará su participación en las instancias de diálogo.

La situación del diálogo cambió paulatinamente desde octubre de 2007, cuando

⁸ Noticia del *Nuevo Diario* de 23 de agosto de 2007. Disponible en: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/08/23/politica/57025>.

⁹ Noticia de *Ansa*. Disponible en: <http://www.ansa.it/ansalatina/notizie/notiziari/amcentr/20070630121234353708.html>.

se firmó el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. En noviembre se reunió el Grupo de Apoyo Presupuestario y se acordó modificar los indicadores de la Matriz de Evaluación de Desempeño, que es el instrumento para medir el cumplimiento de los compromisos del Gobierno y aprobar los desembolsos. Se espera que esta modificación esté lista a finales de febrero de 2008¹⁰.

A pesar de la falta de liderazgo en los primeros meses de gobierno, aquellos sectores en los que estaba más avanzada la implementación del enfoque sectorial —es decir, educación, salud y rural productivo— continuaron su desarrollo. Se han realizado reuniones de mesas, en algunos casos los planes ya están adaptados a las nuevas orientaciones, más cooperantes se han incorporado a los fondos comunes y se han realizado misiones comunes.

El factor que parece haber influido más en la continuidad del diálogo en los sectores es la existencia de fondos comunes gestionados por el Gobierno. Las condiciones para el uso de estos fondos son su empleo en las actividades previstas en los planes de las instituciones del sector y la rendición de cuentas transparente sobre la ejecución del presupuesto. En consecuencia, son un incremento del presupuesto sectorial, más flexible

que cualquier otra forma de ayuda, que permite mejorar la producción de bienes y servicios e impulsa el fortalecimiento de las capacidades públicas.

A inicios de febrero de 2008 el Gobierno reunió a los equipos técnicos de las mesas sectoriales y a la cooperación en una jornada de evaluación. Las conclusiones de esta jornada (no publicadas al término de este documento) fueron: *a)* evaluar el Plan Nacional de Acción de AAyA 2005-2007 y elaborar el Plan 2008-2010, *b)* fortalecer y agilizar la arquitectura de las instancias de diálogo, *c)* definir cuándo es útil emplear el enfoque sectorial o programático, *d)* territorializar el proceso de Apropiación, Alineamiento y Armonización (AAyA) y *e)* aumentar el conocimiento de todos los actores sobre este proceso.

Es probable que la reunión de la Mesa Global del 13 de febrero de 2008, a la que se habrán llevado estas conclusiones, haya sido el reinicio del diálogo. Queda por ver si el Gobierno impulsará el diálogo sobre políticas, si se incorporarán los cooperantes no adheridos a la Declaración de París y si los firmantes de la misma llegarán a acuerdos para defender en común las políticas que consideren prioritarias.

¹⁰ Es posible que este cambio de actitud no sea ajeno al Arreglo de Financiamiento Conjunto para apoyo presupuestario. En este documento se determina que los compromisos de desembolso de los firmantes se realizarán en las reuniones ordinarias del Grupo de Apoyo Presupuestario.

3. LECCIONES APRENDIDAS Y OPORTUNIDADES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El análisis de los casos de El Salvador, Honduras y Nicaragua ha permitido extraer algunas lecciones aprendidas, que pueden ser de utilidad para que la cooperación española dirija de forma efectiva el cambio hacia la aplicación de los principios de la Declaración de París y hacia un cambio en la relación con los países receptores de ayuda que ponga en primer término la asociación para el desarrollo.

También se han identificado algunas oportunidades para que este cambio aporte un valor específico, derivado de las características actuales de la cooperación española.

I. DIEZ LECCIONES APRENDIDAS SOBRE ALINEAMIENTO Y ARMONIZACIÓN EN LOS PAÍSES ANALIZADOS

1. El proceso de alineamiento y armonización ha contribuido a fortalecer algunas políticas importantes tanto para los socios de cooperación como para los países receptores cuando estos han sido capaces de ponerse de acuerdo en prioridades estratégicas comunes como: enfoque en la reducción de pobreza, defensa del medio ambiente, derechos humanos, género, diversidad cultural. Esto ha sido así incluso en los países de renta media con menor dependencia de la ayuda. Este proceso ha promovido acciones concretas relativas a transparencia y políticas fiscales, lo que tiene especial impacto en la planificación y ejecución de

inversiones públicas, ámbitos muy dependientes de la ayuda.

2. El proceso de alineamiento y armonización suele consumir en sus primeras etapas muchas energías y recursos del gobierno y de la cooperación. Este desgaste puede producir fatiga y desencanto en ambas partes. Para evitarlo hay que lograr resultados en un lapso de tiempo razonable, lo que implica un alto grado de compromiso y de coordinación. Uno de los resultados de mayor valor añadido para el gobierno es la previsibilidad y coherencia de los flujos financieros, es decir, que estos flujos sean significativos en volumen, estables, predecibles y a largo plazo. Es significativo que el proceso en Centroamérica, a diferencia de otras regiones, no haya producido un incremento de la ayuda, lo que se explica por las debilidades que impiden crear la confianza necesaria, aunque también por el menor interés de algunos de los principales donantes en la zona.

3. La apropiación tiene que ser real, no puede basarse fundamentalmente en la aceptación por parte de los gobiernos de políticas impuestas por la cooperación que los nacionales no consideran prioritarias, porque en estas condiciones el proceso fracasa. En este sentido es importante que las condicionalidades para los desembolsos sean: *a)* pocas, *b)* relevantes, *c)* coherentes en conjunto, *d)* comunes para la mayor parte de los donantes y *e)* fortalecedoras de las capacidades nacionales.

4. Hay que articular los procesos de alineamiento y armonización con los de descentralización y desconcentración, de manera que los primeros no retrasen o dificulten los segundos. El fortalecimiento de las políticas nacionales no puede ir en detrimento de las locales ni reducir las oportunidades de los gobiernos locales de acceder a la AOD.

5. Los cambios de gobierno representan un alto riesgo para todas las políticas nacionales (incluyendo el proceso de alineamiento y armonización), lo que indica la debilidad de las mismas, porque son de gobierno, pero no de Estado. Algunos factores que facilitan la continuidad en los cambios de legislatura son: *a)* la percepción de beneficios por parte de la población, *b)* la percepción de un incremento efectivo de los espacios de participación por parte de la sociedad civil, *c)* que se haya consolidado el marco legal (y dentro de este, el marco presupuestario) y *d)* que todos los actores conozcan y se hayan apropiado de las políticas.

6. Específicamente la participación de la sociedad civil en la definición de políticas nacionales y en los compromisos de alineamiento y armonización es un elemento favorecedor de la continuidad más allá de los periodos de gobierno. La sociedad civil se involucra cuando son tenidas en cuenta sus prioridades. Para lograrlo tiene que participar en la elaboración de la agenda y tiene que ser considerada al mismo tiempo como uno de los ámbitos a fortalecer durante el pro-

ceso de desarrollo de los mecanismos de ayuda programática.

7. El desarrollo de conocimiento sobre el proceso de alineamiento y armonización se genera en los países receptores de la ayuda, pero el análisis, la sistematización y la difusión se llevan a cabo con frecuencia a través de las sedes de las agencias, lo que sesga las conclusiones y recomendaciones al mismo tiempo que dificulta la apropiación. Frecuentemente se consideran los nuevos instrumentos como una propuesta concluida y alcanzable cuando no es ni lo uno ni lo otro. Son parámetros para proponer tendencias todavía muy incompletos. La mayor fuente de información en cada lugar es el seguimiento de la ejecución de políticas locales. En Centroamérica no se está potenciando suficientemente el intercambio, la sistematización de casos y el análisis entre los países donde en definitiva se genera y se aplica el conocimiento. Esta debilidad en el debate es causa de que se mantengan un concepto demasiado racionalizado de los nuevos instrumentos, poco transformado aún por la práctica y la realidad local.

8. Las políticas de cooperación relacionadas con los principios de la Declaración de París no están pensadas para los países de renta media. Se requiere un reconocimiento específico de la importancia de que sigan llegando flujos de cooperación a países que recientemente llegaron a ser de renta media, pero continúan teniendo importantes bolsas de pobreza, problemas de sostenibilidad y

fuerte dependencia en algunos sectores y ámbitos de inversión. Estos países tienen a su vez una importante interacción con otros de renta baja de su entorno. Se requiere de mecanismos apropiados para la coordinación de la ayuda en este contexto aprovechando las virtudes para la efectividad de la ayuda de la Declaración, incorporándolas y superándolas. Es difícil pensar en un proceso que no asuma el trabajo ya realizado por identificar mecanismos para la efectividad de la ayuda.

9. Los donantes tienen un largo camino por recorrer hacia el cumplimiento de la Declaración de París porque: *a)* todavía existe una gran brecha entre los discursos en los foros internacionales y la práctica en el terreno, *b)* en muchas ocasiones se interpreta la Declaración de París desde la perspectiva de los intereses del donante y se da un abuso distorsionador de la terminología, *c)* la coordinación entre donantes para unificar y reducir requerimientos al gobierno o para impulsar políticas comunes es baja, *d)* los incentivos, explícitos o no, que recibe el personal de la mayoría de las agencias son contrarios al proceso de alineamiento y armonización (por ejemplo: visibilidad, implantación de políticas propias, evaluación por el volumen de recursos colocados y desembolsados o inexistencia de evaluaciones de impacto posteriores a la finalización de los proyectos).

10. Algunos factores que han demostrado que facilitan el éxito del proceso de alineamiento y armonización son:

- a)* El liderazgo nacional, concretado en la conducción del proceso, el logro de acuerdos nacionales previos a los acuerdos con la cooperación y la existencia de políticas y planes nacionales.
- b)* La existencia en el país, el sector o la institución de donantes fuertemente comprometidos con la implementación de la Declaración de París.
- c)* El conocimiento de lo que significa el proceso y de lo que representa la ayuda programática, incluyendo el apoyo presupuestario y los enfoques sectoriales, por parte de los directivos y funcionarios involucrados, así como la existencia entre estos de capacidades de definición de políticas, planificación, gestión de las finanzas públicas, diálogo y negociación.
- d)* La definición del propósito, los objetivos y los mecanismos de funcionamiento de las instancias de diálogo y negociación.

II. DIEZ OPORTUNIDADES PARA QUE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA APORTE VALOR A LOS PROCESOS DE ALINEAMIENTO Y ARMONIZACIÓN

1. El compromiso de la dirección de la cooperación española es la mejor oportunidad para crear las condiciones y construir las capacidades para participar más activamente en los procesos de alineamiento y armonización.

— Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- a) Que el compromiso sea conocido y asumido por todos los actores del servicio exterior español en las dimensiones que competan a cada uno.
- b) Que se facilite el cambio en las prioridades de análisis del enfoque micro, característico de los proyectos, al enfoque macro, el adecuado para el alineamiento y armonización.
- c) Que se desarrollen las capacidades para analizar las políticas, los planes (nacionales y sectoriales), la gestión de las finanzas públicas y los procesos nacionales de participación.
- d) Que se impulse un cambio de cultura en la sede y en las OTC que ponga en el centro de las relaciones entre la cooperación y los países receptores una auténtica asociación para el desarrollo.
- e) Que se desarrolle la normativa y los procedimientos adecuados al nuevo ambiente de cooperación.

2. El trabajo conjunto y la armonización con los donantes más comprometidos en el proceso de alineamiento y armonización, así como la delegación de la gestión de la ayuda.

— Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- a) Reducir el número de acciones que no estén integradas con las de otras cooperaciones bilaterales o multilaterales.
- b) Pasar de las iniciativas de simple «coordinación» a las de armonización, de manera que las acciones se integren simultáneamente con el mayor número posible de cooperaciones bilaterales y agencias interesadas en cada caso.
- c) Definir los criterios y procedimientos para las operaciones de delegación.
- d) Mantener un espíritu de innovación para conseguir procedimientos más efectivos en cada caso superando los modelos existentes.

3. Aprovechar los espacios de cooperación en los que la cooperación española ha acumulado un valor añadido para concentrar en ellos la ayuda.

— Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- a) Aplicar los principios de alineamiento y armonización en los ámbitos de mayor éxito de la cooperación española.
- b) No abrir nuevos caminos hasta sistematizar y analizar la experiencia adquirida. Los aumentos presupuestarios pueden ser invertidos en líneas de acción ya existentes, potenciándolas, más

que en expandir las acciones geográfica, sectorial o institucionalmente.

- c) Aprovechar especialmente los enfoques ligados a la defensa de los derechos humanos como garantía de coherencia.

4. Emplear la presencia en los órganos de decisión de los organismos multilaterales técnicos y financieros y las iniciativas españolas de fortalecimiento de estas instituciones, para impulsar los principios de la Declaración de París en asociación con los donantes más comprometidos.

— Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- a) Informar y capacitar a los representantes españoles en estos organismos.
- b) Aplicar mecanismos de armonización con los organismos multilaterales en el país receptor de la ayuda.

5. Aplicar los principios del consenso europeo sobre coordinación, coherencia y complementariedad de la ayuda.

— Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- a) Difundir el texto y establecer metas relativas a su aplicación en cada país.
- b) Diferenciar entre las acciones coyunturales en respuesta a de-

mandas puntuales, de dimensión limitada, de los programas de cooperación propiamente dichos.

- c) Participar activamente en los procesos de coordinación, complementariedad y coherencia promovidos por la Comisión de la UE, aplicando el código de conducta al respecto.

6. Favorecer el consenso nacional en los países receptores donde la cooperación española tiene presencia en otros poderes del Estado y relación con los partidos políticos.

— Condición para aprovechar esta oportunidad:

- a) Actuar siempre en la promoción del diálogo político y el diálogo social, incluyendo al mayor número posible de actores nacionales e internacionales interesados en el proceso.

7. Aprovechar la fuerte inversión en desarrollo local de la cooperación española para fomentar el diálogo entre los poderes centrales y locales con respecto al alineamiento y armonización de la cooperación y analizar la oportunidad de promover acuerdos de buenas prácticas y principios básicos entre ellos. En el otro polo territorial, promover las buenas prácticas para la efectividad de la ayuda en el marco de Programa de Cooperación Regional con Centroamérica.

— Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- a) Crear modelos de alineamiento y armonización con base territorial ajustados a cada caso, sobre los principios de efectividad de la ayuda.
- b) Establecer códigos de conducta o manuales de buenas prácticas sobre el terreno y adecuados a cada caso, compartidos con otras cooperación multilaterales y bilaterales y también con la cooperación descentralizada.

8. Participar activamente en las instancias de diálogo y negociación entre el gobierno y la cooperación y en modalidades programáticas de cooperación que ya estén en marcha.

— Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- a) Disponer de personal de la cooperación española con capacidad de aportar valor añadido en las actividades de diálogo y negociación y de dar seguimiento a las modalidades programáticas de cooperación. Es importante aumentar la capacidad de análisis de los procesos presupuestarios y de desarrollo económico.

9. Aprovechar el espacio iberoamericano para promocionar el diálogo sur-sur.

— Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- a) Financiar el diálogo sin marcar la agenda para contribuir a que sea un auténtico diálogo sur-sur.
- b) Aplicar a las acciones de cooperación del espacio iberoamericano la lógica de los principios de París con un desarrollo propio que establezca parámetros para una cooperación efectiva entre los países de la zona.

10. Promover las asociaciones entre ONGD españolas y organizaciones locales de la sociedad civil para una mayor y mejor participación en los procesos relativos a la efectividad de la ayuda

— Condiciones para aprovechar esta oportunidad:

- a) Promover la información y debate sobre los procesos de efectividad de la ayuda en el ámbito de la sociedad civil en los países socios y en España.
- b) Definir los espacios de participación efectiva de la sociedad civil en las fases de formulación, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo, así como los mecanismos de financiación de las mismas.

ANEXOS

ANEXO 1

Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París. CAD-OCDE

Capítulos por país

HONDURAS

Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París se realizó en 34 países que recibieron ayuda. Los resultados de la encuesta se presentan en dos volúmenes. El volumen 1 ofrece un panorama de los principales resultados obtenidos en 34 países. El volumen 2 presenta los resultados básicos y principales medidas de referencia en cada uno de los 34 países que participaron en la encuesta. Este capítulo está basado principalmente en los datos y resultados comunicados a la OCDE por los gobiernos y los donantes con arreglo al proceso de seguimiento de la Declaración de París. En el capítulo 2 del volumen 1 figura una descripción más detallada de este proceso, de la manera en que se preparó este capítulo y las fuentes utilizadas.

Tanto el volumen 1 (Presentación general) como el volumen 2 (Capítulos por país) de Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París pueden telecargarse en el sitio web:

www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring

En el primer trimestre de 2008 se habrá organizado una segunda ronda de seguimiento, que será una importante contribución al Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo que se celebrará en Accra en septiembre de 2008.

15 HONDURAS

HONDURAS TIENE UNA POBLACIÓN de aproximadamente 7,2 millones de personas, con un producto interno bruto (PIB) de 1.190 dólares estadounidenses per cápita. En 1999, el 48% de la población se encontraba bajo el umbral nacional de pobreza. En el mismo año, el 20,7% de la población estaba bajo el umbral de pobreza internacional fijado en un dólar por día y por persona, y el 44% ganaba menos de dos dólares por día.

Honduras es signataria de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Tiene un gobierno fuertemente comprometido con los objetivos de 2010, aunque las limitaciones son todavía evidentes. En 2005, la Ayuda Pública neta al Desarrollo (AOD) fue de 681 millones de dólares, de 650 millones en 2004 y de 395 millones en 2003. La AOD como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto bajó del 9,2% en 2004 al 8,2% en 2005 (en 2003 fue de 6%). Este capítulo fue redactado sobre la base de información proporcionada por el gobierno de Honduras respecto de nueve donantes que suministraron al menos el 60% de la AOD para 2005.

PRESENTACIÓN

CUADRO 15.1. *Problemas y medidas prioritarias*

| Dimensiones | Referencia | Problemas | Medidas prioritarias |
|------------------------------------|------------|---|--|
| Apropiación | Moderada | Fortalecer más la capacidad gubernamental para planificar y ejecutar y procurar hacer un uso más eficaz de los recursos técnicos y financieros. | Crear mecanismos más claros y articulados para establecer prioridades y poner en práctica la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) del país. |
| Alineación | Baja | La corrupción sigue siendo un grave problema y todavía no son claros los propósitos del gobierno en este ámbito. | Seguir reforzando los sistemas internos de gestión de las finanzas públicas y de adquisiciones, y la capacidad para utilizar el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), entre otros. |
| Armonización | Moderada | Mayor coordinación de los donantes bajo dirección gubernamental en la realización de misiones conjuntas, comprendido el sistema de seguimiento de las misiones de donantes. | Esfuerzos permanentes del gobierno y los donantes hacia sus respectivos enfoques sectoriales. |
| Gestión orientada a los resultados | Moderada | Fragmentación continua de la capacidad estadística y falta de enlaces con los sistemas de información en los ministerios de ejecución. | Esfuerzos permanentes por establecer un sistema integral nacional de seguimiento y evaluación. |
| Responsabilidad mutua | Moderada | Fortalecimiento del seguimiento y la evaluación basada en los resultados, participación de la sociedad civil y coordinación de los donantes y el gobierno. | Seguir emprendiendo iniciativas para un mecanismo de rendición mutua de cuentas. |

APROPIACIÓN

Indicador 1

LA APROPIACIÓN ES DECISIVA para lograr resultados de desarrollo y es un elemento básico de la Declaración de París. Se define como la capacidad de un país para dirigir efectivamente sus políticas y estrategias de desarrollo. No es una meta fácil de alcanzar, especialmente en el caso de países muy dependientes de la ayuda para financiar su desarrollo. Desde luego, tampoco puede medirse por un indicador único. Para los donantes, fomentar la apropiación significa apoyar la dirección, las políticas, las instituciones y los sistemas de un país. Esto se conoce generalmente como «alineación.» (véase más adelante).

En el estudio sobre la Aplicación del Marco Integral de Desarrollo (MID) del Banco Mundial, de 2005, Honduras fue calificada con C, en una escala que va de A a E (A es la puntuación más alta). Esta evaluación se efectúa sobre la base de una serie de criterios: si el país tiene una visión coherente a largo plazo y una estrategia a plazo medio derivada de la misma, objetivos específicos que respondan a una estrategia de desarrollo integral, equilibrada y bien escalonada, y capacidad y recursos para ponerla en práctica. Se ha determinado que sólo los países de las categorías A y B tienen una estrategia operativa.

La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) en el país considera una perspectiva a largo plazo que va de 2001 a 2015. El Examen de la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial para 2006 informa de que se ha avanzado en el fomento de acuerdos internos acerca de una visión a largo plazo del desarrollo. Con arreglo a la ERP se determinan los objetivos a plazo medio para los planes gubernamentales que dispone la Constitución. Los objetivos a largo plazo se centran en facilitar la elaboración de enfoques estratégicos en el plano sectorial, aunque el gobierno elegido en 2006 todavía no

se ha comprometido a este respecto. Los planes gubernamentales para 2006-2010 responderán a los objetivos sectoriales. Los 298 municipios terminaron de elaborar sus planes de desarrollo municipal para 2005 y algunos ya están en ejecución.

La ERP distingue seis ámbitos programáticos: i) crecimiento equitativo y sostenible; ii) reducción de la pobreza en las zonas rurales; iii) reducción de la pobreza en las zonas urbanas; iv) inversión en capital humano; v) fortalecimiento de la protección para grupos vulnerables; y vi) garantizar la sostenibilidad de la estrategia, y temas transversales como las cuestiones de género, la sostenibilidad ambiental, las redes de seguridad social y la descentralización. El gobierno ha procedido a una revisión en cuanto a tres componentes: i) sostenibilidad; ii) ámbitos estratégicos; iii) temas transversales. Se espera centrar la aplicación en cinco prioridades en el Plan de Gobierno: i) estabilidad macroeconómica; ii) crecimiento económico con equidad; iii) gobernanza y reforma del Estado; iv) lucha contra la corrupción y participación ciudadana; y v) desarrollo humano. Las metas fijadas para 2015 son coherentes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y adaptadas a las circunstancias del país.

El Examen de la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial para 2006 observa que se han hecho progresos en la canalización de mayores recursos hacia las prioridades de la ERP. Desde 2005 el presupuesto anual toma en cuenta un marco de gastos a medio plazo basado en las prioridades sectoriales de la ERP. Desde 2004 existe un fondo virtual incorporado en el presupuesto, que vigila el gasto en la pobreza rotulando los gastos específicos. En 2004 el gasto en la pobreza aumentó en un 0,6% y ascendió al 8,4% del INB; el gasto vinculado a la ERP llegó a casi 40% del presupuesto de 2006. El gobierno se ha comprometido a vincular el gasto a los resultados de los organismos oficiales y se están haciendo esfuerzos para reforzar la capacidad gubernamental

tal, aunque todavía hay importantes atascos en ese ámbito. El Sistema de información para la Estrategia de Reducción de la Pobreza (SIERP) se estableció para coordinar y supervisar la ERP, aunque el gobierno admite que es preciso mejorar la producción de datos en ese campo.

El Examen de la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial para 2006 observa que el desarrollo estratégico y la aplicación de la ERP son coordinados por la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) que depende del Ministerio de la Presidencia. El Gabinete Social del Ministerio de Cultura ayuda a asegurar que las políticas y el presupuesto reflejan las prioridades sectoriales de la ERP. Se trabaja en el establecimiento de estructuras sostenibles para la participación de los interesados, mediante el Consejo Consultivo de la ERP, encargado del seguimiento y de la fiscalización social a fin de evaluar los resultados respecto de los objetivos sociales. La ley de Participación Ciudadana de 2006 apunta a facilitar la participación en el plano local, aunque no se han creado todavía los comités municipales y departamentales y los órganos consultivos de ciudadanos.

Las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado participan en el seguimiento y la actualización de la ERP por conducto del Consejo Consultivo, con libertad de asociación respetada por el gobierno. También es notoria la participación parlamentaria: el Congreso Nacional aprobó los planes gubernamentales de desarrollo como lo dispone la Constitución. Sin embargo, no se discutieron en este nivel los anteriores informes trimestrales sobre la aplicación de la ERP, y el gobierno actual todavía no ha comenzado a prepararlos. El comité de presupuesto del Congreso supervisa el presupuesto; algunos conflictos en este ámbito subrayaron la necesidad de crear mecanismos claros y articulados para establecer prioridades en la ERP y aplicarla. Los representantes en el Congreso se reúnen regularmente con los interlocutores externos.

ALINEACIÓN

PARA QUE LA AYUDA SEA EFICAZ debe estar alineada con las estrategias y planes nacionales de desarrollo. Los indicadores 2 a 8 de la Declaración de París tienen por objeto medir el grado de alineación logrado, en función de varias dimensiones de la alineación.

Honduras ha conseguido algunos avances en términos de alineación pero el gobierno y los donantes tienen todavía tareas que cumplir antes de que el país pueda alcanzar los objetivos de la Declaración de París en cuanto a alineación de la ayuda con los sistemas y políticas nacionales. Hace falta un esfuerzo especial de alineación en términos del volumen de ayuda que utiliza los sistemas internos y sistemas de registro con este fin.

Creación de sistemas nacionales confiables

En la Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA) del Banco Mundial para 2005, que evalúa la calidad de la gestión presupuestaria y financiera, los sistemas de gestión de las finanzas públicas de Honduras recibieron una puntuación de 4,0, cifra significativamente más elevada al promedio de 3,2 de los que reciben préstamos de toda la ayuda internacional al desarrollo.

Indicador 2a

El Examen de la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial para 2006 observa que se están tomando medidas para fortalecer los sistemas fiduciarios del país. En 2003 se introdujo un Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), que se amplió en 2005 para mejorar la accesibilidad. Se ha avanzado en la reconciliación del ingreso y el gasto. Sin embargo, la capacidad de los ministerios de ejecución para

utilizar el SIAFI es actualmente limitada. Un aumento de los recursos y más seguimiento ayudarían también a extender los controles a un mayor número de organismos oficiales centrales y locales.

Indicador 2b

El gobierno está aplicando un Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado (PET). En 2005, el gobierno revisó la ley sobre adquisiciones existente, y estableció una oficina de reglamentación de las adquisiciones. El mecanismo no funciona todavía por completo pero se están asignando fondos para reforzar las capacidades y los recursos para ponerlo en práctica. La corrupción sigue siendo un problema grave, pese a algunos mejoramientos al respecto. El aumento de los recursos y la capacidad en particular podrían ayudar a Honduras a alcanzar en 2010 la meta de 4,5 puntos en gestión de las finanzas públicas.

Alineación de la ayuda con las prioridades nacionales

Según el Examen de la Eficacia de la Ayuda para 2006 del Banco Mundial, el Ministerio de Hacienda coordina los bancos multilaterales de desarrollo y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETCO) coordina la asistencia bilateral y las Naciones Unidas. La SETCO se coordina estrechamente con la UNAT para asegurar que la ayuda al desarrollo está alineada con la ERP. El gobierno ha señalado la necesidad de reformar las consultas con los interlocutores externos y está empeñado en ello. El diálogo entre estos últimos tiene lugar actualmente por medio de un marco coordinado conocido como el G-16, que también mantiene relaciones con la SETCO y la UNAT. Los colaboradores externos han alineado su ayuda con la ERP y siguen dando prioridad a este ámbito al

mismo tiempo que descentralizan sus intervenciones. El gobierno ha demostrado interés en descentralizar mediante colaboración entre los sectores público y privado.

Existen problemas en cuanto a la inscripción plena y fiel de los compromisos de los donantes en el presupuesto nacional. El Indicador 3 evalúa el grado en que la ayuda se alinea con las prioridades nacionales, mediante la proporción de ayuda que se registra en el presupuesto a título indicativo. La encuesta de referencia para Honduras indica que el 50% de la ayuda se registra en el presupuesto nacional. El objetivo general de este indicador establecido por la Declaración de París (86%) pide un alto nivel de realismo presupuestario de las autoridades del país, y un alto grado de buena voluntad y capacidad de los donantes para proporcionar la información de manera oportuna y en una forma conveniente.

El cuadro 15.2 presenta dos mediciones para el Indicador 3. El primero se basa en la proporción entre el volumen de la ayuda registrada en el presupuesto (numerador) y el importe de la ayuda desembolsada para el sector gubernamental (denominador). Esta proporción indica el grado en que se ha registrado en el presupuesto un importe subestimado (proporción bajo 100%) o un importe sobrestimado (proporción superior a 100%). Para Honduras existen discrepancias tanto en términos de subestimación como de sobrestimación (hasta el total de 200%). Para tener una medida única de las discrepancias combinadas, se proporciona además una medición de la «discrepancia en el registro presupuestario». Esto refleja mejor el grado de discrepancia entre la ayuda desembolsada al sector gubernamental, según informan los donantes, y la registrada en el presupuesto. La discrepancia en el registro presupuestario en Honduras es del 113%, con un objetivo del 56% para 2010. Según la respuesta a la encuesta, las posibles razones de esta discrepancia residen en la diferencia entre los años fiscales del go-

Indicador 3

CUADRO 15.2. ¿Son completas y realistas las estimaciones presupuestarias del gobierno?

| | Estimaciones presupuestarias del gobierno del flujo de ayuda para el EF OS (millones de dólares) | Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental en el EF OS (millones de dólares) | Proporción de referencia * a / b b / a (%) | |
|---|--|--|--|-----------|
| | a | b | c = a / b | c = b / a |
| Alemania | 13 | 12 | | 91 |
| Banco Internacional de Desarrollo (BID) | 215 | 71 | | 33 |
| Banco Mundial | 171 | 100 | | 58 |
| CABE! | 105 | 23 | | 22 |
| Canadá | 5 | 3 | | 60 |
| Cooperantes Multilaterales | 19 | — | | — |
| Comisión Europea | 32 | 55 | 59 | |
| España | 34 | 2 | | 7 |
| Estados Unidos de América | 19 | 12 | | 65 |
| Fondo Mundial | — | 0 | | — |
| Francia | — | 1 | | — |
| Japón | 17 | 19 | 86 | |
| Naciones Unidas | 22 | 27 | 81 | |
| Suecia | 16 | 8 | | 53 |
| Suiza | 1 | 1 | 86 | |
| Total | 667 | 334 | | 50 |

* Proporción de referencia es $c = a / b$ excepto cuando las estimaciones presupuestarias del gobierno son superiores a los desembolsos ($c = b/a$).

Indicador 4

CUADRO 15.3. ¿En qué medida está la asistencia técnica coordinada con los programas nacionales?

| | Cooperación técnica coordinada (millones de dólares) | Total cooperación técnica (millones de dólares) | Proporción de referencia (%) c = a / b |
|---|--|---|---|
| | a | b | |
| Alemania | 1 | 7 | 9 |
| Banco Internacional de Desarrollo (BID) | - | 3 | .. |
| Banco Mundial | 12 | 22 | 56 |
| CABE! | 0 | 1 | 53 |
| Canadá | — | 1 | „ |
| Cooperantes Multilaterales | | | |
| Comisión Europea | 2 | 7 | 23 |
| España | — | 17 | — |
| Estados Unidos de América | 46 | 54 | 84 |
| Fondo Mundial | 0 | 0 | — |
| Francia | — | 0 | — |
| Japón | 9 | 10 | 86 |
| Naciones Unidas | — | 23 | — |
| Suecia | 1 | 3 | 20 |
| Suiza | 0 | 1 | 6 |
| Total | 70 | 148 | 47 |

bierno y los donantes, en los datos sobre AOD no integrados en el presupuesto nacional, particularmente en cuanto a las sumas desembolsadas directamente a organismos descentralizados; y en la falta de registro de la cooperación técnica. Alcanzar el objetivo convenido en París para este indicador significará colmar gradualmente esta brecha, prestando especial atención a los problemas señalados. El gobierno ya ha tomado varias medidas para hacer frente a estos problemas y, en general, los sistemas oficiales de seguimiento y registro de la ayuda están establecidos.

Apoyo coordinado para reforzar las capacidades

Las limitaciones en materia de capacidad menoscaban la aptitud de un país para captar y coordinar con más eficacia los flujos de ayuda.

La Declaración de París insta a los donantes a proporcionar más apoyo coordinado para el aumento de capacidad, bajo la dirección del gobierno, con un objetivo del 50% suministrado en esta forma. La encuesta indica que actualmente el 47% de la asistencia técnica sobre la que se informa se considera coordinada en ese sentido, lo que indica que Honduras ya está cerca del objetivo para 2010.

Este resultado demuestra un claro avance hacia la coordinación, así como la participación generalizada de una serie de donantes. Sin embargo, es importante observar que en gran parte de esta situación intervienen relativamente pocos actores. Al mismo tiempo, no está clara del todo la interpretación de la frase «programa coordinado bajo dirección gubernamental». El gobierno nota en la encuesta que pese a la presencia de una definición gubernamental unificada, hay varias maneras de entender el tér-

CUADRO 15.4. *¿Qué cantidad de la ayuda al sector gubernamental utilizó los sistemas nacionales?*

| | Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental (millones de dólares) a | Gestión de las finanzas públicas | | | | Aprovisionamiento | |
|---|---|--|---|--------------------------------------|--|--|---------------------------------------|
| | | Ejecución del presupuesto (millones de dólares) b | Informes financieros (millones de dólares) c | Auditoría (millones de dólares) d | Proporción de referencias (%) promedio (b,c,d) / a | Sistemas de aprovisionamiento (millones de dólares) e | Proporción de referencia (%) e / a |
| Alemania | 12 | 4 | 4 | 4 | 30 | 4 | 30 |
| Banco Internacional de Desarrollo (BID) | 71 | 71 | 71 | — | — | — | — |
| Banco Mundial | 100 | — | — | — | — | — | — |
| CABEI Canadá | 23 | 23 | 23 | — | — | — | — |
| Cooperantes Multilaterales | — | — | — | — | — | — | — |
| Comisión Europea | 55 | 5 | 5 | 5 | 9 | 5 | 9 |
| España | 2 | 6 | — | — | — | — | — |
| Estados Unidos de América | 12 | 12 | 12 | 12 | 100 | 2 | 13 |
| Fondo Mundial | 0 | — | — | — | — | — | — |
| Francia | 1 | — | — | — | — | — | — |
| Japón | 19 | 2 | 2 | 2 | 12 | 2 | 12 |
| Naciones Unidas | 27 | 1 | — | — | — | — | — |
| Suecia | 8 | 7 | 7 | 7 | 89 | 5 | 58 |
| Suiza | 1 | — | 0 | 0 | — | 0 | 14 |
| Total | 334 | 131 | 101 | 30 | 26 | 17 | 5 |

mino y muchos programas son todavía objeto de discusión. Esto tiene repercusiones en el avance hacia el objetivo de 2010 y sugiere que falta mucho por hacer para llegar a una coordinación total de la asistencia técnica.

El Examen de la Eficacia de la Ayuda de 2006 del Banco Mundial informa de que hay una tendencia gradual hacia los enfoques sectoriales (SWAp) en algunos sectores, lo que ha contribuido a la coordinación del apoyo para capacidad. Esto ha ocurrido particularmente en la salud, aunque algunas mesas redondas sectoriales están todavía en reorganización. La fragmentación de la ayuda para aumento de capacidad se está reduciendo gracias a la enérgica dirección ejercida por el gobierno (con asistencia de los donantes), especialmente en el sector financiero y en los campos de la gestión financiera y la planificación. Algunos donantes contribuyen a un fondo de múltiples donantes para financiar asistencia técnica en actividades relacionadas con la ERP; el trabajo conjunto de los donantes con la ERP también propicia el aumento de capacidad en el sector público y la gestión del gasto público, así como en la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento y evaluación de la ERP.

Utilización de los sistemas nacionales

La Declaración de París incita a los donantes a recurrir en mayor medida a los sistemas nacionales de gestión financiera pública (PFM) y de adquisiciones cuando su calidad es suficiente para justificar su utilización. El Indicador 5a ofrece una medida de la utilización de los tres componentes de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas por los donantes. La encuesta de referencia sobre Honduras indica que un promedio del 26% de la ayuda utiliza los tres sistemas de PFM: para ejecución del presupuesto, para informes financieros y para auditoría. El objetivo para 2010 es del 51%. Seis donantes usan los tres sistemas de PFM al mismo

Indicador 6

CUADRO 15.5. ¿Cuántas PIU son paralelas a las estructuras nacionales?

| | PIU paralelas |
|---|---------------|
| Alemania | 0 |
| Banco Internacional de Desarrollo (BID) | — |
| Banco Mundial | 12 |
| CABEL | — |
| Canadá | — |
| Cooperantes Multilaterales | — |
| Comisión Europea | 21 |
| España | 8 |
| Estados Unidos de América | — |
| Fondo Mundial | 1 |
| Francia | — |
| Japón | — |
| Naciones Unidas | 3 |
| Suecia | 2 |
| Suiza | 5 |
| Total | 52 |

tiempo, en alguno de sus proyectos o programas (el objetivo para 2010 es de nueve de cada diez donantes). En el caso de las adquisiciones, el 5% de la ayuda y seis donantes utilizan los sistemas nacionales. En este caso no hay objetivos para 2010. Dada la puntuación relativamente alta (4,0) en la Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA) en cuanto a la gestión presupuestaria y de las finanzas públicas, Honduras debería estar en condiciones de avanzar hacia sus objetivos en este campo, aunque la adquisición es un ámbito prioritario.

La Ley Orgánica del Presupuesto (2005) supone la regulación y armonización de la gestión de las finanzas públicas. Sin embargo, según el gobierno se plantean problemas en términos de falta de registros de los fondos de cooperación no reembolsables, falta de planificación del gasto a plazo medio por parte de los donantes, problemas de coordinación entre el gobierno y los donantes en cuanto a los sistemas nacionales, discrepancias entre el gasto planifi-

cado y el gasto real, y falta de regulación gubernamental del gasto.

De acuerdo con el Examen de la Eficacia de la Ayuda de 2006 del Banco Mundial, algunos asociados externos proporcionan apoyo presupuestario y por lo tanto utilizan los sistemas fiduciarios del país, y otros se proponen hacerlo. Un grupo informal de trabajo sobre apoyo presupuestario trabaja en el marco del grupo de donantes G-16 para facilitar el intercambio de información y la discusión sobre armonización, aunque el G-16 no ha comenzado a trabajar en la adopción de una matriz de política común para el apoyo presupuestario. La mayor parte de la ayuda se canaliza mediante proyectos, lo que significa que en materia de gestión presupuestaria y financiera la ejecución recurre a los sistemas y procedimientos de los interlocutores externos. Además, estos últimos no utilizan todavía los sistemas nacionales de información en los organismos oficiales en los sectores donde se están preparando enfoques sectoriales, tales como la educación y la salud.

Evitar las estructuras de ejecución paralelas

La Declaración de París insta a reducir sustancialmente el número de dependencias de ejecución de proyectos (PIU) que sean paralelas en la medida en que las decisiones de designación y las relaciones de rendición de cuentas dependen únicamente del donante. La encuesta de referencia de Honduras indica que existen 52 PIU paralelas. El objetivo para 2010 es de 17, una cantidad significativamente inferior. Sin embargo, esto podría no representar fielmente la situación de las PIU en Honduras. La encuesta señala que hace falta una definición unificada de las PIU, ya que los diferentes actores pueden considerarlas de distinta manera.

El Examen de la Eficacia de la Ayuda de 2006 del Banco Mundial indica que en 2005 la mayor

parte de los proyectos eran ejecutados por PIU o por Unidades Coordinadoras de Proyectos (UCP). Es claro que se necesita un avance en este sentido para alcanzar el objetivo de 17 PIU paralelas en 2010. No obstante, se ha procurado limitar el uso de las PIU a funciones administrativas, en tanto que organismos gubernamentales asumen la responsabilidad de la coordinación de los proyectos que reciben financiación externa. El gobierno propone también integrar las PIU mediante un paso gradual de un enfoque por proyectos a un enfoque por programas, e incorporarlas a ministerios de gobierno mediante Unidades Administradoras de Programas (UAP). Estas Unidades ayudarán a evitar la creación de nuevas PIU y reducirán el número de las existentes.

Suministro más predecible de ayuda

Si la ayuda se suministra de forma predecible, los países receptores están en mejores condiciones para planificar y utilizarla con eficacia. El Indicador 7 está destinado a evaluar la predictibilidad anual de la ayuda, midiendo la proporción de desembolsos planificados (según lo informan los donantes), que son registrados como tales por el gobierno en las cuentas nacionales.

El cuadro presentado considera la predictibilidad desde dos ángulos diferentes. El primero es la capacidad combinada de los donantes y el Gobierno para desembolsar la ayuda con arreglo a lo programado. En Honduras, los donantes programaron un desembolso de 404 millones de dólares en 2005 y en realidad desembolsaron, según sus propias cifras, 334 millones, bastante menos de lo previsto. La discrepancia es muy variable entre los donantes y se debe principalmente a los desembolsos efectuados hasta el EF 2006 y a retrasos en la ejecución de los programas. El segundo ángulo es la capacidad de los donantes y el Gobierno para registrar cabalmente los desembolsos de los donan-

Indicador 7

CUADRO 15.6. ¿Se realizaron los desembolsos conforme a lo programado y fueron registrados por el gobierno?

| | Desembolsos registrados por el gobierno en el EFOS (millones de dólares) a | Ayuda programada por los donantes para su desembolso en el EFOS (millones de dólares) b | Ayuda realmente desembolsada en el EFOS (millones de dólares) PARA REFERENCIA SOLAMENTE | Proporción de referencia * | |
|---|---|--|---|-------------------------------|--|
| | | | | (%) c = a / b c = b / a | |
| Alemania | 4 | 11 | 12 | 33 | |
| Banco Internacional de Desarrollo (BID) | 95 | 98 | 71 | 98 | |
| Banco Mundial | 107 | 117 | 100 | 91 | |
| CABEI | 32 | 98 | 23 | 32 | |
| Canadá | 1 | 4 | 3 | 32 | |
| Cooperantes Multilaterales | 3 | — | — | | |
| Comisión Europea | 11 | — | 55 | | |
| España | 11 | 2 | 2 | 20 | |
| Estados Unidos de América | 13 | 12 | 12 | 94 | |
| Fondo Mundial | — | — | 0 | | |
| Francia | — | — | 1 | | |
| Japón | 5 | 18 | 19 | 30 | |
| Naciones Unidas | — | 30 | 27 | | |
| Suecia | 9 | 13 | 8 | 68 | |
| Suiza | 0 | 0 | 1 | 21 | |
| Total | 291 | 404 | 334 | 72 | |

* Proporción de referencia es $c = a / b$ excepto cuando los desembolsos registrados por el gobierno son superiores a los desembolsos programados ($c = b / a$).

tes para el sector gubernamental. En Honduras, los sistemas oficiales registraron 291 millones de dólares de los 334 millones cuyo desembolso notificaron los donantes (o sea, el 72%) lo que indica que una alta proporción de los desembolsos no fue registrada, sea porque no fueron apropiadamente notificados por los donantes o porque fueron registrados de manera inexacta por el gobierno.

El Indicador 7 sobre predictibilidad fue diseñado para alentar un avance en ambos aspectos, de modo de reducir gradualmente a la mitad la brecha en materia de predictibilidad para 2010. En otras palabras, procura mejorar no sólo la predictibilidad de los desembolsos reales sino también la precisión con que son registrados en los sistemas oficiales, lo que consti-

tuye un importante elemento de apropiación, rendición de cuentas y transparencia. En Honduras, la brecha combinada de predictibilidad asciende a 113 millones de dólares (el 28% del desembolso programado de ayuda). Para reducir esta brecha en la predictibilidad los donantes y el Gobierno deberán trabajar cada vez más de consuno en los distintos frentes al mismo tiempo. Podrían colaborar para llegar a más realismo en cuanto su capacidad de desembolsar de acuerdo a lo programado, para que los donantes notifiquen estos desembolsos al gobierno y para que los gobiernos registren estos desembolsos en sus sistemas con más precisión.

Este objetivo parece al alcance de Honduras habida cuenta de la labor que se realiza al res-

pecto. En general, estos resultados son buenos, siempre que el gobierno y los interlocutores externos hagan progresos en cuanto a una mayor predictibilidad de la ayuda. El Examen de la Eficacia de la Ayuda de 2006 del Banco Mundial señala que el gobierno está incorporando en el presupuesto el importe total de la ejecución de las ayudas de esos asociados, pero que los desembolsos se efectúan con arreglo a los respectivos ciclos presupuestarios de esos interlocutores (particularmente el gasto a mediano plazo). Estos ciclos no siempre están alineados con los ciclos presupuestarios nacionales, lo que puede afectar la capacidad de aplicación de la estrategia nacional según lo programado. Es necesario que ambas partes tomen más medidas en este ámbito.

Ayuda no condicionada

Según los datos de la OCDE que abarcan 74% de los compromisos de 2004, 74% de la ayuda a Honduras no está condicionada. La Declaración de París insta a los donantes y a los países a aumentar la proporción de la ayuda no condicionada. El Examen de la Eficacia de la Ayuda de 2006 del Banco Mundial observa que la ayuda multilateral no está condicionada. Además, la ayuda no condicionada se ha incrementado gracias al aumento de la financiación de asociados bilaterales que suministran solamente ayuda no condicionada.

ARMONIZACIÓN

HONDURAS TIENE BUENOS RESULTADOS en materia de armonización, particularmente en la evolución hacia enfoques programáticos (PBA) y análisis nacionales coordinados, aunque los donantes todavía pueden mejorar en lo que respecta al volumen de misiones conjuntas.

Utilizar disposiciones o acuerdos comunes

Se informa de que el 43% de la ayuda entregada a Honduras se basa en enfoques programáticos. Sin embargo, éstos están desigualmente distribuidos en los distintos ámbitos que reciben la ayuda. Alrededor del 45% de este total es apoyo presupuestario, del que el 55% es apoyo por conducto de otros PBA.

En relación con un objetivo de 66% de PBA en 2010, es necesario avanzar en la armonización de las políticas y los procedimientos, aunque en comparación con otros países Honduras muestra resultados relativamente buenos. El Examen de la Eficacia de la Ayuda de 2006 del Banco Mundial indica que los donantes coordinan continuamente el apoyo y van adoptando procedimientos comunes, por ejemplo en educación y salud. El gobierno también observa un avance hacia los PBA en términos de finanzas, estrategia nacional de desarrollo y aumento de capacidad en el país. En 2003 varios donantes firmaron un memorando de entendimiento. Los donantes y el gobierno avanzan hacia la adopción de enfoques sectoriales, aunque en algunos ámbitos, como el agua y el saneamiento, los progresos son lentos. En algunos casos los donantes coordinan la financiación paralela.

Misiones conjuntas y análisis comunes

En cuanto a la coordinación de las misiones de los donantes, la encuesta de referencia arroja un resultado bastante bajo, del 22%, aunque es más elevado que el promedio de los países encuestados y representa un avance hacia el objetivo del 40% en 2010. Existe el peligro de exagerar este indicador mediante el doble cómputo de las misiones conjuntas, pero la respuesta a la encuesta sugiere que se tomaron precauciones para evitarlo.

Indicador 9

CUADRO 15.7. ¿Cuánta ayuda se basa en programas?

| | Enfoques programáticos (PBA) | | | Total desembolsado (millones de dólares) d | Proporción de referencia (%) e = c / d |
|---|--|--|---|--|--|
| | Apoyo presupuestario (millones de dólares) a | Otros enfoques PBA (millones de dólares) b | Total (millones de dólares) c = a + b | | |
| Alemania | — | 3 | 3 | 13 | 21 |
| Banco Internacional de Desarrollo (BID) | — | — | — | 72 | — |
| Banco Mundial | 67 | 14 | 82 | 100 | 82 |
| CABEI | — | — | — | 23 | — |
| Canadá | — | 2 | 2 | 6 | 30 |
| Cooperantes Multilaterales | — | — | — | — | — |
| Comisión Europea | 5 | 55 | 60 | 60 | 100 |
| España | — | 6 | 6 | 18 | 33 |
| Estados Unidos de América | 8 | 4 | 12 | 59 | 20 |
| Fondo Mundial | — | — | — | 11 | — |
| Francia | — | — | — | 2 | — |
| Japón | 2 | 12 | 14 | 21 | 67 |
| Naciones Unidas | — | 0 | 0 | 30 | 1 |
| Suecia | — | 6 | 6 | 14 | 46 |
| Suiza | — | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Total | 83 | 102 | 185 | 432 | 43 |

El Examen de la Eficacia de la Ayuda de 2006 del Banco Mundial señala que algunos donantes realizan misiones de examen conjuntas, como por ejemplo en la educación primaria y en la preparación del primero y segundo Créditos de Apoyo para la Reducción de la Pobreza (PRSC). En general, las cifras comunicadas son alentadoras y conciernen a todos los donantes (aunque la gran mayoría de las misiones conjuntas son llevadas a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo). Sin embargo, se necesitan una mayor coordinación de los donantes y liderazgo por parte del gobierno, particularmente en las misiones de seguimiento, para avanzar hacia el objetivo del 40% en 2010. A medida que los donantes comienzan a dirigirse hacia una armonización respecto de los PBA, es posible que también haya más armonización en el sector respectivo. El gobierno ob-

serva una aspiración a aumentar la cantidad de misiones conjuntas.

De acuerdo con la encuesta de referencia, el 45% de los análisis nacionales se coordinaron; 8 de los 11 donantes que realizaron análisis los coordinaron con otros. Este número es relativamente elevado, y podría llevar a mejoramientos en otras esferas de armonización. El objetivo para 2010 es llegar al 60% de los análisis coordinados. Falta todavía por hacer para lograrlo, pero hasta el momento se progresa satisfactoriamente, lo que se refleja en el número de estudios conjuntos realizados y en el número de donantes al país que coordinan sus iniciativas. Por ejemplo, según el mencionado Examen de la Eficacia de la Ayuda, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Reino Unido, Noruega y Suecia trabajaron en un estudio sobre la

Indicador 10a

CUADRO 15.8. ¿Cuántas misiones de donantes son coordinadas?

| | Misiones de donantes coordinadas (misiones) a | Total misiones de donantes (misiones) b | Proporción de referencia (%) c = a / b |
|---|--|--|---|
| Alemania | 3 | 15 | 20 |
| Banco Internacional de Desarrollo (BID) | 108 | 108 | 100 |
| Banco Mundial | 9 | 116 | 8 |
| CABEI | 4 | 4 | 100 |
| Canadá | 2 | 35 | 6 |
| Cooperantes Multilaterales | — | — | — |
| Comisión Europea | 10 | 55 | 18 |
| España | — | 10 | — |
| Estados Unidos de América | 12 | 12 | 100 |
| Fondo Mundial | 0 | 2 | 0 |
| Francia | — | — | — |
| Japón | 1 | 17 | 6 |
| Naciones Unidas | 16 | 118 | 14 |
| Suecia | 6 | 24 | 25 |
| Suiza | 2 | 5 | 40 |
| Total (descontado*) | 112 | 521 | 22 |

* El total de *Misiones coordinadas* fue ajustado para evitar el doble cómputo. Se ha aplicado un factor de descuento del 35%.

Indicador 10b

CUADRO 15.9. ¿En qué medida es coordinado el análisis nacional?

| | Labor analítica de donantes coordinada* (unidades) a | Total labor analítica de donantes (unidades) b | Proporción de referencia (%) c = a / b |
|---|---|---|---|
| Alemania | — | 2 | — |
| Banco Internacional de Desarrollo (BID) | 11 | 11 | 100 |
| Banco Mundial | 2 | 3 | 67 |
| CABEI | 4 | 4 | 100 |
| Canadá | 3 | 22 | 14 |
| Cooperantes Multilaterales | — | — | — |
| Comisión Europea | — | 5 | — |
| España | — | 1 | — |
| Estados Unidos de América | 41 | 50 | 82 |
| Fondo Mundial | 0 | 0 | — |
| Francia | — | — | — |
| Japón | — | — | — |
| Naciones Unidas | 21 | 33 | 64 |
| Suecia | 1 | 8 | 13 |
| Suiza | 2 | 2 | 100 |
| Total (descontado*) | 64 | 141 | 45 |

* El total de fue ajustado para evitar el doble cómputo. Se ha aplicado un factor de descuento del 25%.

gestión del gasto público; en 2005-2006, el BID y el Banco Mundial actualizaron su Evaluación de la Responsabilidad Financiera del País (CFAA) de 2003 y terminaron un Informe sobre el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país (CPAR).

GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS

Indicador 11

LA DECLARACIÓN DE PARÍS pide a los países participantes y a los donantes que trabajen juntos con miras a la gestión de los recursos sobre la base de los resultados deseados y que utilicen la información para mejorar el proceso de adopción de decisiones. Esto significa fortalecer la capacidad de realizar ese tipo de gestión y ayudar a aumentar la demanda de una concentración en los resultados. El Indicador 11 se refiere a un componente de este esfuerzo: el establecimiento de sistemas rentables de informes centrados en los resultados y de evaluación por el país.

La puntuación para el Indicador 11 se basa en el Informe sobre la Aplicación del Marco Integral de Desarrollo (MID) del Banco Mundial, de 2005. Honduras está en el grupo de países de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) que se considera tienen un sistema de seguimiento de resultados «muy desarrollado», según los criterios del MID. En esa evaluación le corresponde la categoría C, junto con el 42% de la muestra que tiene algunos de los elementos (pero no todos) de ese sistema. Esto refleja tanto los esfuerzos realizados por el gobierno de Honduras como algunos problemas que recibirán atención en el futuro, en particular la movilización de recursos y, el aumento de capacidad. La puntuación se basa en tres criterios: la calidad de la información disponible en materia de desarrollo, el grado en que los interesados tienen acceso a la misma, y la extensión de los esfuerzos de seguimiento y

evaluación coordinados del desarrollo del país.

El Examen de la Eficacia de la Ayuda de 2006 del Banco Mundial señala que la calidad y la disponibilidad de los datos relativos a la pobreza están mejorando: se realizaron un censo (2001), una evaluación de la pobreza (2005) y una Encuesta de Hogares para la Medición de Condiciones de Vida (LSMS) (2004). Aunque el gobierno tiene en preparación una estrategia de desarrollo de las estadísticas en el país, el aumento de capacidad en estadísticas sigue siendo fragmentado.

Se han tomado medidas para reforzar el acceso de los interesados a la información, por ejemplo mediante una ley sobre la transparencia aprobada por el Congreso Nacional. Ya se dispone de mucha información en los sitios web pertinentes, particularmente el del SIERP, que tiene datos presupuestarios y sobre la reducción de la pobreza.

Todavía no existe un sistema de seguimiento y evaluación para todo el país que sirva de base a las políticas, pero se trabaja en su implantación, por ejemplo mediante el SIERP que rastrea en la web los avances hacia la consecución de los objetivos de la ERP, y un plan maestro de orientación de las actividades de seguimiento hasta 2015.

La UNAT realizó en 2006 una serie de evaluaciones de impacto en distintos ámbitos. Desde 2006 se establecieron tres observatorios regionales para seguir el avance hacia los ODM, y se espera que los datos se incorporarán al SIERP y el SIAFI. El gobierno espera además integrar más adelante el SIERP en el SIAFI, pero el primero no está todavía conectado a los sistemas de información de los ministerios de ejecución. Esto obstaculiza la determinación de puntos de referencia fidedignos para los indicadores de la ERP.

RESPONSABILIDAD MUTUA

LA DECLARACIÓN DE PARÍS insta a los donantes y los países interesados a responder unos ante otros del uso de los recursos para el desarrollo, y de forma que fortalezca el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo. A su vez, esto exige que los gobiernos mejoren sus sistemas nacionales de rendición de cuentas y que los donantes sean transparentes en cuanto a sus propias contribuciones. El indicador que se observa indica si existe un mecanismo nacional que permita la evaluación común de los avances en la realización de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, comprendidos los expresados en la propia Declaración y, específicamente, si se ha efectuado esa evaluación.

Indicador 12

La encuesta de referencia informa de que no se ha realizado dicha evaluación en Honduras. Sin

embargo, el Examen de la Eficacia de la Ayuda en 2006, del Banco Mundial, observa que se ha avanzado hacia el seguimiento común de los compromisos. Es probable que Honduras progrese en el establecimiento de un mecanismo de rendición mutua de cuentas para 2010, ya que el gobierno está emprendiendo iniciativas con interlocutores externos y organizaciones de la sociedad civil. En particular, en 2005, el gobierno precedente preparó un Plan Nacional de Armonización; el actual gobierno se propone revisarlo y adaptarlo a las cambiantes prioridades del país. La revisión de la ERP en 2003, 2004 y 2005 se llevó a cabo en coordinación con los donantes, y las políticas y programas de reducción de la pobreza se han evaluado conjuntamente en las mesas redondas sectoriales. No obstante, el gobierno observa que es necesario concentrarse en algunos ámbitos, en particular reforzar el seguimiento y la evaluación basadas en los resultados y la participación de la sociedad civil en la aplicación de la ERP, y otorgar prioridad a los servicios y programas que benefician a los pobres.

CUADRO 15.10. Referencias y objetivos

| INDICADORES | REFERENCIA 2005 | OBJETIVO 2010 |
|---|-----------------|---------------|
| 1 Apropiación - Estrategia de Lucha contra la Pobreza (ELP) operacional | C | B o A |
| 2a Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM) | 4,0 | 4,5 |
| 2b Calidad de los sistemas de aprovisionamiento | No disponible | No aplicable |
| 3 Ayuda reflejada en los presupuestos | 50 | 85 |
| 4 Refuerzo coordinado de capacidades | 47 | 50 |
| 5a Uso de sistemas nacionales de PFM del país (flujos de ayuda) | 26 | 51 |
| 5b Uso de sistemas de aprovisionamiento del país (flujos de ayuda) | 5 | No aplicable |
| 6 Dependencias de ejecución de proyectos (PIU) paralelas | 52 | 17 |
| 7 Predictibilidad en el año | 72 | 86 |
| 8 Ayuda no condicionada | 74 | Más del 74 |
| 9 Uso de enfoques programáticos (PBA) | 43 | 66 |
| 10a Misiones coordinadas | 22 | 40 |
| 10b Trabajo analítico coordinado sobre el país | 45 | 66 |
| 11 Marco sólido de evaluación de resultados | C | B o A |
| 12 Responsabilidad mutua | No | Sí |

REFERENCIAS Y OBJETIVOS

EL CUADRO 15.10 presenta las referencias y los objetivos de Honduras para 2005. Los valores de referencia se han formulado en función de lo ya expuesto, que se basa en diversas fuentes de información. La principal fuente es la encuesta de referencia realizada en Honduras bajo el patrocinio de los coordinadores nacionales.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|-------|---|
| AER | Examen de la Eficacia de la Ayuda |
| AIF | Asociación Internacional de Fomento |
| AOD | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CFAA | Evaluación de la Responsabilidad Financiera del País |
| CPAR | Informe sobre el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país |
| CPIA | Evaluación de las políticas e instituciones nacionales |
| ERP | Estrategia para la Reducción de la Pobreza |
| LSMS | Encuesta de Hogares para la Medición de Condiciones de Vida |
| MID | Marco Integral de Desarrollo |
| MTEF | Marco de Gastos a Mediano Plazo |
| ODM | Objetivos de desarrollo del Milenio |
| PCU | Unidad de Coordinación de Programas |
| PET | Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado |
| PIU | Dependencia de ejecución de proyectos |
| PRSC | Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza |
| SETC | Secretaría Técnica de Cooperación Internacional |
| SIAFI | Sistema de Administración Financiera Integrada |
| SIERP | Sistema de Información para la Estrategia de Reducción de la Pobreza |
| SWAp | Enfoque sectorial |
| UAP | Unidad Administradora de Programas |
| UNAT | Unidad de Apoyo Técnico |

ANEXO 2

Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París. CAD-OCDE

Capítulos por país

NICARAGUA

La Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París se realizó en 34 países que recibieron ayuda. Los resultados de la encuesta se presentan en dos volúmenes. El **volumen 1** ofrece un panorama de los principales resultados obtenidos en 34 países. El **volumen 2** presenta los resultados básicos y principales medidas de referencia en cada uno de los 34 países que participaron en la encuesta. Este capítulo está basado principalmente en los datos y resultados comunicados a la OCDE por los gobiernos y los donantes con arreglo al proceso de seguimiento de la Declaración de París. En el capítulo 2 del volumen 1 figura una descripción más detallada de este proceso, de la manera en que se preparó este capítulo y las fuentes utilizadas.

Tanto el volumen 1 (Presentación general) como el volumen 2 (Capítulos por país) de Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París pueden telecargarse en el sitio web:

www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring

En el primer trimestre de 2008 se habrá organizado una segunda ronda de seguimiento, que será una importante contribución al Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo que se celebrará en Accra en septiembre de 2008.

24 NICARAGUA

NICARAGUA, CON UNA POBLACIÓN de alrededor de seis millones de personas, tiene un ingreso anual promedio per cápita [Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita, 2004] de 790 dólares estadounidenses. Cuando se realizó la más reciente Encuesta de Hogares, en 2001, el 45% de la población nacional vivía bajo el umbral de pobreza internacional, fijado en un dólar por día y por persona, y el 80% bajo el umbral de dos dólares por día. Nicaragua es un país donde la eficacia de la ayuda es del mayor interés tanto para el Gobierno como para los donantes. El Gobierno ha emprendido activamente la aplicación de la Declaración de París elaborando con sus interlocutores para el desarrollo un ambicioso Plan de Acción para la Armonización y Alineamiento.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a Nicaragua en 2004 ascendió a 1.232 millones de dólares, lo que equivalía al 29% del INB. Un total de 21 donantes respondieron a la encuesta de referencia de 2006, lo que representaba al menos el 82% de la ayuda pública a Nicaragua.

PRESENTACIÓN

CUADRO 24.1. *Problemas y medidas prioritarias*

| Dimensiones | Referencia | Problemas | Medidas prioritarias |
|------------------------------------|------------|---|---|
| Apropiación | Moderada | Vacío entre la primera Estrategia de Lucha contra la Pobreza y la aplicación de la segunda. | Evitar otro vacío después de las elecciones de 2006. |
| Alineación | Baja | La ayuda sigue estando muy fragmentada y paralela a los sistemas nacionales, pese a los esfuerzos realizados recientemente. | Emprender una iniciativa gubernamental sobre aumento de capacidad. Mejorar la rendición de cuentas gubernamental respecto de la ayuda. |
| Armonización | Moderada | La armonización avanza solamente en algunos sectores de actividad y en el apoyo presupuestario. | Adoptar enfoques programáticos con procedimientos comunes en más sectores. |
| Gestión orientada a los resultados | Moderada | Los sistemas técnicos carecen de medios eficaces para retroalimentar las políticas. | Implantar circuitos de retro-alimentación sobre seguimiento y evaluación. |
| Responsabilidad mutua | Moderada | El Plan de Acción para la Armonización y Alineamiento todavía no ha sido sometido a evaluaciones mutuas. | Implantar un mecanismo de mutua rendición de cuentas. |

APROPIACIÓN

Indicador 1

LA APROPIACIÓN ES DECISIVA para lograr resultados de desarrollo y es un elemento básico de la Declaración de París. Se define como la capacidad de un país para dirigir efectivamente sus políticas y estrategias de desarrollo. No es una meta fácil de alcanzar, especialmente en el caso de países muy dependientes de la ayuda para financiar su desarrollo. Desde luego, tampoco puede medirse por un indicador único. Para los donantes, el fomento de la apropiación significa apoyar la dirección, las políticas, las instituciones y los sistemas de un país. Esto se conoce generalmente como «alineación» (véase más adelante). Los donantes están en mejores condiciones de hacerlo cuando los gobiernos fijan claramente sus prioridades y estrategias operativas, lo que constituye el objeto principal del Indicador 1 de la Declaración de París.

El Gobierno de Nicaragua ha progresado a grandes pasos en el ejercicio del liderazgo en los esfuerzos de desarrollo en el país, en particular estableciendo un sistema de coordinación de la ayuda basado en grupos conjuntos de trabajo o mesas redondas. Específicamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores dirige el proceso de coordinación mediante una mesa redonda global (Mesa Global) y seis mesas sectoriales sobre educación, salud, buen gobierno, producción y competitividad, infraestructura y protección social. Las mesas redondas, presididas generalmente por las autoridades gubernamentales, varían considerablemente en experiencia y madurez. Algunas de ellas han elaborado planes de trabajo orientados a los resultados.

El Indicador 1 de la Declaración de París mide el grado en que un país dispone de una estrategia operativa de desarrollo para orientar el esfuerzo de coordinación de la ayuda y el de-

sarrollo general de un país. Para juzgarlo se utiliza el Informe sobre la Aplicación del Marco Integral de Desarrollo (MID) del Banco Mundial, de 2005. Según el MID, una estrategia operativa necesita: una visión coherente a largo plazo y una estrategia a plazo medio derivada de la misma; objetivos específicos que respondan a una estrategia de desarrollo integral, equilibrada y bien escalonada; y capacidad y recursos para ponerla en práctica. En 2005, año de referencia del Informe sobre el MID y de la encuesta de referencia de seguimiento de la Declaración de París, se consideró que Nicaragua tenía solamente algunos de estos elementos, y por lo tanto fue ubicada, junto con 31% de los países que abarcó la encuesta, en la categoría D de la escala descendente del MID, que va de A a E. Se considera que solo los países de categoría A y B tienen una estrategia operacional. Este resultado puede estar relacionado con la circunstancia de que hasta mediados de 2005 el país había invertido considerablemente en la planificación nacional, regional y sectorial, pero no tenía un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) reconocido.

La concepción a largo plazo de Nicaragua acerca del desarrollo y la lucha contra la pobreza se ha expresado en dos estrategias presentadas como el DELP del país: la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) de 2001 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2005. Entre ambas estrategias hay importantes elementos de continuidad, en particular el análisis de los problemas planteados en los sectores sociales y la elevada prioridad atribuida a su superación. No obstante, las diversas posiciones políticas de los presidentes sucesivos y el polarizado carácter del debate político en el país han limitado el grado en que estos documentos son considerados una expresión del anhelo nacional y no sólo del programa del gobierno en ejercicio. El sistema político tiende a crear períodos de vacío normativo y de suspensión de

la aplicación de las estrategias, mientras los responsables recién elegidos elaboran sus propios planes, como ocurrió cuando el presidente Bolaños sucedió al presidente Alemán en 2002.

Con respecto a la ERCERP, el Plan Nacional de Desarrollo hace más hincapié en los sectores productivos y el fomento del crecimiento económico, y ha inspirado planes sectoriales e institucionales. Está vinculado de forma más sistemática con las nacientes estrategias de sectores y también se basa considerablemente en los planes quinquenales de desarrollo elaborados en los últimos años por departamentos y municipios de todo el país. Los elementos consensuales concebidos anteriormente están escalonados de manera más detallada en el PND. Hay un mejor equilibrio general y una cobertura más amplia de los temas transectoriales, comprendidas la gobernanza, las reformas del Estado y las cuestiones de género. Empero, el PND incorpora una propuesta políticamente controvertida: promover el crecimiento mediante la determinación de sectores estratégicos orientados a la exportación en algunas zonas geográficas. En función de los resultados de las elecciones nacionales de noviembre de 2006, esta propuesta podría debilitar la adhesión del gobierno entrante al PND.

El PND se basa en supuestos macroeconómicos más realistas que la ERCERP, y metas y objetivos más probables de alcanzar. Se trabaja en la preparación de marcos presupuestarios sectoriales de mediano plazo para los sectores sociales a fin de asegurarles una financiación confiable. En términos de proporción del presupuesto nacional, de año en año ha venido aumentando el gasto público en sectores que la ERCERP considera prioritarios. Sin embargo, la posibilidad de nuevas reasignaciones del gasto es muy limitada debido a los aumentos de los sueldos del sector público y al gran volumen de la deuda interna. No hay

garantía de que haya suficientes recursos internos para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Hay también problemas en relación con la eficiencia y eficacia del gasto actual, que necesitan un tratamiento más enérgico en varios sectores.

ALINEACIÓN

LA COMUNIDAD DE DONANTES en Nicaragua ha acogido con satisfacción las iniciativas del gobierno de Bolaños en materia de coordinación de la ayuda, y el programa de armonización y alineación se toma muy en cuenta en el país. No obstante, estos esfuerzos todavía no han dado plenamente sus frutos, la situación política en el país, especialmente el extremado antagonismo entre el poder ejecutivo y los demás órganos del Estado que prevalecieron de 2002 hasta fines de 2006 ha sido uno de los factores que han obstaculizado avances más rápidos. La encuesta de referencia confirma que en varios aspectos los sistemas nacionales no han podido constituir un marco sólido para la integración de la ayuda a fin de alcanzar los objetivos de lucha contra la pobreza. Un factor igualmente importante fue el gran número y la vasta escala de los proyectos que acapararon los compromisos de los donantes para la alineación y se siguen ejecutando del modo tradicional. Para cumplir los compromisos expresados en la Declaración de París, los donantes y los responsables entrantes deberán trabajar juntos a fin de terminar las tareas de alineación que se habían comenzado.

Creación de sistemas nacionales confiables

La Evaluación de las Políticas e Instituciones nacionales del Banco Mundial (CPIA) asigna a Nicaragua una puntuación de 3,5 por la calidad de la gestión presupuestaria y financiera pública, apenas superior al promedio de los

Indicador 3

CUADRO 24.2. ¿Son completas y realistas las estimaciones presupuestarias del gobierno?

| | Estimaciones presupuestarias del gobierno del flujo de ayuda para el EF OS (millones de dólares) | Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental en el EF OS (millones de dólares) | Proporción de referencia * | |
|--|--|--|----------------------------|-----------|
| | a | b | c = a / b | c = b / a |
| Alemania | 5 | 22 | 24 | |
| Austria | — | 1 | | |
| Banco Interamericano de Desarrollo | 83 | 110 | 76 | |
| Banco Mundial | 6 | 63 | 10 | |
| Canadá | 1 | 2 | 44 | |
| Comisión Europea | 24 | 50 | 49 | |
| Dinamarca | 6 | 24 | 24 | |
| España | 10 | 3 | | 29 |
| Estados Unidos de América | 0 | 0 | | 0 |
| Finlandia | 78 | 8 | | 11 |
| Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola | 2 | 3 | 88 | |
| Fondo Mundial | — | 0 | | |
| Francia | — | 1 | | |
| Japón | 19 | 46 | 41 | |
| Naciones Unidas | 12 | 27 | 45 | |
| Noruega | 1 | 5 | 20 | |
| Organización de Estados Iberoamericanos | 0 | 0 | 53 | |
| Países Bajos | 3 | 18 | 19 | |
| Reino Unido | 14 | 2 | | 12 |
| Suecia | 9 | 30 | 31 | |
| Suiza | 1 | 2 | 59 | |
| Total | 305 | 418 | | 73 |

* Proporción de referencia es $c = a / b$ excepto cuando las estimaciones presupuestarias del gobierno son superiores a los desembolsos ($c = b / a$).

países de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). En el Examen de la Eficacia de la Ayuda se informa de que en el periodo que abarca el Plan Nacional de Desarrollo (2005-09) se planea aplicar importantes reformas para mejorar la gestión financiera y la adquisición. Sobre la base de los resultados de la Evaluación de la responsabilidad financiera del país y el Informe sobre el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país de 2004, el gobierno está reactivando los planes de acción.

El grupo de donantes que ha proporcionado apoyo presupuestario general a Nicaragua en el marco del Acuerdo de financiación conjunta de 2005 observa atentamente las medidas de política que se adoptan en ese y en otros importantes ámbitos que son objeto de reformas, utilizando una matriz de evaluación de resultados convenida conjuntamente. Se considera que la corrupción está todavía muy difundida en Nicaragua. El país se sitúa en el puesto 107 (de 158) del índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International.

Indicador 4

CUADRO 24.3. ¿En qué medida está la asistencia técnica coordinada con los programas nacionales?

| | Cooperación técnica coordinada (millones de dólares) | Total cooperación técnica (millones de dólares) | Proporción de referencia { c = a / b |
|--|---|--|---|
| | a | b | |
| Alemania | 1 | 8 | 15 |
| Austria | 2 | 9 | 20 |
| Banco Interamericano de Desarrollo | — | 2 | — |
| Banco Mundial | 8 | 10 | 84 |
| Canadá | 2 | 5 | 35 |
| Comisión Europea | 2 | 7 | 26 |
| Dinamarca | 2 | 10 | 20 |
| España | 1 | 3 | 23 |
| Estados Unidos de América | 2 | 0 | — |
| Finlandia | 0 | 2 | 76 |
| Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola | 0 | 0 | 70 |
| Fondo Mundial | 0 | 0 | — |
| Francia | — | 0 | 0 |
| Japón | 3 | 13 | 27 |
| Naciones Unidas | 2 | 37 | 6 |
| Noruega | 0 | 1 | 31 |
| Organización de Estados Iberoamericanos | 0 | 0 | — |
| Países Bajos | — | — | — |
| Reino Unido | 1 | 1 | 82 |
| Suecia | 7 | 10 | 71 |
| Suiza | 2 | 7 | 23 |
| Total | 36 | 124 | 29 |

Alineación de la ayuda con las prioridades nacionales

Los donantes respondieron de distintas maneras a las dificultades creadas por el vacío de aplicación entre las dos estrategias sucesivas de Lucha contra la Pobreza en Nicaragua. El Banco Mundial preparó una Nota de Estrategia Provisional, en lugar de una Estrategia de Asistencia a los Países (EAP) completa, ya que estas deben estar oficialmente vinculadas a un DELP convenido. Varios donantes cuyos compromisos se situaban más bien a nivel sectorial decidieron que sus actividades estaban cabalmente alineadas con los marcos de política del sector correspondiente. La matriz de resultados del

apoyo presupuestario se preparó paralelamente al Plan Nacional de Desarrollo y, por lo tanto, es altamente coherente con el mismo, aunque su orientación es más operacional. La propuesta en que se basa el convenio de Nicaragua con la Cuenta del Desafío del Milenio se concentra en dos zonas de Nicaragua occidental para mejorar su infraestructura: acceso a los mercados y derechos de propiedad. Esto se ajusta al Plan Nacional de Desarrollo.

El Indicador 3 de la encuesta de referencia apunta a proporcionar una medición de la alineación general de la ayuda con las prioridades nacionales, centrándose en el grado en que los compromisos financieros de los donantes se reflejan

CUADRO 24.4. ¿Qué cantidad de la ayuda al sector gubernamental utilizó los sistemas nacionales?

| | Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental (millones de dólares) a | Gestión de las finanzas públicas | | | | Aprovisionamiento | |
|--|---|--|---|--------------------------------------|--|--|------------------------------------|
| | | Ejecución del presupuesto (millones de dólares) b | Informes financieros (millones de dólares) c | Auditoría (millones de dólares) d | Proporción de referencias (%) promedio (b,c,d) / a | Sistemas de aprovisionamiento (millones de dólares) e | Proporción de referencia (%) e / a |
| Alemania | 22 | 13 | 5 | 5 | 35 | 13 | 60 |
| Austria | 1 | 1 | 1 | 0 | 52 | 1 | 64 |
| Banco Interamericano de Desarrollo | 110 | 110 | 0 | 0 | 33 | — | — |
| Banco Mundial | 63 | 63 | 63 | 36 | 86 | 0 | 0 |
| Canadá | 2 | 2 | 2 | 2 | 89 | 2 | 89 |
| Comisión Europea | 50 | 16 | 16 | 12 | 30 | 12 | 24 |
| Dinamarca | 24 | 15 | 5 | 5 | 35 | 15 | 62 |
| España | 3 | 1 | 0 | 0 | 7 | 1 | 21 |
| Estados Unidos de América | 0 | 0 | 0 | 0 | — | 0 | — |
| Finlandia | 8 | 7 | 5 | 3 | 60 | 6 | 72 |
| Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola | 3 | 3 | 3 | 3 | 100 | 1 | 52 |
| Fondo Mundial | 0 | — | — | — | — | — | — |
| Francia | 1 | 1 | 1 | 1 | 89 | 0 | 0 |
| Japón | 46 | 6 | 6 | 6 | 13 | 6 | 13 |
| Naciones Unidas | 27 | 6 | 3 | 1 | 13 | 7 | 25 |
| Noruega | 5 | 4 | 3 | 3 | 68 | 4 | 77 |
| Organización de Estados Iberoamericanos | 0 | — | 0 | — | — | 0 | 0 |
| Países Bajos | 18 | 16 | 16 | 16 | 85 | 16 | 85 |
| Reino Unido | 2 | 2 | 2 | 2 | 94 | 2 | 94 |
| Suecia | 30 | 17 | 17 | 13 | 52 | 27 | 90 |
| Suiza | — | — | — | — | — | — | — |
| Total | 418 | 287 | 152 | 112 | 44 | 116 | 28 |

plenamente y con exactitud en el presupuesto nacional. El objetivo general de este indicador establecido por la Declaración de París (87%) pide tanto un alto nivel de realismo presupuestario de las autoridades del país como un alto grado de buena voluntad y capacidad de los donantes para proporcionar la información de manera oportuna y en una forma conveniente.

El cuadro presenta las estimaciones presupuestarias oficiales de ayuda para el año fiscal 2005 (numerador) como porcentaje de la ayuda entregada por los donantes para el sector

gubernamental para el mismo periodo (denominador). Esta proporción indica el grado de discrepancia entre las estimaciones presupuestarias y los desembolsos reales. La discrepancia puede ir en dos direcciones; en efecto, las estimaciones presupuestarias pueden ser inferiores o superiores a los desembolsos. Para tener una medida única de la discrepancia, que es siempre inferior a 100%, la proporción se invierte cuando las estimaciones presupuestarias son más elevadas que los desembolsos. El valor de referencia del Indicador 3 en Nicaragua es de 73%. Alcanzar el objetivo fijado en la De-

claración de París para este indicador (reducir la diferencia a la mitad) exigirá esfuerzos concertados de los donantes y el gobierno.

Un problema que afecta la capacidad del gobierno para reflejar los desembolsos en el presupuesto es que a menudo los donantes notifican sus intenciones antes del final de año anterior, pero no antes de la fecha límite para incluirlos en el presupuesto (15 de octubre). La posibilidad de inclusión es mayor si se efectúa en los presupuestos complementarios aprobados más tarde en el año fiscal. Además, el gobierno señala que los países donantes y los organismos de ayuda podrían suministrar más información y ajustar sus políticas para facilitar a Nicaragua el registro de sus contribuciones en el presupuesto.

Apoyo coordinado para reforzar las capacidades

La Declaración de París considera el aumento de capacidad como una condición esencial para la apropiación nacional de las prioridades del desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas nacionales. Se estima que el apoyo fragmentado de los donantes para el aumento de capacidad es un importante obstáculo. Por lo tanto, la declaración incita a los donantes a apoyar de manera más coordinada el aumento de capacidad bajo dirección nacional, con un objetivo del 50% proporcionado en esas condiciones para 2010. Para Nicaragua, la evaluación de la eficacia de la ayuda indica que no hay una estrategia gubernamental general de aumento de capacidad y que gran parte del apoyo externo para capacidad está aún fragmentado. Hay excepciones a la fragmentación generalizada, como el apoyo conjunto al sistema de censos y estadísticas, y el programa conjunto sobre gestión del sector público. Por otra parte, las respuestas a la encuesta señalan que se puede considerar coordinado el 29% de la asistencia técnica sobre la que se informa.

De la respuesta a la encuesta se desprende claramente que las cifras comunicadas en el cuadro reflejan una posición de consenso de los donantes locales sobre los criterios que se debería aplicar para determinar cuáles son los programas coordinados. Este consenso admite cualquier asistencia técnica que apoya las prioridades explícitamente definidas por el gobierno, o por un enfoque sectorial (SWAp) u otro enfoque programático, siempre que la coordinación haya sido oficializada mediante un acuerdo bilateral, un memorando de entendimiento o el acuerdo de una mesa redonda sectorial. Se trata de criterios más débiles que el sugerido en las directrices de la encuesta, que se refiere a un programa nacional de aumento de capacidades con objetivos claro, comunicado por funcionarios superiores, que reciben luego el apoyo de los donantes. Según la respuesta a la encuesta, el gobierno preferiría adoptar una definición más restrictiva que la acordada por los donantes. Si se aplicara la definición rigurosa propuesta en las directrices de la encuesta, ninguno de los programas en curso en Nicaragua podría ser calificado de coordinado bajo dirección gubernamental. Esto sugiere que se justificaría más diálogo a nivel nacional al respecto.

Utilización de los sistemas nacionales

El Indicador 5a es una medida de la utilización de los tres componentes de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas por los donantes. De acuerdo con los datos de la encuesta, el índice promedio de utilización en los tres componentes es de solamente 44%. Habida cuenta de la puntuación CPIA moderadamente alta de Nicaragua respecto de la gestión presupuestaria y financiera pública, es una cifra baja. Según los objetivos acordados, el promedio debería elevarse al menos a 63% para 2010. El uso del sistema de adquisiciones del país es aún más bajo, de 28%. A falta de una evaluación cuantificada de la calidad de los sis-

Indicador 6

CUADRO 24.5. *¿Cuántas PIU son paralelas a las estructuras nacionales?*

| | PIU paralelas |
|--|---------------|
| Alemania | 0 |
| Austria | 5 |
| Banco Interamericano de Desarrollo | 35 |
| Banco Mundial | 7 |
| Canadá | 4 |
| Comisión Europea | 7 |
| Dinamarca | 0 |
| España | 7 |
| Estados Unidos de América | 21 |
| Finlandia | 0 |
| Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola | 2 |
| Fondo Mundial | 0 |
| Francia | 0 |
| Japón | 0 |
| Naciones Unidas | 9 |
| Noruega | 1 |
| Organización de Estados Iberoamericanos | 2 |
| Países Bajos | 0 |
| Reino Unido | 0 |
| Suecia | 3 |
| Suiza | 4 |
| Total | 107 |

temas nacionales, no se fijó objetivo para este indicador. Sin embargo, el gobierno y los donantes tendrían que examinar juntos en qué medida el bajo grado de utilización del sistema nacional de adquisiciones se debe a rigideces de la legislación o de las prácticas de los donantes, y el margen para una evolución y compromisos en la materia.

La aplicación de las disposiciones financieras conjuntas sobre el apoyo presupuestario general ha dado lugar a un mayor uso de los sistemas nacionales. De hecho, puede esperarse que los sistemas nacionales aumenten a medida que los enfoques sectoriales de salud y

educación se desarrollan con planes para armonizar la gestión financiera y la adquisición alrededor de los sistemas nacionales. El nivel de referencia relativamente bajo de utilización de los sistemas nacionales de debe en parte a la acumulación de proyectos sin terminar que no fueron diseñados para alinearse con los procedimientos nacionales o que se rigen por normas de los donantes que exigen el uso de sus propios sistemas. En el caso de la adquisición, también hay algunas barreras técnicas consistentes en topes financieros para el uso de diversos dispositivos; esos problemas han sido abordados mediante una enmienda de la Ley 323.

Evitar las estructuras de ejecución paralelas

La Declaración de París insta a reducir sustancialmente el número de dependencias de ejecución de proyectos (PIU) que sean paralelas en la medida en que las decisiones de designación y las relaciones de rendición de cuentas dependen únicamente del donante. La cifra de referencia actual para Nicaragua es de 107 estructuras de este tipo, que se estableció mediante el procedimiento siguiente: el gobierno preparó una lista inicial de las dependencias que se consideraban paralelas en términos de al menos cuatro de los cinco criterios indicados en las directrices de la encuesta, y la lista fue verificada y enmendada por los donantes.

Según el Examen de la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial, se están tomando medidas para suprimir las PIU. Aunque la mayor parte de los 16 proyectos en curso en Nicaragua financiados por el Banco Mundial tienen PIU en su estructura de ejecución, se está procurando transferir la responsabilidad a los poderes públicos. Como se indica en la respuesta a la encuesta, la supresión de las PIU paralelas depende de la medida en que se consiga que los

Indicador 7

CUADRO 24.6. ¿Se realizaron los desembolsos conformemente a lo programado y fueron registrados por el gobierno?

| | Desembolsos registrados por el gobierno en el EFOS (millones de dólares) a | Ayuda programada por los donantes para su desembolso en el EFOS (millones de dólares) b | Ayuda realmente desembolsada en el EFOS (millones de dólares) PARA REFERENCIA SOLAMENTE | Proporción de referencia * | |
|--|---|--|---|-------------------------------|--|
| | | | | (%) c = a / b c = b / a | |
| Alemania | 10 | 25 | 22 | 40 | |
| Austria | 0 | 0 | 1 | 0 | |
| Banco Interamericano de Desarrollo | 97 | 148 | 110 | 66 | |
| Banco Mundial | 65 | 112 | 63 | 59 | |
| Canadá | 0 | 2 | 2 | 17 | |
| Comisión Europea | 42 | 81 | 50 | 52 | |
| Dinamarca | 12 | 29 | 24 | 41 | |
| España | 17 | 3 | 3 | 18 | |
| Estados Unidos de América | 3 | 0 | 0 | 0 | |
| Finlandia | 5 | 11 | 8 | 47 | |
| Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola | 2 | 3 | 3 | 58 | |
| Fondo Mundial | — | — | 0 | | |
| Francia | 1 | 1 | 1 | 38 | |
| Japón | 27 | 46 | 46 | 59 | |
| Naciones Unidas | 13 | 26 | 27 | 49 | |
| Noruega | 6 | 5 | 5 | 83 | |
| Organización de Estados Iberoamericanos | 0 | 0 | 0 | 18 | |
| Países Bajos | 23 | 18 | 18 | 81 | |
| Reino Unido | 1 | 2 | 2 | 34 | |
| Suecia | 12 | 28 | 30 | 43 | |
| Suiza | 9 | 7 | 2 | 80 | |
| Total | 384 | 549 | 418 | 70 | |

* Proporción de referencia es $c = a / b$ excepto cuando los desembolsos registrados por el gobierno son superiores a los desembolsos programados ($c = b / a$).

donantes adopten los sistemas nacionales de gestión financiera pública y de adquisición. Integrar una PIU en las estructuras gubernamentales sin abandonar el requisito de utilización de los sistemas de los donantes impondría al gobierno una intolerable carga administrativa. Las respuestas sugieren también que las PIU podrían ser evaluadas con mayor objetividad considerando la cantidad de personas contratadas en el marco de las PIU y sus sueldos, en comparación con los de los funcionarios gubernamentales.

Suministro más predecible de ayuda

El cuadro considera la predictibilidad desde dos ángulos diferentes. El primero es la capacidad combinada de los donantes y el gobierno para desembolsar la ayuda con arreglo a lo programado. En Nicaragua, los donantes programaron un desembolso de 549 millones de dólares en 2005 y en realidad desembolsaron, según sus propios registros, una suma bastante inferior a lo esperado (418 millones). La discrepancia varía considerablemente entre los donantes

debido a los desembolsos tardíos efectuados en 2005 y a los retrasos en la ejecución de los programas. El segundo ángulo es la capacidad de los donantes y el gobierno para registrar cabalmente los desembolsos de los donantes para el sector gubernamental. En Nicaragua, los sistemas oficiales registraron 384 millones de los 418 cuyo desembolso habían notificado los donantes (70%), lo que indica que una alta proporción de los desembolsos no fue registrada, sea porque no fueron apropiadamente notificados por los donantes o porque fueron registrados de manera inexacta por el gobierno.

El Indicador 7 sobre predictibilidad fue diseñado para alentar un avance en ambos aspectos, de modo de reducir gradualmente a la mitad la brecha en materia de predictibilidad para 2010. En otras palabras, procura mejorar no sólo la predictibilidad de los desembolsos reales sino también la precisión con que son registrados en los sistemas oficiales, lo que constituye un importante elemento de apropiación, rendición de cuentas y transparencia. En Nicaragua, esta brecha de predictibilidad combinada asciende a 165 millones de dólares (30% del desembolso de ayuda programado). Para reducir esta brecha en la predictibilidad los donantes y el gobierno deberán trabajar cada vez más de consuno en los distintos frentes al mismo tiempo. Podrían colaborar para mejorar:

- el realismo de las predicciones sobre volumen y el calendario de los desembolsos esperados;
- la manera en que los donantes notifican sus desembolsos al gobierno;
- la exhaustividad de los registros gubernamentales de los desembolsos efectuados por los donantes.

Ayuda no condicionada

De acuerdo con los datos de la OCDE, que abarcan 94% de los compromisos para 2004, 85%

de la ayuda a Nicaragua no está condicionada. Sin embargo, el gobierno estima que se trata de una evaluación sumamente optimista de la situación. Según sus propios cálculos, la ayuda no condicionada no supera el 25%. Valdría la pena investigar las razones de esta importante discrepancia.

ARMONIZACIÓN

EL GOBIERNO Y LOS DONANTES hacen progresos razonables en la alineación de la ayuda con los sistemas y las políticas nacionales de Nicaragua, y se han individualizado claramente los obstáculos. También parece estar surgiendo un consenso entre los donantes sobre aspectos de la armonización de la ayuda, al menos entre los que prestan apoyo al sector gubernamental. Esta circunstancia se observa en el uso de los enfoques programáticos y la realización de misiones y labor analítica compartidas. Si estos esfuerzos perduran en el largo plazo, proporcionarán una plataforma para las medidas destinadas a reducir la fragmentación de la ayuda mediante la especialización y la delegación, y a mejorar los incentivos internos para el trabajo en colaboración, dos importantes compromisos de la Declaración de París que no están directamente considerados por la encuesta.

Utilizar disposiciones o acuerdos comunes

Se informa de que la ayuda al sector gubernamental que recurre a enfoques programáticos (y, por ese medio, utiliza dispositivos comunes) es actualmente del 48%, la mayor parte en forma de programas conjuntos en determinados sectores. Se llegó a esta cifra sobre la base de la lista inicial preparada por el gobierno y examinada por los donantes. El gobierno estima que ninguno de los programas de la lista (aparte del acuerdo de apoyo presupuestario) se

Indicador 9

CUADRO 24.7. ¿Cuánta ayuda se basa en programas?

| | Enfoques programáticos (PBA) | | | Total desembolsado (millones de dólares) d | Proporción de referencia (%) e = c / d |
|--|--|--|---|--|--|
| | Apoyo presupuestario (millones de dólares) a | Otros enfoques PBA (millones de dólares) b | Total (millones de dólares) c = a + b | | |
| Alemania | 5 | 4 | 9 | 24 | 36 |
| Austria | 1 | 5 | 6 | 10 | 64 |
| Banco Interamericano de Desarrollo | — | 30 | 30 | 121 | 25 |
| Banco Mundial | 36 | 9 | 45 | 63 | 72 |
| Canadá | 2 | 0 | 2 | 7 | 25 |
| Comisión Europea | 12 | 0 | 12 | 60 | 20 |
| Dinamarca | 0 | 29 | 29 | 29 | 100 |
| España | 0 | 0 | 0 | 16 | 0 |
| Estados Unidos de América | 0 | 37 | 37 | 0 | — |
| Finlandia | 2 | 6 | 8 | 9 | 81 |
| Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| Fondo Mundial | — | — | — | 3 | — |
| Francia | 1 | 0 | 1 | 3 | 54 |
| Japón | 0 | 0 | 0 | 49 | 0 |
| Naciones Unidas | 0 | 3 | 3 | 45 | 7 |
| Noruega | 3 | 1 | 4 | 7 | 64 |
| Organización de Estados Iberoamericanos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Países Bajos | 11 | 3 | 15 | 24 | 61 |
| Reino Unido | 2 | 0 | 2 | 8 | 22 |
| Suecia | — | — | — | — | — |
| Suiza | 5 | 0 | 5 | 12 | 46 |
| Total | 93 | 163 | 256 | 533 | 48 |

atiene cabalmente a la definición del enfoque programático que figura en las directrices de la encuesta, pero que varios lo lograrán en 2006 gracias al ejercicio sectorial del marco de gastos a medio plazo. El gobierno desea que se formule una definición más precisa del grado de dirección nacional que se espera en un enfoque programático, y una base más objetiva de evaluación de los «esfuerzos para aumentar el uso de los sistemas nacionales».

Habida cuenta de lo expuesto, sería justo decir que la cifra de referencia está un poco inflada. Se necesitarán en consecuencia mayores es-

fuerzos para llegar en 2010 al objetivo de 66% de la ayuda que utiliza dispositivos comunes en los enfoques programáticos. Habrá pues que adoptar medidas más vigorosas para consolidar los enfoques sectoriales ya establecidos (salud y educación) y extender el modelo en la forma que el gobierno desea, en sectores que se caracterizan todavía por múltiples proyectos desprovistos de marcos normativos operacionales y de procedimientos comunes. También sería beneficioso un aumento de la proporción de la ayuda canalizada a través del programa conjunto de apoyo presupuestario. Durante 2006 el grupo de apoyo presupuestario exami-

Indicador 10a

CUADRO 24.8. ¿Cuántas misiones de donantes son coordinadas?

| | Misiones de donantes coordinadas (misiones) a | Total misiones de donantes (misiones) b | Proporción de referencia (%) c = a / b |
|--|--|--|---|
| Alemania | 2 | 16 | 13 |
| Austria | 0 | 2 | 0 |
| Banco Interamericano de Desarrollo | 4 | 44 | 9 |
| Banco Mundial | — | 60 | — |
| Canadá | 1 | 7 | 14 |
| Comisión Europea | 2 | 3 | 67 |
| Dinamarca | 2 | 7 | 29 |
| España | 1 | 20 | 5 |
| Estados Unidos de América | — | 0 | — |
| Finlandia | 6 | 14 | 43 |
| Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola | 2 | 2 | 100 |
| Fondo Mundial | 0 | 0 | — |
| Francia | 0 | 0 | — |
| Japón | 0 | 20 | 0 |
| Naciones Unidas | 9 | 118 | 8 |
| Noruega | 0 | 5 | 0 |
| Organización de Estados Iberoamericanos | 0 | 0 | — |
| Países Bajos | 4 | 6 | 67 |
| Reino Unido | 13 | 22 | 59 |
| Suecia | — | — | — |
| Suiza | 6 | 10 | 60 |
| Total (descontado*) | 34 | 356 | 9 |

* El total de *Misiones coordinadas* fue ajustado para evitar el doble cómputo. Se ha aplicado un factor de descuento del 35% se ha aplicado.

nó un mejoramiento de la matriz de evaluación de resultados que utiliza para verificar la eficacia, de modo de reducir los costos de transacción para el gobierno.

Misiones conjuntas y análisis comunes

Se indica que la coordinación de las misiones de donantes es del 17%, en tanto que el objetivo de la Declaración de París es del 40%. Sin embargo, la respuesta del país señala que este indicador está inflado, ya que cada donante participante en una misión conjunta informó acerca de la misma. Si se aplicara un factor de reducción para compensar este doble cómputo,

el porcentaje de referencia resultaría sumamente bajo (9%). Ocurre también que los números absolutos de misiones son muy elevados para un país de la magnitud de Nicaragua. Para que el país pueda alcanzar el objetivo de la Declaración de París en materia de misiones conjuntas se necesitarán sustanciales nuevos esfuerzos.

La labor analítica común está sujeta al mismo problema de doble cómputo. Es posible que haya una subevaluación del denominador, ya que algunos donantes no están familiarizados con el concepto de «labor analítica nacional» y pueden haber excluido algunos análisis pertinentes. El gobierno considera que aun después

Indicador 10b

CUADRO 24.9. ¿En qué medida es coordinado el análisis nacional?

| | Labor analítica de donantes coordinado * (unidades) a | Total labor analítica de donantes (unidades) b | Proporción de referencia (%) c = a / b |
|--|--|---|---|
| Alemania | 2 | 3 | 67 |
| Austria | 0 | 0 | — |
| Banco Interamericano de Desarrollo | 12 | 16 | 75 |
| Banco Mundial | 4 | — | — |
| Canadá | 1 | 1 | 100 |
| Comisión Europea | 0 | 1 | 0 |
| Dinamarca | 2 | 4 | 50 |
| España | 0 | 0 | — |
| Estados Unidos de América | 1 | 3 | 33 |
| Finlandia | 1 | 3 | 33 |
| Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola | 2 | 2 | 100 |
| Fondo Mundial | 0 | 0 | — |
| Francia | — | 0 | — |
| Japón | 0 | 0 | — |
| Naciones Unidas | 11 | 18 | 61 |
| Noruega | 0 | 1 | 0 |
| Organización de Estados Iberoamericanos | 0 | 0 | — |
| Países Bajos | — | — | — |
| Reino Unido | 6 | 6 | 100 |
| Suecia | 0 | 0 | — |
| Suiza | 3 | 6 | 50 |
| Total (descontado*) | 34 | 64 | 53 |

* El total de *Coordinado el análisis nacional* fue ajustado para evitar el doble cómputo. Se ha aplicado un factor de descuento del 25% se ha aplicado.

de tomar en cuenta esos ejercicios conjuntos y la Evaluación de la responsabilidad financiera del país, la coordinación de la labor analítica es muy incipiente en Nicaragua.

GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS

Indicador 11

LA DECLARACIÓN DE PARÍS PIDE a los países participantes y a los donantes que trabajen jun-

tos con miras a la gestión de los recursos sobre la base de los resultados deseados y que utilicen la información para mejorar el proceso de adopción de decisiones.

Esto significa fortalecer la capacidad de realizar ese tipo de gestión y ayudar a aumentar la demanda de una concentración en los resultados. El Indicador 11 mide un componente de este esfuerzo: el establecimiento de sistemas rentables de informes centrados en los resultados y de evaluación por el país.

Nicaragua no se encuentra en el grupo de países de la Asociación Internacional de Fomento que según el MID cuentan con un sistema «muy desarrollado» de seguimiento de resultados. En esa evaluación le corresponde la categoría C, junto con el 42% de la muestra que tiene algunos de los elementos (pero no todos) de ese sistema. Esto expresa puntos fuertes e inadecuaciones particulares en tres ámbitos: la calidad de la información disponible en materia de desarrollo, el grado en que los interesados tienen acceso a la misma, y la extensión de los esfuerzos de seguimiento y evaluación coordinados del desarrollo del país.

La Evaluación de la Eficacia de la Ayuda indica que la disponibilidad y calidad de los datos relativos a la pobreza están mejorando. Por ejemplo, en 2005 se llevaron a cabo una completa encuesta sobre estándares de vida y una encuesta demográfica y de salud, así como un censo nacional. Los sistemas de información financiera también están bastante bien desarrollados, y existe un Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA) que produce informes de ejecución del presupuesto para el Congreso. Se están tomando medidas para integrar en el SIGFA los sistemas de seguimiento de la financiación aportada por los donantes y las organizaciones no gubernamentales. La Evaluación de la Eficacia de la Ayuda también encomia las medidas para establecer un sistema nacional de seguimiento y evaluación. El gobierno ha definido 51 indicadores de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo que pueden ser objeto de seguimiento y ha establecido un sistema informático para reunir los datos pertinentes de todo el sector público. Menos clara es la manera en que este complejo dispositivo técnico contribuirá a los fines de aprendizaje y rendición de cuentas a los que debería servir un sistema nacional de seguimiento y evaluación.

RESPONSABILIDAD MUTUA

LA DECLARACIÓN DE PARÍS INSTA a los donantes y los países interesados a responder unos ante otros del uso de los recursos para el desarrollo, y de forma que fortalezca el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo. A su vez, esto exige que los gobiernos mejoren sus sistemas nacionales de rendición de cuentas y que los donantes sean transparentes en cuanto a sus propias contribuciones. ¿Existe un mecanismo nacional que permita la evaluación común de los avances en la realización de los compromisos acordados sobre la ayuda al desarrollo, comprendidos los expresados en la propia Declaración?

Ese mecanismo ha sido creado y se está desarrollando considerablemente en Nicaragua, que fue un país piloto de la Declaración de Roma sobre Armonización, de 2003, y participó en la Evaluación nacional conjunta del aprendizaje del CAD-OCDE, destinada a ayudar a Nicaragua a avanzar en el proceso de armonización. En 2004 el gobierno aprobó un Plan de Acción para la Armonización y Alineamiento que está en curso de ejecución. El Plan establece medidas específicas que se deben tomar y objetivos que se han de alcanzar en el periodo 2005-2007. Un grupo mixto en el que están representados el Gobierno, la Asamblea Nacional, la sociedad civil y los asociados en el desarrollo estudia actualmente los datos de referencia para 2005. Se ha indicado que se creará un mecanismo institucionalizado para examinar los avances en la ejecución de los compromisos convenidos, pero que en 2006 todavía no había sido establecido, según la respuesta a la encuesta. Nicaragua está representada en la Iniciativa Conjunta Joint Venture sobre el seguimiento de la Declaración de París.

REFERENCIAS Y OBJETIVOS

EL CUADRO QUE SIGUE PRESENTA las referencias y los objetivos de Nicaragua para 2005. Los valores de referencia se han formulado en función de lo ya expuesto, que se basa en diversas fuentes de información. La principal fuente es la encuesta de referencia realizada en Nicaragua bajo el patrocinio de los Coordinador Nacional (Mauricio Gómez).

CUADRO 15.10. *Referencias y objetivos*

| INDICADORES | REFERENCIA 2005 | OBJETIVO 2010 |
|--|-----------------|---------------|
| 1 Apropriación - Estrategia de Lucha contra la Pobreza (ELP) operacional | D | B o A |
| 2a Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM) | 3,5 | 4,0 |
| 2b Calidad de los sistemas de aprovisionamiento | No disponible | No aplicable |
| 3 Ayuda reflejada en los presupuestos | 73 | 87 |
| 4 Refuerzo coordinado de capacidades | 29 | 50 |
| 5a Uso de sistemas nacionales de PFM del país (flujos de ayuda) | 44 | 63 |
| 5b Uso de sistemas de aprovisionamiento del país (flujos de ayuda) | 28 | No aplicable |
| 6 Dependencias de ejecución de proyectos (PIU) paralelas | 107 | 36 |
| 7 Predictibilidad en el año | 70 | 85 |
| 8 Ayuda no condicionada | 85 | Más de 85 |
| 9 Uso de enfoques programáticos (PBA) | 48 | 66 |
| 10a Misiones coordinadas | 9 | 40 |
| 10b Trabajo analítico coordinado sobre el país | 53 | 66 |
| 11 Marco sólido de evaluación de resultados | C | B o A |
| 12 Responsabilidad mutua | Sí | Sí |

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|--------|--|
| AER | Examen de la Eficacia de la Ayuda |
| AOD | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| CPIA | Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales |
| DELP | Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza |
| EAP | Estrategia de Asistencia a los Países |
| ERCERP | Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza) |
| INB | Ingreso Nacional Bruto |
| MID | Marco Integral de Desarrollo |
| PFM | Gestión de las finanzas públicas |
| PIU | Dependencia de ejecución de proyectos |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| SIGFA | Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría |
| SWAp | Enfoque sectorial |



FUNDACIÓN CAROLINA

PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

ACTIVIDADES

Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

Beatriz Marrero, Marta O'Kelly,
Montserrat Solsona y Adriana Zumarán



Políticas europeas de cooperación al desarrollo en materia de salud sexual y reproductiva

Lourdes Benavides de la Vega



Actores regionales y subregionales en África Subsahariana

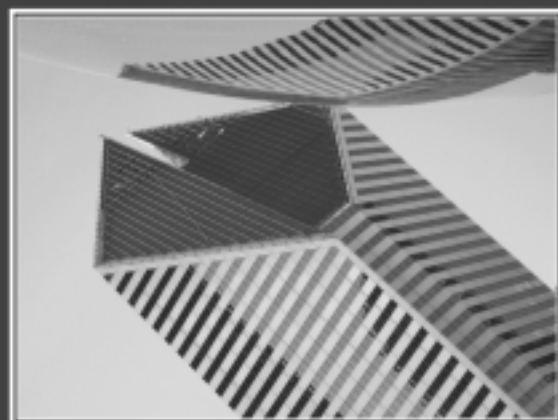
Carlos Mataix, Eduardo Sánchez,
M^a Ángeles Huerta y Julio Lumbreras



Cooperación para el desarrollo y alianzas público-privadas

Experiencias internacionales y
recomendaciones para el caso español

Ramón Jáuregui (coord.)



América Latina, España y la RSE: Contexto, perspectivas y propuestas

Esther Palacio Blasco



Cooperación delegada: algunas experiencias prácticas

Barómetro 2007



América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española