

Presupuestar para Reducir la Pobreza



Prefacio

Las Estrategia de la Reducción de la Pobreza responden a una preocupación legítima por el problema de la pobreza persistente y alta en muchos países en vías de desarrollo. La estrategia de reducción de pobreza (ERP, o PRSP por sus siglas en inglés) intenta reducir la pobreza a través de un proceso participativo de largo plazo y orientado a resultados que reúna al gobierno y a la sociedad civil en la búsqueda de soluciones a los problemas de pobreza de cada país. El compromiso de los donantes es apoyar con recursos la estrategia y la condonación de la deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (Asdi), ha solicitado al Instituto de Estudios Sociales (ISS) en La Haya, un estudio de seguimiento y evaluación de los procesos de ERP en los tres países de América Latina elegibles para la condonación de la deuda externa: Bolivia, Honduras y Nicaragua. El estudio se realiza durante 5 años, a partir de 2003.

Cada año serán elaborados cinco informes: tres informes de país, un informe regional y un informe temático. Los informes de país de 2005 proveen una actualización del progreso del proceso ERP en términos de la definición y de la puesta en práctica de la estrategia. Este año se presta atención más específica al proceso de presupuesto en lo referente a las políticas de la reducción de la pobreza y a los problemas que los países enfrentan para hacer el proceso del presupuesto más transparente y más orientado a resultados.

La metodología de los informes es apoyado por un análisis detallado y sistemático de los actores involucrados, incluyendo las perspectivas de agentes locales recogidas a través de visitas a varios municipios en los tres países. En el informe regional se presenta un análisis comparativo de la experiencia en los tres países, resaltando las lecciones para los gobiernos, la sociedad civil y la comunidad de donantes. El informe temático del año 2005 se centra en el potencial del presupuesto orientado a resultados en el caso de la educación básica y secundaria.

Los cinco informes buscan hacer una contribución a las evaluaciones existentes del proceso ERP con énfasis en la región y una evaluación imparcial del mismo, resultado de la independencia total del ISS en el proceso de diseño y puesta en práctica de los estudios.

Todos los informes se pueden descargar del siguiente sitio Web:
<http://www.iss.nl/prsp>.

El actual informe fue preparado por Rob Vos, Maritza Cabezas y Kristin Komives. Los autores reconocen los aportes valiosos de Geske Dijkstra sobre temas de ayuda y donantes, de Juan Carlos Aguilar y Niek de Jong en la experiencia boliviana, de Néstor Avendaño y João Guimarães en el caso de Nicaragua, y de Rafael del Cid para el caso de Honduras.

Rob Vos
Coordinador del Proyecto
Septiembre 2005

Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina – 2005

Informe Regional – 2005

"Presupuestar para Reducir la Pobreza"

Publicado por Asdi en 2006

Departamento para América Latina

Autor Rob Vos, Maritza Cabezas y Kristin Komives, Institute of Social Studies – ISS

Imprenta: Edita Communication AB, 2005

Artículo número SIDA28769es

ISBN 91-586-8280-5

Este documento se puede encontrar en www.sida.se/publications

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente los conceptos emitidos en este material. El contenido del mismo queda enteramente bajo la responsabilidad del autor.

Contenido

Listado de Cuadros	4
Listado de Figuras.....	4
Glosario	4
1. Introducción	7
2. ¿En dónde estamos en Latinoamérica respecto a las ERP y a dónde vamos?	10
2.1 ¿Aún tiene valor el proceso de las ERP?.....	10
2.2 Incertidumbre política, propiedad y consulta.....	13
2.3 ¿Se está reduciendo la pobreza?	20
2.4 La coordinación de los donantes y el proceso ERP.....	24
2.5 Recapitulación	29
3. Presupuesto Orientado a Resultados y Reducción de la Pobreza	32
3.1 Bolivia	35
3.2 Honduras.....	42
3.3 Nicaragua.....	50
3.4 Síntesis.....	57
4. Conclusiones y Recomendaciones de Política	59
Bibliografía.....	62

Listado de Cuadros

- Cuadro 1. Estatus de la ERP e Iniciativa HIPC en Bolivia, Honduras y Nicaragua, en Agosto de 2005
- Cuadro 2. Bolivia, Honduras y Nicaragua: Servicio de deuda externa después de la condonación de la deuda
- Cuadro 3. Bolivia, Honduras y Nicaragua: crecimiento PIB (%), 2001–2004
- Cuadro 4. Bolivia, Honduras y Nicaragua: logros de las MDG
- Cuadro 5. Progreso en los principios de las ERP: 2005
- Cuadro 6. Bolivia: Asignación de recursos HIPC, 2001–2005
- Cuadro 7. Bolivia: Gasto orientado a reducir la pobreza según niveles de gobierno como porcentaje del PIB (1999–2005)
- Cuadro 8a. Honduras: Gasto orientado a reducir la pobreza como porcentaje del PIB (2000–2005)
- Cuadro 8b. Honduras: Gasto en reducción de la pobreza, según pilares de la ERP
- Cuadro 9. Nicaragua: Gasto en reducción de la pobreza como porcentaje del PIB (2000–2005)
- Cuadro 10. La elaboración del presupuesto en Bolivia, Honduras, y Nicaragua: pasos hacia el ROB y MTEF

Listado de Figuras

- Figura 1. Crecimiento del PIB per capita (% anual), 1990–2004
- Figura 2. Elaboración del presupuesto orientado a resultados en el contexto del proceso ERP
- Figura 3. Honduras: Participación de la sociedad civil en la selección de proyectos financiados con fondos HIPC

Glosario

ANB	Aduana Nacional Boliviana
BID	Banco Inter-Americano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAFTA	Central American Free Trade Agreement, Tratado Centroamericano de Libre Comercio
CC-ERP	Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de Pobreza
CGE	Contaduría General del Estado
CGR	Contraloría General de la República
DfID	United Kingdom Department for International Development, o Agencia Británica Para el Desarrollo Internacional
DNBP	Diálogo Nacional Bolivia Productiva
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza
ERP	Estrategia de Reducción de Pobreza
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOSDEH	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
FRP	Fondo de Reducción de Pobreza
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
HIPC	Heavily Indebted Poor Country, País Altamente Endeudado
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau, Cooperación Financiera Alemana

MCA	Millennium Challenge Account, Cuenta del Desafío del Milenio
MDG	Millennium Development Goal, Meta del Milenio
MDCS	Mecanismo Departamental de Control Social
MEFF	Marco Estratégico para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MNCS	Mecanismo Nacional de Control Social
MTEF	Medium Term Expenditure Framework, Marco de Gasto a Mediano Plazo
PBCS	Plan Bolivia Competitiva y Solidaria
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PND-O	Plan Nacional de Desarrollo Operativo
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility, Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
PRS	Poverty Reduction Strategy, Estrategia de Reducción de Pobreza
PRSC	Poverty Reduction Support Credit, Crédito de Ayuda a la Reducción de la Pobreza
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper, Plan Estratégico de Reducción de Pobreza
PSIA	Poverty and social impact analysis, o análisis del impacto social y en pobreza
ROB	Results-oriented budgeting, o proceso presupuestal con orientación hacia resultados
SIAFI	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIERP	Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SIN	Sistema de Impuestos Nacionales
SISER	Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados
SMS	SIGMA Municipal Simplificado
SSPSAC	Social Sectors Programmatic Structural Adjustment Credit
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
SWAp	Sector-wide approach
TGN	Tesoro General de la Nación
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico
UNDP	United Nations Development Program, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
USAID	United States Agency for International Development, Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional

1. Introducción

En 1999 la elaboración de las Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP) se convirtió en la condición más importante para los países de ingreso bajo para su elegibilidad para recibir la condonación de la deuda. Se esperaba que esta nueva condición asegurara que las políticas de los países beneficiarios se centraran en la reducción de pobreza y también sirviera como marco para una mejor coordinación de la ayuda al desarrollo entre donantes. Mediante un marco operacional que motivaría a los gobiernos a establecer prioridades y metas de desarrollo (armonizadas más recientemente con las Metas del Milenio, o MDGs por sus siglas en inglés), se esperaba obtener el compromiso político necesario tanto de gobiernos como de donantes para luchar de forma sostenible contra la pobreza. Los principios básicos de las ERP son que las estrategias deben pertenecer al país, ser comprehensivas y orientadas a resultados en perspectivas a mediano plazo y orientadas a la consolidación de alianzas entre el gobierno, los donantes externos y otros actores involucrados nivel nacional. El compromiso internacional con esta agenda ha aumentado, según lo reflejado en flujos crecientes de la ayuda al desarrollo desde 2002 y en los compromisos recientes hechos en la cumbre G-8 en julio de 2005 para realzar aun más esos flujos y para facilitar más la condonación de la deuda de los países pobres, incluyendo la cancelación de la deuda multilateral.

Desde 2003, el Instituto de Estudios Sociales (ISS por sus siglas en inglés), comisionado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (Asdi), ha evaluado el proceso en tres de los países latinoamericanos más pobres, Bolivia, Honduras y Nicaragua (véase ISS 2003a-d e ISS 2004a-d).¹ Las evaluaciones realizadas en 2003 y 2004 no bosquejaron un cuadro muy optimista. Los problemas políticos en estos tres países obstaculizaron el progreso hacia la realización de los objetivos generales del proceso ERP y, más importante, hacia una reducción más eficaz de la pobreza. Las evaluaciones también han señalado los problemas de ese enfoque cuando se aplica en contextos de gobernabilidad débil y de instituciones muy débiles. Mientras que los tres países fijaron un proceso participativo amplio para discutir los temas principales a ser tratados en sus estrategias, el proceso de diálogo – promovido con entusiasmo por la comunidad donante – creó altas expectativas, condu-

¹ Todos los reportes se pueden descargar de <http://www.iss.nl/prsp>.

ciendo a mayores frustraciones entre las organizaciones de la sociedad civil. Falló en la generación de la apropiación nacional de la estrategia. Se comprobó la dificultad en establecer prioridades pertinentes sin importar la calidad de las herramientas técnicas que fueron proporcionadas en la ayuda al proceso. En Bolivia y Nicaragua no es sólo que se haya logrado poca apropiación nacional, sino que en cierto grado el proceso mismo de las ERP se ha desacreditado mucho entre los principales actores involucrados, y hay un compromiso muy reducido del gobierno para llevar las políticas a ejecución, por lo menos bajo la bandera de ERP.

Este cuadro es claramente menos optimista sobre el proceso entorno a las ERP que las conclusiones recientes del enfoque FMI/Banco Mundial (Banco Mundial y FMI, 2005), cuya revisión del proceso ve ciertos defectos en la puesta en práctica del enfoque, pero afirma que “los principios que sostienen el enfoque de las ERP proporcionan un marco útil para traducir la rendición de cuentas mutua en términos concretos, y para alcanzar resultados de desarrollo sostenible a nivel del país “(ibid: p.3). El informe va aun más lejos al concluir que las ERP han contribuido, entre otras cosas a (ibid.: pp. 3–5):

- realzar la rendición doméstica de cuentas en muchos países dando prioridad a metas del desarrollo y estableciendo un nexo más explícito entre las políticas de la reducción de la pobreza, presupuestos anuales y un Marco de Gasto a Mediano Plazo (MTEF por sus siglas en inglés);
- aumentar la atención en el mejoramiento de sistemas nacionales de monitoreo y evaluación;
- crear más espacio para que los actores involucrados se comprometan en un diálogo nacional sobre la política económica y la reducción de la pobreza;
- aumentar la rendición de cuentas externa de los gobiernos con relación a los donantes, gracias a la gerencia financiera mejorada y a la definición de políticas y de presupuestos orientados a resultados; y
- aumentar el compromiso de los donantes en el suministro coordinado y la ayuda fiable que se armoniza y se alinea con las prioridades del país.

También nosotros hemos reportado progreso en todas estas áreas en los casos de Bolivia, Honduras y Nicaragua, pero por alguna razón tal progreso no parece producir un proceso dinámico de cambio institucional y no tenemos ninguna evidencia de una reducción más eficaz de la pobreza. El proceso de las ERP en Bolivia y Nicaragua se ha desacreditado en medio de la agitación política. Hay señales más positivas en Honduras desde principios de 2004, ya que el proceso mismo de las ERP ha ganado impulso; sin embargo ninguno de estos países está del todo en tierra firme y también aquí la evidencia de alcanzar las metas de reducción de pobreza está ausente. Los principios básicos de las ERP son indudablemente significativos. Sin embargo, la experiencia en los tres países latinoamericanos nos conduce a cuestionar el sentido práctico de estos principios dadas sus realidades políticas.

En la segunda sección de este informe, hacemos una actualización de los desarrollos recientes en lo referente al proceso de las ERP en los tres países hasta septiembre de 2005 y planteamos la pregunta crítica de si este enfoque sigue siendo útil para estos casos. Una respuesta corta es que es claro que en Honduras hay resultados visibles. Bolivia y Nicara-

gua necesitan repasar seriamente su proceso de las ERP, pero esto será factible y eficaz muy probablemente solamente después de superar sus aflicciones políticas. En la tercera sección tratamos con alguna extensión el progreso que los tres países han hecho en mejorar sus sistemas de elaboración de presupuestos. Examinamos en qué medida los gobiernos y los donantes están poniendo el dinero donde está la necesidad, es decir, ¿hasta qué grado los objetivos de las ERP consiguen traducir sus asignaciones en presupuestos eficaces? Resumimos las conclusiones y las recomendaciones principales en la sección 4.

2. ¿En dónde estamos en Latinoamérica respecto a las ERP y a dónde vamos?

2.1 ¿Aún tiene valor el proceso de las ERP?

Es más que tentador plantear esta pregunta. Las grandes expectativas con las cuales el marco de las ERP fue introducido en 1999 para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) no se han satisfecho ni de lejos, en los casos de Bolivia, Honduras y Nicaragua. Según lo concluido en los informes de los años 2003 y 2004, no ha traído estrategias para la reducción de la pobreza que hayan sido apropiadas por los países y los procesos basados en consultas amplias alrededor de las ERP han conducido a la frustración de los actores de la sociedad civil más que realizado el consenso social. En Bolivia, de hecho, parece que no hay más una ERP oficial: la ERP original para todos los propósitos prácticos se ha declarado “muerta” y no ha sido substituida por un nuevo plan parecido. En el caso de Nicaragua, el Plan de Desarrollo Nacional (PND-O) desarrollado bajo el gobierno de Bolaños actuaba como substituto de la ERP por un tiempo pero después el gobierno se distanció de la estrategia original. El PND-O nunca fue propuesto oficialmente como reemplazo de la ERP original, sin embargo en 2005 el gobierno nicaragüense presentó otra estrategia revisada – Plan Nacional de Desarrollo para el Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza 2005–2009. Este plan parecía haber sido aceptado por los donantes como una ERP revisada, sin embargo el grado de involucramiento de los actores de la sociedad civil, la comunidad internacional e incluso de actores del mismo gobierno mostró variaciones. Solamente en Honduras el proceso de ERP ganó impulso, alcanzando el punto de culminación de HIPC en abril de 2005 y facilitando el flujo de recursos relacionados con la ERP desde 2004 (véase el Cuadro 1). Como los tres países han recibido la condonación de la deuda bajo los términos de HIPC, deberían estar listos para seguir adelante con lo que a veces se llama “ERP de segunda generación”, que son las estrategias de la reducción de pobreza que no se producen como parte de condicionalidades externas para obtener la reducción de la deuda. Pero, ¿están estos países en posición para seguir adelante en esa dirección?

Los tres países han obtenido la condonación de la deuda prometida bajo los términos realzados de HIPC-II; Nicaragua recibió la mayoría, 3.3 mil millones de dólares en términos del valor actual neto (o 4.5 mil millones de dólares en la reducción de la deuda nominal; ver el Cuadro 1).² A partir de 2003 en adelante esto ha traído la condonación visible en

² Los datos de los cuadros 1 y 2 relacionadas con la condonación de la deuda son de junio de 2005 según el FMI. Estas tienden a estar sujetas a ajustes y muchas muestran discrepancias con los datos publicados por los países mismos. En términos generales proveen el mismo orden de magnitudes.

términos de las obligaciones reducidas del mantenimiento de la deuda, como se demuestra en el Cuadro 2. Igual es la situación de Bolivia y Honduras, aunque la cantidad absoluta de reducción de la deuda es menor. Son también elegibles para la condonación de la deuda adicional que siguió al acuerdo en la cumbre G-8 en Gleneagles en julio de 2005. Esto implicaría la cancelación de la deuda multilateral del FMI y del Banco Mundial, aunque no la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el mayor acreedor de los tres países. Los términos exactos de la cancelación de deuda prometida en la cumbre G-8 todavía necesitan ser establecidos. Potencialmente, esto podría implicar una reducción de la deuda adicional para Honduras y Nicaragua en más de 1 mil millones de dólares (en términos nominales). Las ventajas exactas en términos de recursos adicionales no se pueden establecer todavía, pues también dependerán de si la condonación de la deuda se financie a través de presupuestos existentes de la ayuda. La pregunta dominante para el esfuerzo de la reducción de la pobreza es en qué medida los países podrán canalizar recursos adicionales en las actividades que son consistentes con una estrategia de la reducción de la pobreza.

Los recursos de los gobiernos en los tres países están apoyados actualmente en una recuperación del desarrollo económico nacional junto con un funcionamiento consolidado de la economía global (Cuadro 3). Después de un crecimiento lento y desconsolador en los primeros dos años del nuevo siglo, las tarifas de crecimiento están de nuevo con un crecimiento del PIB en la gama de 4–5% por año, que significa 1.5–2.5% en términos per cápita. Éste sigue siendo mucho más bajo que el crecimiento 3.6% per capita anuales que se necesitaría (sin cambiar la distribución de ingresos) para alcanzar la MDG de la reducción de la pobreza extrema antes de 2015, como lo discutimos en la evaluación del año 2004 (véase ISS 2004a: pp. 37ff). La recuperación reciente del crecimiento se debe considerar a la luz de una historia de volatilidad fuerte (véase el cuadro 1) donde no se ha dado ningún cambio estructural en las tres economías que reduciría la volatilidad económica en el futuro cercano.

Con la condonación de la deuda y afluencias substanciales de la ayuda, debe ampliar gradualmente el espacio fiscal para financiar las estrategias de la reducción de la pobreza; sin embargo parte de ese espacio se deberá depurar de tiempo en tiempo debido a la volatilidad del PBI que afecta la estabilidad de los impuestos a la renta. También, los objetivos de estabilidad macroeconómicos pueden limitar el espacio que es liberado para incrementar el gasto en programas de reducción de pobreza, como en Nicaragua, donde una parte de la condonación de la deuda externa fue dedicada al mantenimiento de la deuda pública doméstica. Sin embargo, la primera preocupación en los tres países no está tanto en la disponibilidad de recursos. Más bien está en las condiciones políticas que obstruyen las perspectivas de conseguir una ERP coherente. En Bolivia esto va al extremo de que la ERP se ha convertido en un plan tan desacreditado en medio de toda la inestabilidad política, que incluso los esfuerzos a la reducción de la pobreza se han convertido en un asunto político sensible. Más concretamente, alcanzar un consenso amplio alrededor de una estrategia más o menos coherente es pedir demasiado para una situación de conflicto social y de fragilidad política. Entonces las preguntas que emergen son ¿a cuántos de los principios de las ERP se debe renunciar en tal contexto? y ¿será significativo presionar para que se logre la agenda (entera) de las ERP? Las respuestas a estas preguntas serán diferentes de un contexto a otro.

Así pues, antes de dar cualquier conclusión, primero repasaremos la situación con respecto al proceso de las ERP en cada uno de los tres

países. Discutiremos la perspectiva política inicialmente, luego proporcionamos una actualización de tendencias observadas en la reducción de la pobreza y finalmente discutiremos el papel de los donantes en el apoyo al proceso de las ERP.

Cuadro 1 Estatus de la ERP e Iniciativa HIPC en Bolivia, Honduras y Nicaragua, en Agosto de 2005

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Estatus HIPC y ERP			
HIPC A Punto decisivo	Febrero 2000	Julio 2000	Diciembre 2000
HIPC A Punto de culminación	Junio 2001	Abril 2005	Enero 2004
Fecha de aprobación de la ERP original	Junio 2001	Octubre 2001	Septiembre 2001
Estatus de las ERP	No hay ERP oficial en este momento. Nueva ERP a ser formulada y presentada. Informes de progreso: Varios se produjeron con respecto a la ERP original; ahora estancados debido a la incertidumbre alrededor de la estrategia	ERP se está ejecutando. Informes de progreso: 1er – Feb. 2004, 2do – Marzo 2005	PND-O no aceptado por los donantes como ERP. Nueva ERP- se presentó como plan en 2005. Informes de progreso: 1o – dic. 2002; 2do – enero. 2004; 3er – jul. 2005
Condonación deuda			
Cantidad de condonación de deuda bajo HIPC (mil millones de dólares) *			
– Reducción en términos NPV	US\$ 1.3	US\$ 0.6	US\$ 3.3
– Reducción en términos nominales	US\$ 2.0	US\$ 1.0	US\$ 4.5
Otro financiamiento externo para las ERP			
Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF por sus siglas en inglés)	Pendiente	Feb-04	Dic-02
	Préstamo “stand-by” del FMI (abril de 2003, La tercera revisión terminó con la extensión hasta 2006)	2da revisión concluida	6a. revisión concluida
Crédito de Ayuda a la Reducción de la Pobreza (PRSC) y otra ayuda del Banco Mundial	No hay PRSC, sino SSPSAC (2004)	US\$ 0.6 Junio 2004	US\$ 0.7 Enero 2004
Cuenta del Desafío del Milenio (Millennium Challenge Account) (EEUU)	Pendiente	Junio 2005	Junio 2005
Cantidad comprometida de MCA (mil millones de dólares)	-	US\$ 0.215	US\$ 0.175

Note:* Se refiere a HIPC-II realizado, en junio de 2005. Los datos para Bolivia también incluyen la condonación de la deuda bajo la iniciativa original de HIPC.

Cuadro 2 Bolivia, Honduras y Nicaragua: Servicio de deuda externa después de la condonación de la deuda (Millones y % de dólares EEUU)

	Prome- dio 1998– 99	2000	2001	2002	2003	2004 (prel.)	2005 (proy.)
Bolivia							
Servicio de deuda pagado	319.7	268.3	260.5	274.9	374.0		
Servicio de deuda después de la condonación de HIPC						321.8	342.1
Servicio de deuda/exportaciones (%)	23.8	18.3	17.1	17.6	20.0	13.2	12.7
Servicio de deuda/renta del gobierno (%)	15.9	13.7	14.1	15.6	21.8	15.3	15.5
Honduras							
Servicio de deuda pagado	275.5	214.3	171.2	215.5	236.6		
Servicio de deuda debido después de la condonación de HIPC						201.7	147.8
Servicio de deuda/exportaciones (%)	11.6	8.6	7.0	8.6	9.7	8.0	5.5
Servicio de deuda/renta del gobierno (%)	27.3	20.4	15.1	18.4	18.8	14.2	9.7
Nicaragua							
Servicio de deuda pagado	200.2	184.7	153.3	158.0	92.9		
Servicio de deuda debido después de la condonación de HIPC						83.2	107.6
Servicio de deuda/exportaciones (%)	24.1	19.4	16.2	17.4	9.3	6.9	6.9
Servicio de deuda/renta del gobierno (%)	36.5	23.3	20.1	19.6	10.5	8.6	10.2

Fuente: FMI. Actualización Estadística de HIPC, abril de 2005. Los datos van hasta mediados de-marzo de 2005. Por lo tanto, los datos no incluyen la condonación adicional de Honduras obtenida después de alcanzar el punto de la terminación en abril de 2005.

Cuadro 3 Bolivia, Honduras y Nicaragua: crecimiento PIB (%), 2001–2004

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
2001	1.2	2.6	3.0
2002	2.5	2.7	0.8
2003	2.5	3.2	2.3
2004	3.8	4.6	5.1

Fuente: Datos del Banco Mundial para Bolivia y Honduras y del Banco Central (cuentas nacionales) para Nicaragua.

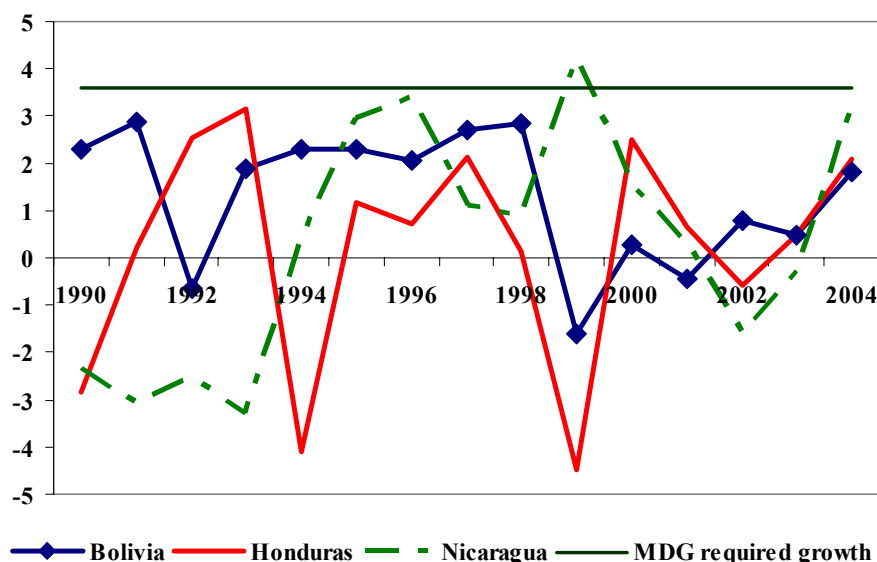
2.2 Incertidumbre política, propiedad y consulta

Nuestro informe del año 2004 enfatizó que los problemas políticos nacionales fueron uno de los obstáculos principales para lograr estrategias viables de la reducción de la pobreza y, más importante, para conseguir ponerlos en ejecución.³ Los acontecimientos ocurridos en 2005 han profundizado más bien que resuelto las aficciones políticas de

³ Ver ISS (2004a: 12ff.).

Bolivia y Nicaragua. En contraste, en Honduras el proceso de las ERP ganó impulso durante 2004; después del retraso inicial, el gobierno tomó un fuerte compromiso para poner la estrategia de la reducción de la pobreza en ejecución, hasta el punto que la terminación de HIPC fue alcanzado en abril de 2005 y el acceso a los recursos de la Cuenta del Desafío del Milenio de los EE.UU. fue obtenido en mayo de 2005. Las elecciones presidenciales próximas crean una cierta incertidumbre alrededor de la comisión continuada del gobierno alrededor del proceso de ERP, pero la perspectiva parece ciertamente más optimista en Honduras que en Bolivia y Nicaragua a este respecto.

Figura 1 Crecimiento del PIB per capita (% anual), 1990–2004



Fuente: Banco Mundial, WDI, 2004; y Banco Central – Nicaragua.

Nota: El crecimiento mínimo para el MDG “es el nivel mínimo del crecimiento sostenido requerido (a partir de 2002) para alcanzar la meta del desarrollo del milenio relacionada con la reducción a la mitad de la pobreza extrema antes de 2015. Fue calculado por CEPAL (2003a) como el promedio para los países de la región con la incidencia más alta de la pobreza la última mitad de los 90s. Según lo explicado en el ISS (2004a), ese mínimo debe ser probablemente más alto para Bolivia, Honduras y Nicaragua.

Bolivia

Los oficiales del gobierno en Bolivia habían declarado ya que la ERP original estaría muerta en 2004 (véase el ISS 2004b, 2005a). La agitación política ha continuado desde 2003 y culminó en la dimisión del presidente Mesa en junio de 2005, después de nuevas olas de malestar social. El presidente del Tribunal Supremo, Eduardo Rodríguez, fue eventualmente elegido por el congreso para hacer de nuevo presidente y para conducir el país a las nuevas elecciones en diciembre de 2005. Esta opción del presidente, a diferencia de otras alternativas, ha ayudado a estabilizar la situación política, pero qué dirección política tomará el país después de que las elecciones se realicen es una pregunta abierta amplia, debido a que los candidatos presidenciales favoritos vienen de segmentos absolutamente diversos de la sociedad. La crisis política manifestó diferencias regionales y sociales abismales. Los campesinos pobres y otros productores de las montañas y las áreas alrededor de Cochabamba protestaron (organizados en una variedad de movimientos sociales y bajo la dirección de Evo Morales) contra la carencia de la ayuda estructural del gobierno para cambiar sus perspectivas productivas deprimidas y

exigiendo más control del estado en la producción y las exportaciones del gas natural y una distribución más justa de las rentas. La producción del gas natural junto con la exportación de cultivos más provechosos a gran escala se concentra en gran parte en las áreas más prósperas y más dinámicas de las tierras bajas de Santa Cruz y de Tarija.

Santa Cruz desea la autonomía junto con la elección popular de gobernadores provinciales, quiénes ahora son designados por el presidente. Los movimientos sociales que conducen las protestas que derrocaron al gobierno de Mesa están dispuestos a conceder esas dos solicitudes. Se disputa sobre todo si la autonomía se dará antes de la asamblea constitutiva, permitiendo así que Santa Cruz se proteja de sus decisiones. La mayoría de los aspectos de la autonomía, por ejemplo la autorización de provincias para emplear a profesores, son relativamente no controvertibles. El centro del conflicto es el control del petróleo y del gas, los cuales como mencionamos antes, se encuentran en las provincias más ricas del este. Los movimientos sociales, divididos entre ellos como están, están decididos a utilizar a la asamblea constitutiva para redistribuir los extensos latifundios que pertenecen a la “oligarquía” de Santa Cruz. *Cruceños* influyentes, están igualmente decididos a pararlos, y han dicho que si el gobierno no llama a un referéndum por la autonomía, ellos mantendrán sus posiciones. Las protestas contra el gobierno no pueden ocultar el deterioro severo en la cohesión social del país. Las perspectivas para una agenda común por la reducción de la pobreza son reducidas, y la fragilidad política también podía poner en peligro el futuro de Bolivia como una sola nación.

En medio del desarrollo de esta situación política frágil el nuevo Diálogo Nacional para una Bolivia Productiva (DNBP) fue realizado en 2004, de conformidad con la Ley de Diálogo Nacional, el cual requiere que ocurran los diálogos nacionales por lo menos una vez cada tres años. El DNBP fue diseñado para discutir cómo apoyar actividades productivas en Bolivia, con el espíritu de “crear riqueza” más que “reducir pobreza”. El cambio en énfasis alejado de los servicios sociales y de los temas sociales de la ayuda de la ERP original satisfizo a muchos actores que habían quedado frustrados después de la experiencia con la primera estrategia para la reducción de pobreza.

El diálogo ocurrió en tres niveles y fue precedido por un pre-diálogo para preparar a los participantes para contribuir al proceso. En el primer nivel cerca de 60.000 personas participaron en reuniones en los 314 municipios. En segundo lugar, los actores involucrados se reunieron a nivel departamental en los 9 departamentos. En el tercer nivel (del nivel nacional), el diálogo también reunió a los representantes del gobierno, grupos de negocios y organizaciones civiles de la sociedad. La visión principal que salió del diálogo a nivel municipal fue que la lucha contra la pobreza se debe basar en la promoción del desarrollo económico a través de la ayuda a las actividades productivas y debe dar un papel primordial al desarrollo económico local, en el que los municipios deban desempeñar un papel crítico en definir las actividades prioritarias que deban ser apoyadas. Las discusiones en el nivel departamental y nacional se refirieron a asuntos nacionales más amplios, en detalle la distribución de las rentas de los recursos naturales y cómo los departamentos (o las regiones) deben estar presentes en la discusión sobre el *Asamblea Constituyente*.

Paralelo al DNBP, el gobierno del entonces presidente Mesa preparó un plan para una Bolivia competitiva y equitativa (*Plan Bolivia Competitiva y Solidaria*, PBCS), el cual pone en la vanguardia a la estrategia local del

desarrollo económico en el contexto de un desarrollo económico espacial más amplio. Este plan tiene elementos similares a la Estrategia del Desarrollo Nacional (END) preparada en enero de 2005 y contiene muchos elementos que eran también parte de la ERP revisada presentada a la comunidad donante en octubre de 2003. La END fue criticada por no incorporar los resultados del DNBP, pero para el momento en que esto se pudiera haber hecho en marzo de 2005, la extensión del conflicto social y político condujo a un cambio del gabinete y la END fue dejada de lado. A partir de abril de 2005, el gobierno del Mesa elaboró el PBCS. Este plan contenía políticas para el desarrollo productivo en línea con la END y el DNBP, combinado con políticas sociales que acentuaban los programas sociales de la red de seguridad (transferencias apuntadas en efectivo, subsidios, y elementos semejantes). El plan omitía un acercamiento más estructural al desarrollo humano. El PBCS fue presentado en mayo de 2005 sin ninguna reacción de los actores del diálogo. El plan no pudo hacer posteriormente ningún impacto debido a la crisis política que sobrevinía.

El DNBP repitió muchos de los errores de los últimos diálogos generando grandes expectativas que el país será probablemente incapaz de resolver en un futuro próximo, acentuando la carencia de credibilidad del gobierno en darle vida a los compromisos. Es probable que esta nueva experiencia de frustración comprometa los diálogos nacionales futuros, como hasta ahora ha sucedido en dos ocasiones sucesivas con el proceso amplio de diálogo que no ha podido dar paso a la construcción de una estrategia de consenso social. Mientras que el diálogo ha fallado como un instrumento para el diseño de las políticas eficaces de la reducción de la pobreza, ha ayudado a consolidar una gama de organizaciones sociales, particularmente las que participaron en el pre-diálogo y en las reuniones municipales. Pero en ellas no se pudieron desarrollar visiones más claras sobre el desarrollo del país ni de su propia posición en él. Claramente no se ayudó a conseguir un mayor consenso sobre políticas y prioridades de la reducción de la pobreza.

¿En dónde deja a Bolivia el proceso de las ERP en este contexto? Insistir en la revisión de la ERP original, o por lo menos etiquetar una nueva estrategia como una “PRSP”, puede ser contraproducente, dada la sensibilidad política alrededor del proceso inicial frustrado de la ERP y las frustraciones entre agentes sociales después de los diálogos nacionales de 2000 y 2004. Retomar los varios planes desarrollados desde el 2000 puede proporcionar un marco para las políticas de reducción de la pobreza, pero no alteraría probablemente las políticas existentes en la práctica.

Se podría decir razonablemente que el proceso de las ERP no haya obstaculizado la continuidad existente en las políticas sociales y anti pobreza. De hecho muchas de las políticas contenidas en la ERP original habían sido establecidas mucho antes, por ejemplo la reforma de la educación, y el programa materno infantil de cuidado médico, y también el seguro médico universal para el cuidado del niño y la madre (SUMI). También el énfasis en proyectos de desarrollo urbano y rural y la infraestructura social, ejecutados a través de los municipios, tienen sus orígenes mucho antes de la ERP. En este sentido, el marco de las ERP no ha agregado mucho valor. La herencia principal del proceso de la ERP ha sido probablemente la distribución (de la mayoría) de los fondos de HIPC a los municipios que se están adhiriendo a pesar de las aflicciones políticas del país. También, los mecanismos de control social de los recursos y

de las actividades del gobierno (en el nivel nacional) se han establecido como parte del proceso de las ERP, construidas a partir de experiencias existentes en el nivel local. La eficacia de estos mecanismos en el nivel nacional hasta el momento ha sido muy limitada.

En suma, se podría argumentar que Bolivia no necesitó una ERP para hacer lo que ha hecho desde 1999. Por otra parte, como veremos más adelante, lo que se ha hecho caería en lo que es necesario hacer para reducir la pobreza de alguna manera significativa, dejando de lado lo necesario para cumplir las MDG.

Honduras

En contraste con Bolivia, el proceso de la ERP en Honduras ganó impulso desde 2004. Los pasos renovados se dirigieron hacia la operacionalización de la ERP al lado de la puesta en práctica de una gama de reformas y de medidas del sector público para alcanzar una mayor disciplina fiscal (esencialmente intentando controlar los salarios del sector público). Además, Honduras ratificó el Acuerdo de Libre Comercio de América Central CAFTA (ALCAC en español) con los Estados Unidos como uno de los primeros estados miembro a pesar de las fuertes protestas sociales. Las políticas orientadas hacia la mayor disciplina fiscal también encontraron fuertes protestas, particularmente de los sindicatos, lo cual condujo a ciertas concesiones por parte del gobierno permitiendo algunos aumentos salariales (ISS 2004c). Durante 2004 y 2005 se espera que los índices de crecimiento de más del 4% por año sean alcanzados, ya que ello ayudaría ulteriormente al país a permanecer en el camino a los objetivos macroeconómicos y fiscales. Así mismo, la recuperación económica ha sido favorable a la consolidación del proceso de la ERP. El gobierno ha estado demostrando su compromiso para apoyar el proceso de la ERP y se han introducido reformas para hacer explícitas las asignaciones para la estrategia de reducción de la pobreza (y que han sido gobernadas por la ley) en el presupuesto público. Estos movimientos políticos contribuyeron a alcanzar el punto de la culminación para calificar para los fondos de HIPC (en abril de 2005) y para acceder a los fondos de la Cuenta de Desafíos del Milenio (en mayo de 2005).

Para reducir la posible incertidumbre con respecto a la continuidad de la ERP durante y después del proceso electoral (las elecciones presidenciales se realizaron en noviembre de 2005), los oficiales del gobierno de alto-nivel y los representantes de los donantes multilaterales se han reunido con los dos candidatos principales para explicar lo que ven como riesgos de la divergencia de la trayectoria actual, del acuerdo con el FMI y de las condiciones anexas a los recursos de la Cuenta de Desafíos del Milenio. Ambos candidatos, quizás no asombrosamente, confirmaron su compromiso con la estrategia de la reducción de la pobreza. El tiempo dirá cuánto significa esta promesa en la práctica. Sin embargo, claramente en el nivel del gobierno uno puede hablar de continuidad. Naturalmente, este compromiso también se ata a la promesa de un mayor acceso a los recursos y a la condonación de la deuda externa.

Las reformas actuales que se han emprendido, así como los componentes clave de las ERP, se orientan a una mayor estabilidad macroeconómica y al desarrollo económico que estimulan. Es muy poco probable que el crecimiento considerado por la estrategia sea favorable a los pobres, con mucho énfasis en la inversión en infraestructura la mayor parte de la cual no se dirige directamente a los pobres. La recuperación del crecimiento no se ha traducido en una reducción visible de la pobreza

monetaria,⁴ y el desempleo y el sector de empleo informal de hecho han crecido. Solamente en áreas de sectores sociales específicos ha habido progreso claro con intervenciones que tenían como objetivo a los pobres, por ejemplo el programa que mejora el acceso de los pobres al cuidado médico, la reforma de la educación y un programa dirigido a la transferencia (muy modesta) en efectivo de 80 *lempiras* (o de 4 dólares) al mes que proporciona ayuda a la renta a los clientes que consumen menos de 100 KVH de electricidad por mes. Por lo tanto el compromiso principal del gobierno parece radicar en el programa de estabilización macroeconómica, pero ha ampliado esto a un compromiso para consolidar la participación civil de la sociedad en identificar proyectos de reducción de pobreza y para proteger el gasto en programas sociales. Muchos de los nuevos esfuerzos de reducción de la pobreza consisten en proyectos más bien específicos, así como toda la ayuda de los donantes se provee en forma de ayuda a proyectos, y no contribuye a una estrategia más amplia.

No obstante, puede ser discutible que el apoyo del gobierno a la estrategia haya conducido a su fortalecimiento en el sentido de que se haya dado una apropiación de la misma por parte del gobierno de la actual administración del presidente Maduro, y la posibilidad de que sea asumida por su sucesor. En este sentido, en el caso de Honduras el proceso de ERP es mucho más vivo y progresivo. Las consultas con los representantes de la sociedad civil con respecto a la ERP se procesaron ampliamente durante 2005, con la participación de más organizaciones en más reuniones. Sin embargo, los grupos de la sociedad civil siguen divididos sobre la orientación de la ERP y sobre la naturaleza participante del proceso de la consulta. Varios grupos que no se hallan representados directamente en el grupo consultivo para la ERP (incluso después de un aumento de 5 al 12 miembros de la sociedad civil en este grupo a partir de diciembre de 2004) se han quejado de los débiles canales de comunicación y quienes participan directamente se quejan de que ellos no pueden participar en una discusión más amplia sobre las reformas económicas y sociales requeridas para alcanzar lo que creen podría ser una estrategia más eficaz de reducción de la pobreza (FOSDEH, 2004). En este sentido podría argumentarse que no ha habido mucha mejora en términos de ganar una mayor “*apropiación nacional*” de la estrategia. Sin embargo, esto sería reconocer muy poco los esfuerzos renovados hechos durante 2005 para implicar la participación de la sociedad civil en identificar los proyectos prioritarios para el uso de los fondos de HIPC. Los grupos de la sociedad civil han desempeñado un papel prominente en la toma de decisiones sobre proyectos sociales prioritarios y la “regionalización” de la estrategia de la reducción de la pobreza. Desde 2002, DfID, Trocaire, FOSDEH y ASONOG⁵ han organizado procesos participativos para analizar el impacto regional de los programas de la reducción de pobreza cuya evaluación fue terminada en 2004. Sobre esta base el grupo consultivo para la ERP decidió optar por la puesta en práctica de la ERP con orientación geográfica a nivel regional (regiones definidas como combinaciones de municipios y de ‘*mancomunidades*’), los actores civiles de la sociedad (organizaciones registradas formalmente como tales) que estarán en capacidad de indicar

⁴ Esta tendencia puede ser encontrada en la encuesta de grupos domésticos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y en los indicadores de desarrollo humano de las Metas del Milenio UNDP. Ver sección 2.3.

⁵ DfID es la agencia británica para el desarrollo internacional, Trocaire es una ONG internacional, FOSDEH es una plataforma de ONG para discutir temas relacionados con la deuda externa y el desarrollo de Honduras (Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras) y ASONOG es la asociación de ONG en Honduras.

prioridades durante la selección de los proyectos financiados por los recursos de HIPC. La intención es poner en práctica las ERP de manera más participativa y dirigida a la demanda (véase la sección 3.3 para otros detalles en este proceso). Este proceso pudo ayudar a mejorar la apropiación de la estrategia de la reducción de la pobreza entre grupos más amplios de la sociedad.

Nicaragua

Durante 2005, problemas políticos – manifestados en choques entre el ejecutivo, el parlamento y la rama judicial – han puesto en escena la estrategia de la reducción de la pobreza. La ERP esencialmente se ha reducido a una plataforma para la discusión entre el gobierno y la comunidad donante. La ERP original (ahora también etiquetada como ERCERP-I), construida en un proceso de consulta amplia, al final no pudo generar una apropiación amplia de la estrategia (véase el ISS 2003d). El gobierno del presidente Bolaños vino con una nueva estrategia de desarrollo nacional (PND-O), que se desvió de varias maneras de la reducción de la pobreza de la ERP original (ISS 2004d). Mientras que el gobierno se distanció de ERCERP-I, la comunidad donante insistió que el PND-O se convirtiera en una ERP o un ERCERP-II revisado. El PND-O no estaba arraigado en círculos fuera del gobierno y la comunidad donante de tal manera que la apropiación nacional era así incluso menor que con la ERP original. Mientras que hubo interesantes discusiones a nivel departamental y municipal sobre el PND-O y esfuerzos uniformes de crear planes de desarrollo a nivel departamental, faltó una discusión nacional sobre la estrategia de la reducción de la pobreza. El PND no logró mucho en términos de la formulación de una política real, y el gobierno ha procedido a desarrollar una tercera versión de la ERP, sin ninguna evaluación de porqué el PND no avanzó. Esta ERP revisada se etiqueta informalmente como ERCERP-III. Varios borradores del nuevo plan fueron presentados en 2005 a la comunidad donante en el país. Hasta ahora este documento ha estado fuera de un debate público nacional más amplio.

Ambos ERCERP-II y III han surgido entonces sin ningún proceso formal significativo de consulta a nivel nacional, además de la carencia de visibilidad en las políticas actuales del gobierno. De esta forma parece que la ERP se ha convertido en un instrumento de comunicación con la comunidad donante solamente. Es notorio que la carencia de un estado claro de la ERP no se haya convertido en un cuello de botella para obtener la ayuda de los donantes. El Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF en inglés) proporcionado por el FMI ha asegurado continuidad en el apoyo de la comunidad donante a pesar de las incertidumbres en torno al estatus de la ERP, pero este acuerdo con el FMI ahora está oficialmente fuera de vía (off track).

El cambio en las orientaciones de la política (por lo menos en el papel) no se reduce a la ERP. De hecho en muchas áreas el actual gobierno nicaragüense ha cambiado de dirección en periodos cortos de tiempo en partes importantes de la reforma del sector público. Por ejemplo, no introdujo menos de cuatro reformas fiscales, incluyendo una ley de la “equidad fiscal”. Sin embargo, no se ha evaluado ninguna de estas reformas correctamente en términos de su eficacia en la reducción de pobreza.

Durante 2005, ha llegado a ser cada vez más confuso qué esperar del actual gobierno, y con las políticas actuales parece que no se está ganando en coherencia ni en estabilidad. El ejecutivo y las fuerzas legislativa y judicial del estado están estancados y el presidente está bajo amenaza continua de ser acusado por los principales partidos de la oposición (PLC y FSLN) de fraude electoral. El presidente, a su vez, ha estado amenazando a miembros del parlamento para devolverles el favor y para acusarlos de acciones ilegales. Con esta bomba de tiempo minando la toma de decisiones políticas para el desarrollo a largo plazo, no será muy productivo presionar por la renovación de la ERP hasta que se haya desmontado esta situación. Un cese el fuego político provisional fue alcanzado a comienzos del último trimestre de 2005 cuando el presidente forjó una inesperada y frágil coalición con el FSLN, que ha ayudado a aliviar tensiones políticas. Este hecho ha permitido, entre otras cosas, la ratificación del parlamento de la inserción de Nicaragua en el Acuerdo de Libre Comercio a pesar de la controversia que éste había revuelto con respecto a su potencial (o a la carencia de este) de promover las perspectivas del crecimiento del país y de la reducción de la pobreza.⁶

2.3 ¿Se está reduciendo la pobreza?

Con todas las complicaciones existentes para poner las ERP en ejecución, no se esperaría mucho en términos de alcanzar las metas de reducción de la pobreza. Incluso con el proceso de las ERP en un limbo en Bolivia y Nicaragua, las políticas actuales en vez de incluir los programas existentes de reducción de la pobreza, los recursos de HIPC se están asignando para nuevos programas. Mientras tanto en Honduras, a pesar de un funcionamiento promedio más fuerte en términos del desarrollo económico agregado y apoyo general para el proceso de las ERP, ha habido muy poco progreso en la reducción de la pobreza.

Bolivia está claramente “fuera de vía” para alcanzar la mayoría de las MDG. Solamente en caso de alcanzar las metas en educación (incluyendo equidad de género en el acceso a educación) y de mejorar la cobertura del saneamiento básico, hace suficientes progresos, de manera tal que si mantiene la misma tendencia sin cambios podría alcanzar las MDG antes de 2015.⁷ Mientras que el gobierno ha hecho esfuerzos mejorados para supervisar el logro de las MDG (véase UDAPE 2005 y UDAPE/CIMDM 2005), estos ejercicios de supervisión no han estado acompañados por muchos análisis que den cuenta del por qué tan poco progreso se está haciendo en la realización de las metas de la reducción de pobreza. Esta debilidad también se refleja en la carencia de un proceso de presupuesto orientado a resultados que discutiremos en la sección 3.2.

La mayoría de los estudios coinciden en que la meta de pobreza de la renta (MDG-1) será difícil de alcanzar para Bolivia en el futuro próximo (véase el ISS 2004a para un resumen), y que requiere crecimiento económico bien por encima de los patrones históricos y/o redistribución substancial del ingreso. Después de la última década, el crecimiento agregado ha sido lento y volátil y por debajo de los niveles requeridos. La desigualdad de la renta ha estado ascendiendo en vez de declinar y es un tema político sensible. Las dificultades a nivel municipal para ejecutar las políticas que fomentarían el desarrollo económico local hacen improbable que se de en el futuro cercano cualquier redistribución significativa de la renta a través de un cambio estructural en la producción. La

⁶ Ver Sánchez y Vos (2005) para un análisis más profundo y equilibrado del potencial impacto del CAFTA sobre el crecimiento, empleo y pobreza en Nicaragua.

⁷ No obstante los costos pueden ser altos; ver ISS (2006a).

carencia de una suficiente, y más importante, eficaz asignación de recursos en salud hace improbable que las metas de reducción de mortalidad materna e infantil (MDG 4 y 5) puedan ser alcanzadas. Esto a pesar de el hecho que, como el resto de la región, durante los últimos cuarenta años, Bolivia ha hecho bastantes progresos en mejorar la salud materno infantil y, con todo el progreso se ha retardado recientemente aun más; sin esfuerzos adicionales las metas esperadas no serán logradas. La meta para alcanzar la educación básica universal podría estar al alcance pero requeriría un uso más eficaz de los recursos, lo que significa un cuerpo docente entrenado y menos temporal, mayor infraestructura en escuelas (eliminar salones de clase atestados y cerciorarse de que todas las escuelas primarias rurales ofrezcan todos los grados) y estimular la demanda para la enseñanza entre los pobres (por ejemplo ampliando el programa de desayuno en la escuela).

Honduras no ha hecho progreso muy visible en la reducción de pobreza desde la iniciación del proceso de ERP. En el momento actual, el primer MDG que prescribe la reducción de la pobreza extrema a la mitad antes de 2015 es poco probable que sea satisfecha.⁸ Honduras continúa siendo uno de los países latinoamericanos con la incidencia más alta de pobreza extrema. Según el informe más reciente de la ONU sobre la marcha de los trabajos sobre el logro de las MDG en Honduras (UNDP, 2003), el país parece estar solamente en la vía para alcanzar las metas de educación, igualdad de género en el acceso a educación, salud (excepto mortalidad infantil) y acceso al agua potable. Esta evaluación no considera los esfuerzos de los dos años pasados, pero hasta el momento el énfasis se ha dado al crecimiento y estabilidad fiscal.

La ERP de Honduras orientada al crecimiento no parece asegurar una trayectoria eficaz para la reducción de la pobreza, y el desempleo y el subempleo abiertos se han elevado desde 2001. Las prioridades del presupuesto ahora se han dado al mejor gasto en protección social, que podría conducir a mejores indicadores sociales en los próximos años. Con todo, las necesidades básicas insatisfechas son extensas y existen desigualdades importantes entre grupos sociales, la población rural y urbana y por regiones. El índice humano de desarrollo se deterioró en algunos departamentos como Intibucá, Valle y Choluteca, mientras que otros muestran mejoras leves, por ejemplo Copán, Santa Bárbara y La Paz. A nivel nacional el Índice de Desarrollo Humano HDI no cambió mucho, pero demostró una disminución leve de 0.672 a 0.657 (UNDP 2004). En áreas urbanas, la mayoría de las casas tienen acceso al agua potable (el 92%) y a electricidad (el 95%) mientras que en áreas rurales solamente 73% tienen acceso al agua potable segura, mientras que el 38% tiene acceso a electricidad. La población rural también sufre los índices más altos de analfabetismo (el 27%), hombres y mujeres de manera semejante.

También para *Nicaragua* hay insuficiente información actualizada para seguir los indicadores de pobreza. La información de la encuesta sobre los estándares de vida de 2005 no está todavía disponible. Las estimaciones del Banco Mundial sugieren una declinación en pobreza e índices extremos de la pobreza, pero éstos se refieren al período de crecimiento alto entre 1998 y 2001. El sistema de datos de la ONU para las MDG, en contraste, divulga una incidencia sin cambios de la pobreza del 45% para la gente que vive con menos de un dólar por día. Incluso si

⁸ La pobreza extrema cayó del 47% en 2001 a 45% en 2002 para estabilizarse en ese nivel en 2003 y 2004 (Con base en la encuesta a Grupos domésticos del INE). La incidencia total de pobreza (con 2 dólares por persona, al día) ha permanecido virtualmente sin cambiar desde 2001 aproximadamente en el 64%.

tomamos las estimaciones del Banco Mundial y calculamos la elasticidad de la reducción de la pobreza con respecto al crecimiento de la renta per cápita, la incidencia de la pobreza habría caído en menos de 1 punto del porcentaje entre 2001 y 2004 considerando el crecimiento efectivo en este período.

Las cifras de terminación de educación primaria están cerca del 70%; aún lejos de la meta de las MDG que prescriben el 100%. Las cifras netas de la inscripción para la educación primaria han aumentado gradualmente de 72 a 82% entre 1990 y 2001, no obstante esto se considera demasiado lento para alcanzar la meta del milenio. El acceso a la educación primaria es igual sin embargo para niñas y niños. Los datos de nacimiento y de mortalidad infantil son problemáticos, pero de la información disponible, aparece que una reducción substancial en mortalidad de niños se ha alcanzado ya (de 68 a 38 por 1.000 nacimientos vivos entre 1998 y 2003) y a este paso – si se asume una tendencia lineal – la meta propuesta por las MDG de muerte de 22 niños por el nacimiento de 1.000 vivos, sería alcanzada en 2015. La estadística sobre mortalidad materna no es muy confiable, pero los datos existentes sugieren que pudo haber aumentado perceptiblemente el nivel ya alto (i. e. de 160 a 230 muertes maternas por 100.000 nacimientos vivos). Cerca de la mitad de las mujeres embarazadas no recibe ninguna ayuda médica profesional en el parto. El acceso a agua potable ha mejorado sin embargo. Cubrió al 83% de la población en 2002 (superior al 69% de 1990). La mayoría del aumento en cobertura ha beneficiado las áreas rurales (por encima del 42 o el 65%), según la base de datos de la ONU para las MDG. Manteniendo la tendencia y sin cambios, Nicaragua estaría en vías de lograr esta meta (por lo menos para la población rural).

Dada la carencia de datos suficientemente recientes es difícil establecer en qué medida las políticas desde la iniciación del proceso de las ERP han influenciado estas tendencias. Sin embargo, la economía debilitada desde 2001 (hasta 2004) y la lentitud en el proceso de las ERP no proporcionan muchas esperanzas a este respecto.

Cuadro 4 Bolivia, Honduras y Nicaragua: logros de las MDG

MDG	meta	Bolivia	Honduras	Nicaragua
1. Erradicación de la pobreza extrema y el hambre	1.1 Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día entre 1990 y 2015	Poco progreso, no viable	Poco progreso, no viable	Poco progreso, no viable
	1.2 Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre entre 1990 y 2015	Poco progreso, no viable	Poco progreso, no viable	Poco progreso, no viable
2. Lograr la enseñanza primaria universal	2.1 Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria en 2015	Progreso lento, probablemente en vía	Progreso lento, probablemente en vía	Progreso lento, probablemente no viable

MDG	meta	Bolivia	Honduras	Nicaragua
3. Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer	3.1 Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015	Progreso, probablemente en vía	Progreso, probablemente en vía	Progreso, probablemente en vía sólo para educación
4. Reducir la mortalidad infantil	4.1 Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años	Muestra progreso, probablemente no viable	Progreso lento, probablemente no viable	Progreso, probablemente en vía
5. Mejorar la salud materna	5.1 Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015	Progreso lento, probablemente no viable	Progreso, probablemente en vía	No progreso, probablemente no viable
6. Combatir el SIDA/VIH, malaria y otras enfermedades	6.1 Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015	Progreso lento, probablemente no viable	Progreso lento, probablemente no viable	No datos de la tendencia
	6.2. Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves en 2015	Progreso lento, probablemente no viable	Progreso, probablemente en vía	Progreso, en vía (para tuberculosis)
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	7.1 Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable	Muestra progreso, probablemente en vía	Progreso, probablemente en vía	Progreso, probablemente en vía sólo para áreas rurales
	7.2 Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020	Progreso lento, probablemente en vía	Progreso, probablemente en vía	No progreso, probablemente no viable
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	8.1 En cooperación con las compañías farmacéuticas, proporcionar acceso a las drogas esenciales comprables en países en vías de desarrollo	Progreso lento, probablemente no viable	No indicado	No indicado

Fuente: MDG, ONU.

2.4 La coordinación de los donantes y el proceso ERP

La evaluación del proceso de las ERP de 2004 en los tres países observó que habían sido tomadas varias medidas concretas por parte de los donantes durante ese año para mejorar la coordinación de la ayuda, más apoyo presupuestario y la consolidación del diálogo acerca de los programas del sector que forman parte de la ERP mediante la organización de mesas redondas entre los donantes y los actores domésticos involucrados (véase el ISS 2005). También concluyó que la condicionalidad relativa a los flujos de ayuda y de préstamos que apoyan a las ERP a corto plazo con el FMI en el ajuste macroeconómico y la 'gerencia micro' continuada de la ayuda, seguían siendo motivo de preocupación para muchos donantes.

El primer tema es visto como problemático por los actores locales involucrados ya que da prioridad a la estabilidad a corto plazo, en vez de considerar las metas a largo plazo de las ERP. Se considera el segundo como un problema debido a la cantidad de condiciones políticas (a menudo no coordinadas e impuestas por los donantes) que los gobiernos tienen que cumplir y que minan el sentido de propiedad nacional de las ERP. ¿Qué ha sucedido en este campo durante 2004 y 2005?

Bolivia

En medio de todos los problemas políticos y de la incertidumbre de gobernabilidad, los flujos de la ayuda han continuado siendo próximos y los recursos de HIPC se han transferido sin retrasos a los municipios según lo estipulado en la ERP original y el diálogo nacional del año 2000. Además, otros pasos importantes se han dado en la consolidación de la coordinación de donantes, el establecimiento de un Programa de Multi-donantes para el Apoyo Presupuestario (Multi-donor Programme for Budget Support, MPBS). Catorce donantes (incluido el FMI) han sido parte de las negociaciones, pero solamente nueve agencias firmaron el Acuerdo de Financiamiento Conjunta (Joint Financing Agreement, JFA) en septiembre de 2004: Dinamarca, Alemania (KfW), Países Bajos, Suecia, Reino Unido (DfID), USAID, y los multilaterales Corporación Andina de Fomento CAF, BID y la Comisión de la Comunidad Europea. Desde entonces, el gobierno ha presentado informes de seguimiento cada tres meses con respecto a la puesta en práctica de la matriz de políticas convenida como parte del programa de MPBS. La matriz de políticas incluye principalmente medidas y objetivos en el área de gerencia mejorada de presupuestos, ajuste fiscal, reformas del sistema de la nómina de pago, y similares. Hay también algunos objetivos relacionadas con la política del gasto público y la estabilidad macroeconómica y uno referente a la existencia de una ERP revisada. El MPBS ha sido más bien exitoso hasta el momento de varias maneras:

- Es un buen ejemplo de la coordinación de donantes. El JFA tiene criterios comunes, una matriz de políticas con un número relativamente limitado de acciones y de metas (23), y divulgación y reuniones comunes sobre su progreso.
- A pesar de la situación política difícil, el gobierno (es decir, el Ministerio de Finanzas) está ejecutando todo lo acordado con un alto grado de logros de las metas.
- El Ministerio de Finanzas explícitamente se ha apropiado de la matriz de políticas y de las metas relacionadas. Con sus propias palabras "un marco estratégico".

- A su vez el BID y el FMI, que son también activos en procurar mejoras en los procesos de elaboración de presupuesto y en gerencia financiera, iniciaron sus esfuerzos desde el marco estratégico.

Sin embargo, los desembolsos del MPBS no se habían realizado durante 2005 (hasta agosto), a excepción del apoyo presupuestario de la Comisión de la Comunidad Europea, el Banco Mundial y el BID que han sido parte de los fondos destinados para 2005. La razón oficial de algunos donantes para no desembolsar, es que el gobierno no ha podido presentar una ERP revisada. Ésta era realmente una de las 23 condiciones de la matriz de políticas y el gobierno ha prometido siempre que la presentará. El actual gobierno interino no ha hecho de nuevo la promesa de presentar una ERP revisada y la comunidad de donantes ha aceptado que ésta puede esperar hasta después de las elecciones en diciembre de 2005. No obstante, los donantes bilaterales no están desembolsando su apoyo presupuestario. Algunas agencias indican otras razones para ello, por ejemplo, que el país donante no tiene dinero para apoyo presupuestario disponible para Bolivia este año, o la aprobación de la ley del “hidrocarburo” del parlamento, la cual se ve como una amenaza para la seguridad legal de los inversionistas privados. El apoyo presupuestario vendrá por el momento del Banco Mundial con el SSPSAC (crédito estructural programático de ajuste de sectores sociales, que es similar a un PRSC), del BID y de la Comisión de la Comunidad Europea. El apoyo presupuestario que fue comprometida en abril de 2005 ascendió a 108 millones de dólares, pero el gobierno probablemente recibirá únicamente US\$ 20 millones este año, puesto que el BM y el BID por diversas razones también redujeron las cantidades comprometidas.⁹ Sin embargo, esta reducción no debe crear problemas fiscales serios ya que se espera que el impuesto a la renta sea más alto que lo presupuestado y, en parte debido a la agitación política, muchos proyectos de inversión pública están retrasados para su puesta en práctica.

Las mesas de diálogo y coordinación de políticas de los donantes, establecidas en 2004 (véase el ISS 2004b), continúan funcionando, algunas con mayor eficacia que otras. Estas tienden a funcionar mejor si hay un liderazgo más fuerte del gobierno. Pero el liderazgo del gobierno ha sido un problema, en especial recientemente, debido a la agitación política y la frecuencia de cambios en posiciones de alto nivel en el mismo. La mesa redonda para la política fiscal ha sido más acertada, como lo ha establecido el MPBS. La mesa para el referéndum y la *Asamblea Constituyente* ha producido el referéndum y continúa trabajando en la asamblea misma. La mesa para el diálogo nacional y la ERP ha producido resultados en la organización del diálogo acerca a la transformación productiva, pero no ha podido avanzar hacia una ERP revisada. La mesa sobre la armonización de donantes ha producido un “plan para la armonización y la alineación de donantes”, escrito por consultores, pero este plan no es muy concreto y no ha habido un seguimiento de los donantes o del gobierno. Finalmente la mesa de productividad y competitividad ha producido algunas ideas, pero durante los seis meses pasados apenas ha habido alguna actividad. La mayoría de los donantes concuerdan en que la coordinación de donantes a nivel práctico era mejor durante el gobierno de Quiroga que durante los últimos años.

⁹ En el caso del Banco Mundial interrumpió sus desembolsos debido a la decisión del gobierno de terminar el contrato con la firma francesa de agua potable (Aguas de Illimani). El BM cortó 10 millones de dólares de un total de 25 millones que había comprometido. El BID probablemente desembolsará una segunda cuantía de 9 millones de dólares en un préstamo basado en la política de promoción de la competitividad, pero no desembolsará 8 millones para el préstamo a la política fiscal porque el gobierno no aceptó una reforma estipulada en el sistema de pensiones (SENASIR).

En suma, la agenda de los donantes para Bolivia está lejos de ser clara. Se ha progresado en establecer un JFA para el apoyo presupuestario. En la práctica, sin embargo, más del 80% de la ayuda toma la forma de ayuda a proyectos y la coordinación para este tipo de ayuda no ha mejorado. A pesar del alto grado de cumplimiento de las condiciones del JFA por parte del gobierno (el Ministerio de Finanzas), los donantes no entregan lo prometido con respecto al apoyo presupuestario. En Bolivia, esto no es debido a los problemas con el acuerdo del FMI, ya que el país todavía está en vías de satisfacer las condiciones del préstamo. La razón formal de varios donantes es que insisten en ver una ERP revisada, pero al mismo tiempo reconocen que es más razonable esperar hasta después de las elecciones. Sin embargo, la fatiga de los donantes con Bolivia y sus continuos problemas políticos parecen desempeñar un papel en esa posición. Es deplorable que los donantes se estén retirando de un diálogo coordinado exitoso – no obstante limitado – de la política que conducía a las mejoras reales e importantes en la gerencia financiera. Un enfoque más sensible de los donantes sería continuar este diálogo y proporcionar cantidades limitadas de apoyo presupuestario en recompensa por el buen funcionamiento.

Honduras

Honduras alcanzó el punto de culminación de HIPC en abril de 2005. Recibió recursos HIPC y la condonación de la deuda antes de lograr este punto, pero el impacto más grande en términos del financiamiento externo de las ERP debe llegar a ser visible en el presupuesto y en las obligaciones de mantenimiento de la deuda del 2005 en adelante. En junio de 2004, los donantes habían prometido ya una suma total de 1.8 mil millones de dólares para las ERP bajo la condición de que el país resolviera los requisitos para alcanzar el punto de culminación de HIPC. En ese momento, los requisitos y la asignación de recursos fueron muy poco específicos, y no era muy clara tampoco cuántos de los recursos garantizados realmente comprometerían nuevos recursos ni cuánto dinero relacionado se había comprometido antes de junio de 2004 (ISS 2004c: 16 FF). La condonación de la deuda bajo la iniciativa HIPC de Honduras sobrepasará los mil millones de dólares (o 556 millones en términos del valor actual neto (NPV) con fecha de finales de 1999). Los estimativos hechos por el Ministerio de Finanzas sugieren que la deuda excepcional se podría reducir a la mitad, de 5.0 mil millones de dólares (marzo de 2005) a 2.5 mil millones, si todos los donantes condonan la deuda (considerando los multilaterales, el G-8 y otros donantes bilaterales fuera del G-8).

Los donantes de Honduras continúan centrándose en áreas definidas para el apoyo y no se ha hecho mucho progreso en el apoyo coordinado al presupuesto. Suecia fue durante mucho tiempo el único partidario del apoyo presupuestario para este país, y fue acompañada durante 2004 por la Unión Europea y por Alemania (KfW), mientras que otros donantes semejantes como los Países Bajos y DfID no se comprometieron más en nuevos programas de cooperación al desarrollo con el país. Mientras tanto, no ha habido cambios en la composición de los donantes que apoyan SWAp (sigla en inglés de apoyo sectorial ampliado). Algunos donantes todavía están intentando instalar un marco de lo que debe exigir un SWAp y dan la bienvenida a su enfoque gradual. El proyecto “educación para todos” continúa haciendo progreso con más de diez donantes que suscriben el acuerdo. Se han organizado mesas redondas del sector, pero sin conducir a algo concreto debido a que los represen-

tantes de alto nivel del gobierno no participan en tales reuniones (lo que ya es su comportamiento típico) y a que las discusiones no tuvieron como objetivo el influenciar a las fuentes de asignación de recursos, lo cual ha desalentado a varios actores. Con todo, la ayuda a Honduras continúa siendo asignada principalmente a los proyectos individuales. El hecho de que Honduras califique para la Cuenta de los Desafíos del Milenio (MCA) en 2004 no ha alterado esto; más bien se ha consolidado el foco sobre proyectos y se ha realzado aun más la diversidad de condiciones y los procedimientos que diversos donantes aplican.

El FMI continúa desempeñando un papel crucial a través de las condicionalidades macroeconómicas. El estar en vías de lograr esas metas sigue siendo una referencia importante para la continuación de la ERP, los préstamos basados en las políticas del BID y para el tramo fijo del apoyo sectorial del presupuesto de la Comisión de la Comunidad Europea.

Nicaragua

En Nicaragua, según lo indicado anteriormente, el marco macroeconómico convenido con el FMI como parte del PRGF continúa siendo la referencia principal para la ayuda libremente disponible de los donantes. Esto también ha mantenido a las ERP en la agenda del gobierno nicaragüense, aunque su denominación continúa cambiando (PND-O o algo más). Para el gobierno, las ERP esencialmente se han convertido en algo para ser presentado a la comunidad donante, más que una estrategia que haya consultado con la sociedad civil. Los donantes perciben que han podido mantener un buen diálogo con el gobierno y que han mantenido el flujo de los recursos, a pesar de las aficciones políticas discutidas arriba. Se ha progresado hacia un programa coordinado para el apoyo presupuestario. Para algunos donantes (Suecia, los Países Bajos, Suiza), las cantidades implicadas en apoyo presupuestario en 2004 eran ya mucho más altas que las implicadas en apoyo a proyectos.

El 18 de mayo de 2005, un grupo de donantes que incluía a Suecia, Suiza, y los Países Bajos – así como a Noruega, Finlandia, Alemania (KfW), Banco Mundial, IADB y la Comisión de la Comunidad Europea – y el gobierno de Nicaragua suscribieron un acuerdo para el financiamiento conjunta (JFA) para el apoyo presupuestario. Bajo este marco, se celebrarán reuniones semestrales para evaluar los resultados de la matriz convenida de políticas. En mayo se determinarán y en agosto se confirmarán las contribuciones de los donantes para el siguiente año fiscal. Mientras tanto, el gobierno nicaragüense ha acordado un amplio sistema de condiciones de la política: (a) mantener las estrictas políticas macroeconómicas de estabilización en línea con el acuerdo del FMI; (b) continuar apoyando de manera favorable las ERP y (c) aceptar las condicionalidades del JFA, el cual incluye prevención de conflictos, respeto a los derechos humanos, democracia y la regla de la ley, consolidación de la independencia del sistema judicial, combatir la corrupción y mejorar la rendición de cuentas presupuestarias. La matriz es claramente el resultado de las largas discusiones entre los donantes en las que cada agencia deseaba incluir sus propias prioridades. Contiene un total de 160 acciones y metas que se pondrán en ejecución y que deberán ser alcanzadas por el gobierno en dos años. Estas negociaciones ocurrieron en paralelo, pero aparte de la elaboración del gobierno de la ERP revisada (ERCERP III), el grado de correspondencia con (cualquier versión de) la estrategia de la reducción de la pobreza no está tan claro. Además, aunque estos donantes aprobaron esta matriz y las condiciones y las

metas, el JFA también estipula que los acuerdos bilaterales con el gobierno precedan este marco multi-donante. Por lo tanto, las agencias que comprometieron ya sus propios programas de apoyo presupuestario (Banco Mundial con KfW en un ERPC, IADB, y la Comisión de la Comunidad Europea) continúan con estos programas separados. Aunque hay un cierto traslape entre las condiciones y las metas del JFA y de estos programas separados, la cantidad total de condiciones y de metas con los que el gobierno tiene que conformarse es mucho más grande que las condiciones de la matriz de políticas del JFA.

En mayo de 2005, Nicaragua fue declarado fuera de la vía (“off track”) según los términos del acuerdo del FMI: debido a la carencia de apoyo en la asamblea nacional, el gobierno no había podido discutir ni aprobar algunas de las reformas cruciales (en impuestos, en transferencias a los municipios, en el sector financiero). No había problema agudo con los indicadores macroeconómicos, pero estas reformas eran consideradas importantes para la estabilidad financiera a mediano término. Los firmantes del JFA entonces decidieron mantener las cantidades comprometidas en el apoyo presupuestario. En agosto, los problemas políticos no habían sido solucionados y una misión del FMI concluyó que su programa podría no ser continuado. Pero el FMI prometió escribir un “comfort letter” (una carta de intención) al gobierno nicaragüense, para abrir paso para que otros donantes proporcionen el apoyo presupuestario. Los donantes del JFA decidieron desembolsar su apoyo presupuestario una vez que llegara esta carta. A finales de octubre el FMI escribió la carta y, para evitar un aumento inminente en el déficit presupuestario, pidió al gobierno aumentar los precios de la electricidad en 25% y ajustar automáticamente los precios de combustibles domésticos al precio del petróleo importado. El gobierno aceptó estas medidas, ante lo cual los nueve donantes del acuerdo para apoyo presupuestario desembolsaron sumas para 2005 y 2006. Sin embargo, restaron 20 millones de dólares de los 109 millones prometidos para 2005, en vista del riesgo que las reformas no serían aprobadas por la Asamblea Nacional.

En suma, los donantes han estado trabajando en el establecimiento de un esquema de financiamiento conjunta y varios donantes se están moviendo claramente de una tradición de ayuda a proyectos hacia el apoyo presupuestario. Con el JFA, los donantes bilaterales han comprado un puesto en la mesa de las negociaciones con el gobierno sobre políticas generales, donde estaban antes solamente reservados los puestos para el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, la naturaleza exacta de este diálogo de la política sigue siendo confusa, y parece haber poca relación con tener una ERP con apropiación doméstica amplia – como era la idea original. El gobierno continúa trabajando en nuevas versiones de las ERP, y al mismo tiempo los donantes estuvieron discutiendo las condiciones y las metas que serían incluidas en la evaluación del desempeño de la matriz; primero entre ellos, y más adelante con el gobierno. Esto dio lugar a una matriz con 160 condiciones y metas, mientras que las agencias multilaterales continúan agregando sus propias condiciones y metas para sus programas. Todo esto se ha convenido con un gobierno (y con el ejecutivo) que parece tener muy poca energía para poner las políticas en ejecución. Esto podría cambiar debido a la coalición reciente entre el presidente y el partido principal de la oposición (FSLN), pero esto está aún por verse. También es confuso cómo los donantes van a evaluar un cumplimiento parcial de la matriz. En la práctica, la conformidad con el programa del FMI parece ser el criterio de eliminación. De allí surge la pregunta de porqué se ha invertido tanto esfuerzo en la negociación de los otros criterios.

2.5 Recapitulación

En suma, hay poco progreso para reportar en los casos de Bolivia y de Nicaragua en términos de los cambios firmes hacia el logro de los principios básicos del marco de las ERP. Los problemas políticos han conducido a reveses claros en el proceso. En contraste, en Honduras el proceso de las ERP ha ganado importancia en discusiones referentes a la organización del gobierno hacia un mayor énfasis en la reducción de la pobreza y una asignación más transparente de los recursos del presupuesto para ese propósito. No obstante, incluso en Honduras esto es en el mejor de los casos sólo un principio. En la práctica, las políticas dan prioridad a la estabilidad macroeconómica y las inversiones que estimulan el crecimiento económico, con poca atención a la redistribución y promoción de las actividades económicas que benefician directamente a los pobres. El Cuadro 5 resume la perspectiva en los tres países.

¿Qué direcciones debe tomar el proceso de las ERP en los tres países?

- Soluciones hechas a la medida: En Bolivia y Nicaragua, y particularmente en el primero, no parece productivo continuar insistiendo en una reescritura de otro documento ERP amplio que se presente a la comunidad donante. En Bolivia, incluso el etiquetado de ERP podría ser contraproducente. En Nicaragua, son necesarios esfuerzos mucho mayores para superar la situación actual en la cual las ERP han continuado siendo principalmente una herramienta de comunicación entre el gobierno y la comunidad donante, con poca participación de la sociedad civil. En ambos países, un gobierno con suficiente credibilidad y con ayuda doméstica es una condición necesaria para conducir el proceso. En Honduras, el desafío es mantener el impulso en mejorar el proceso de las ERP, para que continúe el apoyo de los actores involucrados importantes durante el ciclo electoral y el cambio del gobierno próximo, y – lo más importante posiblemente – que se traduzcan las mejoras en el proceso en acciones eficaces para la reducción de la pobreza. Durante 2004 y 2005, las ERP en Honduras han tenido efectos positivos en fomentar la organización y la participación y un mejor presupuesto para el gasto social. Sin embargo, no se ha alcanzado mucha reducción de la pobreza y muchos programas incluidos en la ERP necesitan ser más operacionales. Obvio como puede parecer, la recomendación general clara es que el grado al cual los países deben seguir el proceso de las ERP como se había previsto originalmente se debe adaptar a sus medios, capacidad institucional y realidad política.
- Qué podría significar esto? Nuestras evaluaciones anteriores (ISS 2003a, 2004a) nos habían conducido ya a la conclusión de que las ERP pueden necesitar ser menos amplias y más realistas en términos de qué puede ser alcanzado realmente y en fomentar la capacidad de su implementación. Incluso en Honduras éste parece ser el caso. En vista del progreso durante 2005, estas lecciones parecen haber llegado a ser aún más relevantes para los tres países. Una estrategia menos amplia puede ser difícil de venderse políticamente, sin embargo. Tanto los actores involucrados de la sociedad civil como la comunidad donante exigirán un acercamiento más amplio en el cual los esfuerzos de la reducción de la pobreza abarquen una amplia gama de las políticas económicas y sociales de la reforma. Un mensaje claro de la comunidad internacional sobre la necesidad de un programa de acción más limitado sería un paso útil, pues es más realista para los gobiernos mantener la rendición de cuentas de programas limitados.

Procesos de elaboración de presupuestos mejorados que aclaren cómo se pensó gastar el dinero y cómo fue utilizado realmente podrían también aumentar la rendición de cuentas hacia los beneficiarios y otros actores nacionales involucrados, así como hacia la comunidad de donantes. Otro paso importante debe ser una evaluación del presupuesto para asegurar que su asignación esté contribuyendo con eficacia al cumplimiento de las metas de la reducción de la pobreza. En la sección siguiente analizaremos con alguna extensión qué exigiría tal evaluación.

- Los donantes necesitan clarificar cómo perciben el proceso de las ERP y cómo esperan apoyarlo. Los donantes han continuado la ayuda a Bolivia y especialmente a Nicaragua a pesar de los problemas obvios del gobierno y de la carencia de una ERP o del estado confuso de ella. Bajo algunas circunstancias incluso se han realizado los esfuerzos para el apoyo presupuestario. Se podría tomar esto como un buen ejemplo de un acercamiento flexible, tal como lo recomendamos. Sin embargo, no está claro en absoluto que ésta sea de hecho la situación. Esto parece mucho más un resultado del ‘embrollo’ y que se espera que las cosas se moverán hacia adelante, a pesar del estancamiento obvio en el proceso de las ERP.

Cuadro 5 Progreso en los principios de las ERP: 2005

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Apropiación	No hay ERP oficial. El proceso ERP se ha convertido por sí mismo en un asunto político muy sensible.	La actual administración del presidente Maduro ha realizado la apropiación del gobierno. La propiedad nacional y la socialización de la ERP siguen siendo desafíos	El gobierno ha presentado documentos revisados de las ERP (PND-O o ERCERP II y ERCERP III) a la comunidad donante, pero éstos todavía no son aceptados por la sociedad civil
Participación	Dos procesos nacionales de diálogo han ayudado a consolidar una gama de organizaciones sociales, particularmente las que participan en el pre-diálogo y en las reuniones municipales. Los procesos del diálogo también han levantado expectativas sin éxito en la conducción a un cuadro claro de la estrategia o de las prioridades.	Se han hecho esfuerzos concretos de aumentar consultas con los representantes de la sociedad civil respecto a la ERP (descentralización, ERP regional, selección de proyectos, representación de aumento de CSO en el CC-ERP) durante 2005. CSO que no están participando directamente siguen divididas sobre la orientación de la ERP y sobre la naturaleza participativa del proceso de consulta. Las diferencias en capacidades y las carencias técnicas de la credibilidad entre ciertos actores involucrados obstaculizan el diálogo en las bases.	No ha habido proceso participativo nacional formal en la creación de las ERP revisadas (aunque el PND fue discutido a nivel regional). Las discusiones de las ERP a nivel nacional se confinan principalmente a las negociaciones dentro del gobierno y a un cierto grado entre el gobierno y la comunidad de donantes. CSO parecen estar ausentes de las discusiones sobre el JFA y el financiamiento de la reducción de la pobreza. La agitación política ha sacado las discusiones sociales de la agenda inmediata.

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Asociación	Se ha hecho un acuerdo (JFA) para el apoyo presupuestario, que ha conducido a una matriz de política de solamente 23 condiciones y metas, 18 de las cuales se relacionan con gerencia financiera. A pesar de la buena voluntad del gobierno, fue asignada un menor apoyo presupuestario que la prometida originalmente por los donantes bilaterales en 2005.	La ayuda a proyectos sigue siendo la norma. No hay cambio coordinado hacia el apoyo presupuestario.	La agitación política ha desviado la atención de las ERP. Sin embargo, un grupo de 9 donantes negoció un JFA en apoyo presupuestario con el gobierno y logró un acuerdo en 2005 en una matriz de políticas con 160 condiciones y metas. Pero el apoyo presupuestario fue apoyado debido al programa del FMI siendo no viable.
Orientación de Resultados	Aunque el financiamiento para la reducción de la pobreza continúa, Bolivia permanece no viable para alcanzar la mayoría de las MDG.	Aunque el financiamiento para la reducción de la pobreza continúa, Honduras permanece no viable para alcanzar la mayoría de las MDG.	Aunque el financiamiento para la reducción de la pobreza continúa, Nicaragua permanece no viable para alcanzar la mayoría de las MDG.
Sostenibilidad	El proceso ERP en Bolivia ha estado muerto por dos años. Insistiendo en una revisión de la ERP original, o por lo menos lo etiquetado de esa manera, puede ser contraproducente dada la sensibilidad política alrededor del proceso de las ERP. La incertidumbre que rodeaba a las ERP no ha detenido la puesta en práctica de los programas existentes de reducción de la pobreza	Para reducir la incertidumbre política con respecto a la continuidad de la ERP (las elecciones presidenciales son en noviembre de 2005), se han celebrado varias reuniones para obtener el compromiso de los candidatos de que no divergirán de la dirección actual, del acuerdo con el FMI y de las condiciones relativas a los recursos de la cuenta del desafío del milenio. Aun está por verse si estos compromisos se cumplen.	La ERP nicaragüense está en su tercer encantamiento. Es posible que la actual versión y sus reformas, no sobreviva al cambio de gobierno. Las metas del acuerdo del FMI, que han ayudado a mantener la fluidez de la ayuda, aun no se han cumplido.

3. Presupuesto Orientado a Resultados y Reducción de la Pobreza

Uno de los principios centrales del marco ERP es hacer que las políticas de reducción de la pobreza tengan una más fuerte orientación a resultados, mediante mejores procedimientos de elaboración del presupuesto, entre otras cosas. Una crítica común a las ERP de Bolivia, Honduras y Nicaragua, y otros más, es que consisten principalmente en una lista de deseos, de acciones de política deseables, sin prioridades claramente definidas y sin relación clara con la disponibilidad y asignación de recursos presupuestales. Esta crítica no se limita al proceso ERP. En general, la asignación del presupuesto suele estar desligada de las metas y acciones establecidas en los planes de desarrollo o los planes sectoriales. Las agencias multilaterales han presionado para que se desarrolle un Marco de Gasto a Mediano Plazo (MTEF) como respuesta a este problema. Este marco también ha sido propuesto en el marco ERP.

El MTEF sería parte integral del ciclo presupuestal anual, el cual sería a su vez parte de un marco fiscal multi-anual consistente con las metas fiscales de estabilidad macroeconómica y con las prioridades presupuestales definidas para el mediano plazo (de tres a cinco años). Este marco definiría el techo presupuestal, haciéndolo consistente con los costos de corto y mediano plazo de los programas nacionales y con las prioridades fijadas en las estrategias sectoriales. Idealmente, a través de un proceso iterativo de toma de decisiones, el costo de las políticas nuevas y existentes se hace igual a los recursos disponibles. Mientras que el techo presupuestal se define de “arriba hacia abajo”, las prioridades por programa y sector se definen, preferiblemente, de “abajo hacia arriba”.¹⁰ El MTEF también debe asegurar que las prioridades de política conduzcan a la asignación de fondos, y no lo contrario. Los ajustes al presupuesto pueden hacerse siguiendo el mismo procedimiento en respuesta a cambios en la disponibilidad de recursos, en las prioridades acordadas o en la estrategia propuesta para alcanzar las metas de política. Este proceso iterativo, de “arriba hacia abajo” y luego de “abajo hacia arriba” puede visualizarse tal como se presenta en el esquema de la Figura 2.

Dependiendo de qué actores participen en el proceso, este se hace más o menos participativo. El manual de ERP (Banco Mundial 2001) propone un proceso presupuestal con bastante margen para la participación de actores de la sociedad civil. El mismo manual reconoce que ese

¹⁰ Ver manual ERP (Banco Mundial 2001), Holmes y Evans (2003).

nivel de participación no es posible en todos los contextos. Más aún, incluso cuando es posible, puede que no sea práctico tener una participación amplia en todas y cada una de las etapas del proceso presupuestal. Tal vez, lo mejor es que el proceso participativo se limite a la definición de la estrategia general, mientras que los organismos representativos (como el Congreso) se encargan de asegurar una asignación presupuestal apropiada, consistente con la estrategia, y se aseguran de que el gobierno rinda cuentas (al Congreso y la sociedad civil). Sin embargo, la acción del Legislativo no se ciñe siempre a las buenas prácticas de la democracia representativa y puede responder a intereses políticos particulares y al clientelismo. En este contexto, es comprensible que se busque también la influencia extra-parlamentaria; tales controles y equilibrios bien pueden mejorar la transparencia del proceso presupuestal y la rendición de cuentas de la ejecución presupuestal del gobierno, pero no necesariamente conducen a un proceso político más transparente.

La práctica existente en nuestros tres países corresponde, en términos generales, al proceso tradicional en donde el presupuesto del año anterior se toma como punto de partida y las negociaciones se concentran en los incrementos (o recortes) anuales, sin prestar mucha atención a las implicaciones para el logro de resultados en la reducción de la pobreza. El manejo de los fondos HIPC se superpone a este proceso, algunas veces mediante asignaciones preestablecidas, acordadas con los donantes (o establecidas en la ley como en Bolivia), y/o presiones para adoptar formas diferentes de toma de decisión con respecto al uso de estos recursos. Lo anterior no necesariamente ha conducido a que el proceso presupuestal se haga más transparente. Teniendo la Figura 2 como referencia (y reconociendo que este modelo no es necesariamente el ideal para todos los países), examinaremos en qué medida la aplicación de los principios básicos del MTEF, así como un mayor énfasis en la orientación a resultados en la formulación del presupuesto, son opciones viables y prácticas en los casos de Bolivia, Honduras y Nicaragua.

La principal ventaja del MTEF es su visión de mediano plazo, que permite ligar las metas de ajuste fiscal de corto plazo, que hacen parte de los objetivos de estabilización macroeconómica, con las demandas de largo plazo sobre los recursos fiscales. Para que el MTEF contribuya a mejorar la formulación de las políticas, no basta con un marco multi-anual. El MTEF debe incluir métodos para ligar los presupuestos a las acciones y éstas a los resultados esperados, expresados en metas claramente definidas. En otras palabras, la formulación del presupuesto debe estar ligada a una estrategia multi-anual de desarrollo (como una ERP), gozar del apoyo de los actores involucrados (sociedad civil, sindicatos, ministerios y donantes) de modo que de continuidad y sufra menos ajustes inesperados; además, debe estar orientado a resultados. La formulación del presupuesto orientado a resultados (ROB en inglés) es justamente el proceso de ligar los presupuestos con acciones concretas de política, partiendo de una idea clara de cómo y en qué medida cada acción conduce a alcanzar unas determinadas metas. Puede haber varias maneras de ligar presupuestos con acciones y resultados, desde evaluaciones cualitativas basadas en la experiencia hasta sofisticados análisis cuantitativos de costo-efectividad. En cualquier caso, la idea central es que las asignaciones presupuestales se justifiquen de manera explícita con base en la visión de ROB, haciendo que el presupuesto sea más transparente en términos de lo que se espera alcanzar y se facilite la rendición de cuentas, de modo que se pueda saber si quienes formulan las políticas asignan el presupuesto de manera consistente con lo que expresan al público.

Cuanto más específicos (y cuantificables) sean los nexos entre acciones, costos y resultados esperados, el sistema permitirá evaluar más fácilmente la efectividad de la ejecución del presupuesto. Además, esto facilitará el uso de este marco para analizar escenarios presupuestales, es decir, para examinar en qué medida los objetivos de política se ven amenazados cuando la disponibilidad de recursos se reduce y/o cuando se reajustan las asignaciones presupuestales.

Por lo anterior, el MTEF con enfoque ROB es una opción muy atractiva para la implementación efectiva de las ERP. Las ERP tienen unos objetivos de reducción de la pobreza claramente definidos, que comprenden las Metas de Desarrollo del Milenio (MDG).¹¹ Por lo tanto, el MTEF puede servir para disciplinar a quienes formulan políticas, forzándolos a calcular de manera más precisa los costos de las políticas y acciones requeridas para alcanzar los objetivos, a priorizar esas acciones en consonancia con los límites de recursos, y a monitorear los resultados. El financiamiento de las ERP también se hace más atractivo para los donantes, pues un MTEF efectivo puede contribuir a hacer más efectiva la ayuda.

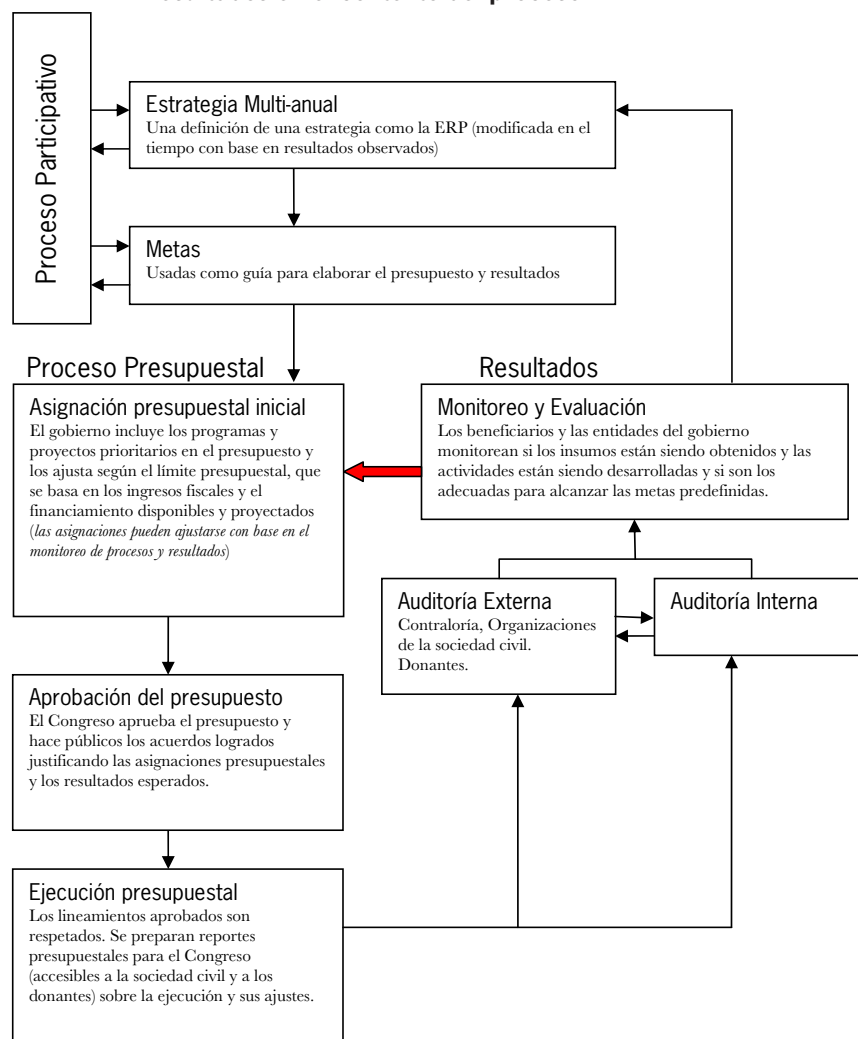
Lo anterior, por supuesto, es más fácil de decir que de hacer. Como se mencionó, la elaboración del presupuesto en los países en desarrollo suele ser poco transparente, muy complicada y además hace parte de un complejo proceso político de toma de decisiones, por lo cual requiere ajustes permanentes, usualmente ajenos al contexto de un plan o estrategia de desarrollo. En algunos casos, la descentralización es un importante componente de la formulación de las ERP, como ocurre claramente en Bolivia y, en menor medida, en Honduras y Nicaragua. Por eso, la toma de decisiones sobre la asignación de recursos se hace más compleja, y lo mismo ocurre con la aplicación efectiva del MTEF. Si bien en ocasiones la implementación de una ERP está asociada a recursos específicos (fondos HIPC y otros relacionados), para evaluar el impacto del gasto en la reducción de la pobreza es necesario mirar al presupuesto en su conjunto. Además, la orientación a resultados del enfoque ROB puede conducir a que se ignoren aquellas limitaciones que no se derivan de la asignación de recursos sino de la ejecución presupuestal en sí misma (por ejemplo, demoras en la transferencia de recursos) y/o una inadecuada capacidad para llevar a cabo las acciones y obtener los insumos necesarios requeridos para alcanzar las metas del programa. A pesar de estos retos, el MTEF puede proveer un marco organizativo, en especial cuando no se le ve como un instrumento técnico rígido sino más bien como un conjunto de principios que permiten conducir un proceso orientado a mejorar la transparencia del proceso presupuestal y la rendición de cuentas sobre el desempeño del presupuesto y a lograr una efectiva fijación de prioridades, consistente con la ERP y con las limitaciones fiscales y la sostenibilidad de la deuda.

Esta parte del reporte ofrece una síntesis de los hallazgos hechos en Bolivia, Honduras y Nicaragua, revisando la experiencia del proceso presupuestal en relación con las políticas de reducción de la pobreza y subrayando su relación con los principios de MTEF y ROB, tal como se acaban de definir. Ninguno de los tres países ha puesto en marcha un MTEF y reportes previos muestran que existen debilidades en la priorización de las acciones orientadas a reducir la pobreza, nexos poco claros entre acciones y resultados y los ejercicios de costeo son poco transparentes. Sin embargo, los tres países han puesto en marcha esfuerzos para

¹¹ Debe anotarse que en el caso de Bolivia los objetivos de la ERP original no estuvieron completamente de acuerdo con las MDG. En la ERP revisada de 2003, el gobierno trató de acercar los objetivos de la estrategia con las MDG.

mejorar el proceso presupuestal. En las siguientes subsecciones se describen esos esfuerzos y se evalúa qué tanto contribuyen a una implementación más efectiva de programas de reducción de la pobreza (en general, y no sólo de la ERP pues como ya se indicó, dos de estos países no tienen una ERP oficial). Esto nos permitirá sacar algunas conclusiones sobre el potencial de los MTEF para contribuir de manera efectiva a la reducción de la pobreza y los cuellos de botella que se podrían encontrar.

Figura 2 Elaboración del presupuesto orientado a resultados en el contexto del proceso ERP



3.1 Bolivia

Aunque Bolivia no tiene un MTEF, ha iniciado un proceso orientado a desarrollar presupuestos multi-anales y, en ese contexto, hacer proyecciones más realistas de sus recursos fiscales. El subsecretario de presupuesto y contabilidad del Ministerio de Hacienda está ejecutando contratos basados en desempeño con el SIN (recaudo de impuestos) y la ANB (aduanas)¹², y con los ministerios de educación y salud, con el fin de lograr una programación presupuestal multi-anual. Para el desarrollo de estos proyectos se han desarrollado indicadores de monitoreo de la ejecución presupuestal. El gobierno espera que la elaboración del presupuesto deje de basarse en el flujo de caja y se convierta en un proceso

¹² SIN es la sigla del Servicio de Impuestos Nacionales, SIN, similar al Internal Revenue Service, IRS, existente en los Estados Unidos. La ANB es la Aduana Nacional de Bolivia, y se encarga del recaudo de aranceles.

basado en compromisos, de modo que el presupuesto refleje las prioridades de política de una manera más clara. Sin embargo, los pasos que se han dado para que el presupuesto esté más claramente orientado a resultados son tímidos. Estas mejoras son relativamente nuevas y los resultados en términos de asignaciones presupuestales más efectivas aún están por verse. Debe recalcar que estos cambios no están directamente ligados a la formulación de la ERP por la simple razón de que Bolivia no tiene una ERP en funcionamiento. De todas formas, los cambios descritos reflejan la presión de donantes bilaterales y multilaterales para hacer más transparente el presupuesto y hacer que las asignaciones presupuestales se aproximen más a los planes y programas apoyados por la ayuda y los créditos externos. Esto es justamente lo que el Programa Multi-donante de Apoyo Presupuestario está tratando de lograr (ver sección 2.4). Sin embargo, los retos institucionales son enormes, como se ilustra en los párrafos siguientes.

El proceso presupuestal

Actualmente, el proceso presupuestal en Bolivia consta de seis fases¹³:

- a) *Preparación e identificación del techo presupuestal*: en cada ciclo anual presupuestal el Ministerio de Hacienda prepara un presupuesto inicial y fija el techo presupuestal global basado en los pronósticos de crecimiento económico, ingresos tributarios y ganancias de eficiencia esperadas, tanto en el SIN como en la ANB. Normalmente, estas proyecciones están sobre-estimadas para dejar cierto espacio para la negociación, permitiendo acomodar las demandas regionales de recursos adicionales durante la fase de ajuste presupuestal (d) y ejecución (e). Este proceso inicia entre los meses de julio y agosto.
- b) *Asignación presupuestal*: En septiembre, el Ministerio de Hacienda entrega a cada entidad del sector público un techo presupuestal por sector y una serie de lineamientos que definen los rubros y categorías que deben usarse para preparar el presupuesto e instrucciones sobre cómo justificar cada gasto. Usualmente los techos presupuestales sectoriales se definen de manera incremental, con base en el presupuesto del año anterior. Entre septiembre y octubre, las entidades del gobierno central y las agencias descentralizadas (pero no los municipios) deben presentar sus presupuestos detallados junto con un plan operativo anual de actividades.
- c) *Aprobación*: El Congreso ajusta y aprueba el presupuesto, y publica los acuerdos y compromisos alcanzados. Como resultado del proceso, generalmente deben hacerse ajustes al presupuesto original, que conllevan incrementos en rubros específicos, usualmente relacionados con inversiones públicas, en respuesta a demandas de los electores. En años recientes, esos incrementos fueron del 0.6 por ciento con respecto a los montos iniciales.
- d) *Ajuste presupuestal*: Durante la ejecución presupuestal se hacen nuevos ajustes al presupuesto. Formalmente, esto sólo puede hacerse una vez, en la segunda mitad del año fiscal, cuando se pueden solicitar revisiones presupuestales. Según un reporte reciente, en promedio, estas revisiones tienden a incrementar el presupuesto aproximadamente en un 6 por ciento con respecto al presupuesto total aprobado (Banco Mundial y BID 2004a).
- e) *Ejecución presupuestal*: Los gastos son controlados desde el punto de vista del

¹³ Tal vez sólo cinco, si se considera que los pasos (d) y (e), ajuste presupuestal y ejecución, tienden a ser parte del mismo proceso.

flujo de caja por el Tesoro General de la Nación (TGN). Durante esta fase, el gasto real tiende a ser inferior al presupuestado, pero esto no ocurre de manera proporcional en todos los tipos de gasto, de modo que ocurre una reasignación presupuestal que no se basa en las prioridades de política sino en la influencia política de grupos de presión y la capacidad de ejecución (ver más adelante). El presupuesto ejecutado tiende a ser más bajo que el presupuesto modificado, aproximadamente en un 8 por ciento (Banco Mundial y BID 2004a). Este tipo de ajuste presupuestal no se aplica a los fondos HIPC, pues cada Fondo Municipal de Solidaridad recibe un monto fijo (que se usa para reducir la insuficiencia de docentes y personal médico, con proporciones fijas para educación y salud), mientras que otra va al Fondo Nacional de Solidaridad del SUMI y el resto entra a una Cuenta Especial para los municipios. El uso de estos fondos municipales es establecido por la ley 10 por ciento para salud, 20 por ciento para educación y 70 por ciento para infraestructura social y productiva. Esta distribución, que es obligatoria, fue establecida mediante la Ley de Diálogo y es rigurosamente controlada por el Ministerio de Hacienda.

- f) *Control*: Mientras que la auditoría interna está en manos del Ministerio de Hacienda, la auditoría externa es realizada por la Contraloría General de la República (CGR). Sin embargo, la capacidad de control de la CGR es limitada pues debe controlar 327 municipios y más de 100 entidades nacionales y sectoriales, así como instituciones públicas descentralizadas.

La formulación del presupuesto sigue el esquema de “arriba hacia abajo” (al fijar los techos presupuestales) y luego de “abajo hacia arriba” (en la preparación de los presupuestos sectoriales detallados), pero no es participativo (al menos en el nivel nacional) en el sentido de involucrar actores ajenos a las agencias de gobierno en la discusión del presupuesto¹⁴. Por otra parte, el proceso presupuestal muestra una mínima orientación a resultados, aunque se han dado algunos pasos para adoptar el enfoque ROB (ver más adelante).

El presupuesto y la ERP

En el documento original ERP de Bolivia (EBRP) se hizo un intento de estimar los costos de las líneas de acción propuestas para la reducción de la pobreza, concluyendo que los ingresos tributarios y la ayuda comprometida eran insuficientes para financiar todos los rubros propuestos en la ERP. La EBRP no fijó prioridades claras dentro de las distintas líneas de acción, lo que hubiera permitido decidir qué hacer con los recursos disponibles. Tampoco justificó de manera clara de qué manera el presupuesto propuesto y las acciones previstas contribuirían a alcanzar las metas de reducción de la pobreza (ver ISS 2003b, 2004b). Por lo tanto, no extraña que el presupuesto del gobierno tampoco establezca ninguna prioridad clara entre el gasto pro-pobre y otros gastos, o entre las distintas categorías de gasto pro-pobre.

Sin embargo, en el presupuesto del gobierno y las cuentas que usan fondos HIPC se ha hecho un esfuerzo para que los rubros presupuestales correspondan con las categorías de gasto de la EBRP original. En el presupuesto del gobierno esto se ha hecho de la siguiente manera. El gasto social se define como el agregado de gastos corrientes y de capital

¹⁴ En el nivel local existe algún grado de participación en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos canalizados mediante la Cuenta Especial a los municipios. Sin embargo, estos recursos no hacen parte del presupuesto nacional.

en: (i) Salud; (ii) Educación; (iii) Saneamiento básico; (iv) Desarrollo urbano; y (v) Desarrollo rural.¹⁵ El gasto pro-pobre se define entonces como el gasto social total menos el gasto en pensiones y en educación universitaria (ver Banco Mundial 2004). A partir de 2006, esta clasificación funcional se hace automáticamente. En los años anteriores se ha hecho de manera manual y retroactiva.

Estas categorías presupuestales son relativamente tradicionales y parten de la base de que el gasto público en esas áreas generalmente beneficia a los pobres y muy poco a los no-pobres. Sin embargo, un análisis del gasto social (Banco Mundial) indica que algunos no-pobres se benefician. Además, la parte del gasto social dirigida a los pobres se incrementó menos que la incidencia de pobreza en el período 1999–2002, haciendo que el gasto público se hiciera de hecho menos pro-pobre.

Como ya se indicó, los fondos HIPC se distribuyen de acuerdo a unos porcentajes fijos por categorías (salud, educación e infraestructura social y productiva). La mayor parte de los recursos va a los municipios (ver Cuadro 6). Pero debe anotarse que los fondos HIPC representan una pequeña proporción del gasto social y de los recursos disponibles para programas de reducción de la pobreza implementados por los municipios. En total, corresponden aproximadamente un 0.2 por ciento del PIB (según datos del presupuesto nacional). Por lo anterior, es clave que en Bolivia haya una apropiada rendición de cuentas, no sólo en el caso de los recursos HIPC sino, en general, de los recursos nacionales y locales para el gasto social y la reducción de la pobreza.

Cuadro 6 Bolivia: Asignación de recursos HIPC, 2001–2005 (millones de dólares)

	Fondo de Solidaridad Municipal (cubre el déficit de personal médico y docente)	Cuenta Especial para el Diálogo 2000 (asignada a los municipios)	Fondo Nacional de Solidaridad para el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)	Total (millones de dólares)	Total (porcentaje del PIB)
2001	5.0	32.7		37.7	0.1%
2002	27.0	80.5		107.5	0.2%
2003	26.8	46.1	3.6	76.4	0.2%
2004	27.0	39.0	3.4	69.4	0.1%

Los cambios en las políticas de reducción de la pobreza y en la ERP no se reflejan claramente en la presentación del presupuesto. Esto se debe en parte a que la ERP ya no es apoyada por el gobierno, pero también a que los nuevos programas no son claramente identificables dentro del presupuesto global. Además, como ya se indicó, durante la ejecución del presupuesto, los controles sobre los flujos de caja conllevan reasignaciones presupuestales implícitas que no se basan en las prioridades de la ERP ni de política alguna, en general.

¿Más gasto pro-pobre?

El gasto público pro-pobre, tal como se definió anteriormente, se ha incrementado desde el año 2000, pasando del 10.8 por ciento del PIB al 13.1 por ciento en 2002, y cayendo luego al 12.3 y 12.4 por ciento, en los años 2003 y 2004, respectivamente (ver Cuadro 7). Entre 2000 y 2004

¹⁵ Los programas de transferencias sociales y el plan de empleo de emergencia (PLANE) no se incluyen en la estimación del gasto dedicado a reducir la pobreza publicado por la Unidad de Programación Fiscal (UPF), o al menos no de manera explícita. El PLANE fue creado recientemente y la creación de empleos tiene lugar principalmente en zonas urbanas. Podría incluirse bajo la categoría “desarrollo urbano”, pero tal vez sería mejor incluirlo en una nueva categoría de red de seguridad social o gasto en seguridad social.

hubo incrementos muy ligeros en los salarios de los sectores educación y salud, como proporción del PIB. Por su parte, el componente no salarial siguió la tendencia general del gasto público pro-pobre.

Los fondos HIPC están integrados dentro del presupuesto del gobierno nacional. La asignación de los mismos sigue los criterios del Diálogo Nacional de 2000 y de la ERP. Como ya se indicó, parte de estos fondos se distribuye en proporciones fijas, establecidas por ley, entre las diferentes categorías de gasto pro-pobre. En este sentido, la asignación del presupuesto ha cambiado con respecto a la época previa a la ERP, y los criterios para la asignación de los fondos HIPC continúan aplicándose, a pesar de que la ERP ya no hace parte de las políticas oficiales del gobierno. Sin embargo, debido a que los fondos HIPC corresponden a una pequeña fracción del gasto total, dicha distribución no tiene un impacto significativo sobre el gasto pro-pobre visto globalmente.

Como ya se indicó, el sistema de control de flujos de caja en Bolivia genera importantes reajustes presupuestales de manera implícita. Las demandas específicas de políticos y grupos de interés juegan un papel en esta parte del proceso y provocan transferencias de recursos hacia programas orientados a satisfacer las nuevas demandas. Los grupos de presión que tienden a beneficiarse de esos reajustes son los 120,000 maestros, así como la policía y el ejército. Hasta 2003, estas presiones llevaron a un incremento de las respectivas nóminas (como porcentaje del PIB), particularmente en el caso de los maestros. Desde entonces, esta proporción ha venido cayendo, dejando así un mayor margen fiscal para la inversión pública.

Cuadro 7 Bolivia: Gasto orientado a reducir la pobreza según niveles de gobierno como porcentaje del PIB (1999–2005)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto corriente	5.6	5.9	6.1	6.1	6.2	6.0	6.8	7.3	7.3	7.4
Salud (excluye Beneméritos)	2.1	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.7	2.6	2.8	2.6
Salarios del personal de salud	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.3	1.4	1.5	1.4
Beneméritos	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
Educación (excluye Educación Superior)	3.5	3.6	3.7	3.7	3.8	3.6	4.1	4.6	4.5	4.7
Salarios	2.8	2.8	3.0	3.0	3.1	3.0	3.2	3.7	4.0	4.0
Otro gasto social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Gastos de capital	3.5	3.9	3.9	4.0	4.4	4.8	5.4	5.8	4.9	5.0
Salud	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.7	0.6	0.7	0.6	0.7
Educación	0.6	0.9	1.0	0.8	0.9	1.0	1.4	1.5	1.2	1.2
Saneamiento básico	0.7	1.1	1.0	1.0	1.2	1.1	0.9	0.6	0.5	0.8
Desarrollo urbano	1.1	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.8	0.8	0.8	0.6
Desarrollo rural	0.7	0.7	0.8	1.2	1.2	1.3	1.7	2.1	1.9	1.8
Vías rurales	0.2	0.3	0.3	0.4	0.6	0.5	0.7	0.8	0.8	1.0
Gastos Totales Pro-Pobre	9.1	9.8	10.0	10.2	10.6	10.8	12.3	13.1	12.2	12.4
Excluyendo salarios	5.3	5.9	5.9	6.1	6.4	6.7	7.7	8.0	6.7	7.0
Memo:										
Gastos municipales pro-pobre	0.1	0.4	0.5	0.6	0.7	0.6	0.7	1.3	1.5	1.4

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
– Gastos corrientes	0.0	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5
– Gastos de capital	0.0	0.3	0.3	0.2	0.4	0.3	0.4	1.0	1.1	0.9

Financiamiento del presupuesto

El gobierno está haciendo esfuerzos para mejorar la movilización de recursos domésticos para financiar el presupuesto. En 2003, la reforma tributaria propuesta por el gobierno de Sánchez de Losada, como parte del acuerdo con el FMI, fue muy controvertida y se convirtió en uno de los factores que instigaron las protestas sociales que llevarían a la caída de su gobierno. El nuevo gobierno del Presidente Mesa corrió con mejor suerte: en medio de una gran controversia, logró incrementar las rentas generadas por la producción y exportación de gas natural y mejorar el recaudo del impuesto de renta y los ingresos aduaneros. Mientras que el primero pasó del 12 al 15 por ciento del PIB entre 2000 y 2004, los segundos se estabilizaron alrededor del uno por ciento del PIB durante el mismo período. Entre tanto, los ingresos de otras fuentes “particularmente la venta de gas natural, bajo control gubernamental se redujo, llevando a una reducción global del ingreso gubernamental, que pasó del 33.7 al 28.5 por ciento del PIB. Ya que el gasto gubernamental global se mantuvo más o menos constante, como proporción del PIB, los déficit presupuestales se incrementaron durante 2000–4, en comparación con los años precedentes a la introducción de la ERP. Aproximadamente dos tercios del déficit están siendo cubiertos mediante financiamiento externo.

El déficit fiscal se puede mantener en la medida en que el financiamiento de los donantes a las áreas prioritarias para la reducción de la pobreza (educación, salud y saneamiento básico) siga fluyendo, incluso sin una ERP oficial y pese a la difícil situación de gobernabilidad. Buena parte de la ayuda aún asume la forma de apoyo a proyectos, pero se han incrementado los fondos destinados a apoyar de manera general programas sectoriales y, más generalmente, a apoyar el presupuesto, no siempre de la mejor manera, como se explica en la sección 2. Hasta ahora, el alivio de la deuda, como tal, no ha contribuido a ampliar el margen fiscal de Bolivia. Los fondos HIPC para el alivio de la deuda corresponden aproximadamente a un 0.2 por ciento del PIB.

En contraste, los municipios se han vuelto más dependientes de los fondos nacionales (incluyendo fondos HIPC) y la proporción de ingresos propios ha disminuido. Los recursos HIPC han fortalecido los presupuestos municipales en un momento en que la reducción de los ingresos de la nación llevó a una caída en las transferencias a los municipios (sin contar con los fondos HIPC, los municipios reciben un 20 por ciento de los recursos nacionales). Sin embargo, debido a que la distribución de los fondos HIPC está predefinida, los municipios no tienen discrecionalidad absoluta sobre el destino de estas transferencias, lo cual contradice en cierta manera la intención original del proceso de descentralización, que era hacer que la distribución del presupuesto se acercara a las necesidades de los pobres.

ROB y capacidad institucional

La capacidad institucional para adoptar el marco de presupuesto orientado a resultados es débil. El gobierno reconoce esta debilidad y ha puesto en marcha programas de capacitación dirigidos a los funcionarios

de los ministerios de educación y salud, para que puedan formular presupuestos anuales y multi-anuales más acordes con los planes de desarrollo sectorial. La debilidad institucional es especialmente visible en los municipios, en donde será necesario desarrollar un proceso continuo de capacitación en el futuro inmediato.

Descentralización

El monitoreo global del gasto pro-pobre en Bolivia se hace más difícil porque una parte del presupuesto global es ejecutado por los municipios “especialmente en materia de inversión pública” y además porque el gobierno nacional no cuenta con información detallada de todos los municipios. De hecho, en 2005, sólo tiene información detallada de una tercera parte de los municipios (111 de 327); por lo tanto, el monitoreo es deficiente. Debe anotarse, sin embargo, que el 84 por ciento de la población vive en los 111 municipios más grandes, y allí se ejecuta entre un 75 y un 80 por ciento del gasto total de los gobiernos municipales.

Monitoreo y evaluación

A pesar de las dificultades que acaban de señalarse, se han dado pasos importantes para hacer más transparente la ejecución presupuestal y desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación. El sistema SIGMA monitorea la ejecución presupuestal a nivel central e integra casi todo el sector público. En el nivel municipal, la cobertura es menor pero existe una versión simplificada del sistema (SMS, SIGMA Municipal Simplificado), que está siendo adoptada gradualmente. SIGMA se encuentra bajo responsabilidad del Ministerio de Hacienda y hasta ahora está poco coordinado con el sistema de monitoreo y evaluación para una Administración Pública Orientada a Resultados, conocido como SISER¹⁶. Pese a su nombre, este último está lejos de ser un sistema de monitoreo con enfoque ROB. En la práctica, se trata de un sistema que monitorea la ejecución presupuestal por parte de las prefecturas y los ministerios, pero no cubre la totalidad del plan operativo anual y no liga la disponibilidad de insumos con el logro de los resultados esperados. Es completamente independiente del Mecanismo de Control Social (ver más adelante), que comparte parcialmente los propósitos del SISER.

Adicionalmente, el gobierno monitorea la implementación del acuerdo multi-donante para apoyo presupuestario (JFA, ver más adelante). La información provista cubre la totalidad del sector público, incluyendo gobiernos locales (111 municipios y todas las prefecturas), y se entrega a todos los actores involucrados.

Finalmente, el Mecanismo Nacional de Control Social, MNCS, en el que participan representantes de la sociedad civil para el monitoreo de los programas de gobierno, continúa operando, al menos en el papel. Sin embargo, en este momento, el sistema no cuenta con una autoridad nacional y siempre ha carecido de un financiamiento acorde con su papel. Hace un tiempo se propuso destinar un 2 por ciento de los fondos HIPC a su funcionamiento, pero los municipios se opusieron porque reduciría su participación en dichos fondos. Sin embargo, existen algunas experiencias locales positivas como la del departamento de Potosí, en donde el Mecanismo Departamental de Control Social, MDSCS, ha desarrollado un efectivo monitoreo y denunciado casos de mal uso de los fondos locales por parte de las autoridades.

¹⁶ La sigla significa Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados.

Con todo, el desarrollo de estos sistemas aún deja mucho qué desear. La falta de recursos y de coordinación, así como de una auténtica orientación a resultados, dificultan el logro de avances visibles hacia una mejor rendición de cuentas por parte del gobierno en relación con el manejo del proceso presupuestal.

Donantes

Los donantes han apoyado el desarrollo de un proceso presupuestal multi-anual y orientado a resultados, especialmente mediante el apoyo para el mejoramiento de las técnicas presupuestales. Este apoyo se puso en marcha con el Acuerdo Conjunto de Financiamiento (JFA), suscrito por varias donantes en 2004. En este marco, se están desarrollando instrumentos de monitoreo y varias actividades relacionadas con el mejoramiento del proceso presupuestal orientado a resultados, que culminaron en agosto de 2005, incluyendo los preparativos para desarrollar una clasificación funcional que permita reportar la ejecución presupuestal en 2006 (Minutas de la Reunión Trimestral del JFA, agosto de 2005).

El Fondo de Asistencia Técnica financiado por un grupo de donantes (Alemania, Suecia y Dinamarca, por ahora) reservará fondos para el apoyo técnico al desarrollo del MTEF y otras mejoras en el sistema presupuestal, con miras a lograr un sistema más orientado a resultados. Además, el BID está prestando apoyo al SISER.

¿Son el MTEF y el ROB opciones realistas para Bolivia?

El avance hacia un proceso presupuestal más transparente y orientado a resultados es claro pero a la vez moderado. Esto se hace más evidente en los aspectos técnicos del MTEF, los mecanismos de seguimiento de la ejecución presupuestal (SIGMA) y algunos instrumentos de monitoreo (SISER) necesarios para formular un presupuesto orientado a resultados. Es necesario integrar mejor estos instrumentos. Por otro lado, las debilidades institucionales, la falta de coordinación entre entidades (dentro del gobierno central y entre el gobierno central y los locales) y las presiones políticas para modificar los presupuestos previamente acordados en momentos críticos durante la ejecución dificultan que la idea de un presupuesto orientado a resultados se haga realidad. Cuando se resuelvan los problemas institucionales y cuando los elementos que ahora están en desarrollo se integren mejor dentro del proceso presupuestal nacional, será posible dar pasos serios hacia un presupuesto orientado a resultados. Cabe esperar, sin embargo, que la solución de algunos de estos cuellos de botella tome varios años o más.

3.2 Honduras

Al igual que Bolivia, Honduras carece de un MTEF, pero la legislación ha dado pasos importantes para que el gasto social pro-pobre (relacionado con la ERP) se haga explícito en el presupuesto nacional. Además, el proceso presupuestal se ha integrado al plan nacional de desarrollo (y consecuentemente a la ERP), de modo que la programación financiera del presupuesto se ha extendido a tres años, con ajustes anuales. Se trata de un paso importante hacia la consolidación de un MTEF, aunque por ahora los parámetros de mediano plazo que orientan el marco presupuestal de tres años son esencialmente macroeconómicos. Los pasos que se han dado hacia un presupuesto orientado a resultados son aún muy modestos (ver más adelante). Las mejoras en el proceso presupuestal son relativamente recientes y sus efectos, en términos de hacer asignaciones

presupuestales más efectivas para la reducción de la pobreza, aún están por verse. De todas formas, estos cambios reflejan el cumplimiento de las condiciones fijadas por los donantes bilaterales y multilaterales para mejorar la transparencia del presupuesto y lograr que las asignaciones presupuestales sean más coherentes con los planes y programas apoyados por la ayuda y el crédito exterior. Como se verá en las siguientes páginas, para lograr avances visibles es necesario enfrentar descomunales retos institucionales.

El proceso presupuestal

El ciclo presupuestal en Honduras consta de cuatro fases:

- a) *Formulación del presupuesto* e identificación del techo presupuestal: durante cada ciclo presupuestal anual la Secretaría de Finanzas prepara un presupuesto inicial y fija el techo presupuestal global para los siguientes tres años, con base en los pronósticos de crecimiento económico, los cuales son revisados anualmente. Aunque las proyecciones multi-anales aún requieren algunos ajustes, lo importante es que de esta manera las tendencias de política se hacen visibles. La formulación del presupuesto también incorpora las partidas especificadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Posteriormente, la Secretaría de Finanzas entrega los lineamientos a los ministerios y demás entidades públicas, indicándoles el techo presupuestal. En la preparación de los presupuestos sectoriales no se consulta a ninguna agencia distinta a las del gobierno central, pero se guarda siempre concordancia con el marco macroeconómico acordado con las instituciones multilaterales. Luego de contar con un presupuesto detallado, y después de negociar con los distintos ministerios, el Presidente, a través de la Secretaría de Finanzas, establece el presupuesto final que será sometido a aprobación del Congreso.
- b) *Ejecución y ajustes presupuestales*: El Congreso puede ajustar el presupuesto durante su aprobación pero también durante su ejecución, caso en el cual la redistribución puede ocurrir entre la rama judicial y la ejecutiva, o entre de los ministerios, o dentro de un ministerio. Dependiendo del caso, el Presidente o uno de los ministros deben autorizar la redistribución, pero sólo el Congreso puede modificar los límites presupuestales, lo cual ocurre con frecuencia, pues los congresistas reciben presiones de sus electores o deben ceder a las demandas de los sindicatos, que buscan incrementos salariales en el sector público. Estos ajustes ignoran los límites presupuestales, afectando la distribución por sectores, regiones o categorías de gasto. Es difícil calcular qué tan grandes son estos ajustes, pero en Honduras existe la percepción general de que son sustanciales, lo que crea problemas de credibilidad para el gobierno con relación al manejo del presupuesto. Estos ajustes reducen la transparencia de la asignación de los recursos presupuestales y debilitan el nexo entre el presupuesto, los planes sectoriales y la ERP.
- c) *Monitoreo y evaluación*: El seguimiento de la implementación del presupuesto se ha facilitado con la introducción del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), que monitorea los flujos de gasto por rubros y categorías presupuestales. La información presupuestal puede consultarse a través de Internet, facilitando el acceso del público. El gobierno publica reportes trimestrales de la ejecución presupuestal, lo que facilita aún más su monitoreo, pero el cubrimiento de estos reportes se limita a los ministerios, por lo que es necesario

ampliarlo al resto del sector público. Por otra parte, el monitoreo de la implementación de programas y de su impacto es muy limitado (ver más adelante).

- d) *Control presupuestal*: El Tesoro Nacional controla el gasto con base en los flujos de caja. Se han desarrollado varias reformas tendientes a fortalecer los controles de supervisión y auditoría sobre el presupuesto nacional, incluyendo la asignación de nuevas responsabilidades al Tribunal Superior de Cuentas, que es la agencia encargada de la auditoría y control presupuestal, cuyas competencias han sido ampliadas. La auditoría también es realizada por la Contraloría General, pero esta tiene una capacidad muy limitada, que requiere ser mejorada. El Banco Mundial ha recomendado el uso de compañías de auditoría externa que permitan garantizar el control presupuestal.

En resumen, el proceso de formulación del presupuesto sigue el esquema de “arriba hacia abajo” (en la fijación del techo presupuestal) y de “abajo hacia arriba” (en la preparación de presupuestos sectoriales detallados), pero no es participativo, en el sentido de involucrar actores no gubernamentales en las discusiones del presupuesto. Sin embargo, como se comentará más adelante, los actores de la sociedad civil están siendo llamados a participar en lo relacionado con el gasto para reducir la pobreza. El proceso presupuestal no está muy orientado a resultados, aunque se han dado pasos para adoptar este enfoque (ver más adelante). El gobierno no tiene registros sobre la rendición de cuentas al público, en relación con la ejecución presupuestal y, en general, nuestro análisis con los actores involucrados sugiere que existe cierta desconfianza entre el público sobre la manera en que el gobierno usa los recursos (ISS 2005b).

El presupuesto y la ERP

El presupuesto anual de la ERP es elaborado por un grupo técnico interinstitucional (GTI), con ayuda de la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT). En este presupuesto se asignan los recursos HIPC y otros recursos destinados a la reducción de la pobreza, definidos en la ERP. El trabajo del GTI es apoyado por la comunidad internacional de donantes, como parte de los esfuerzos para mejorar la gestión pública de los programas sociales. El Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de Pobreza (CC-ERP) discute el presupuesto definido por el GTI, que luego es aprobado por el Gabinete Social (los ministros del área social). Este presupuesto presenta con algún detalle el enfoque programático, geográfico e institucional de los proyectos que serán financiados con los recursos ligados a la ERP. Posteriormente, un comité especial compuesto por tres congresistas, nombrados por el presidente del Congreso, determinan la elegibilidad y prioridad de los programas y proyectos. El Congreso aprueba entonces los proyectos, y el presupuesto respectivo es incorporado luego al presupuesto nacional general.

Es así como, mediante un proceso de aprobación distinto, la ERP es finalmente integrada dentro del ciclo presupuestal. El proceso se representa de manera esquemática en la Figura 5. Los techos presupuestales están definidos según los recursos disponibles y por lo tanto son respetados. Los rubros presupuestales relacionados con la ERP están claramente identificados en la presentación de los ingresos y gastos del presupuesto. Además, por recomendación del Banco Mundial, los recursos de la ERP van a un Fondo para la Reducción de la Pobreza (FRP), que protege el nivel del gasto social y hace más transparente el monitoreo de los fondos.

El SIAFI orienta el proceso de monitoreo. Consiste en un sistema de indicadores aún en desarrollo, que habrá de ser completamente automatizado; por ahora, la información se maneja manualmente. El sistema hace seguimiento del flujo de recursos, es decir, de la ejecución de caja. No está ligado al seguimiento de la ejecución de programas o sus resultados (¿se están alcanzado las metas programáticas?).

De todas formas, por ley, desde 2004 casi todas las asignaciones para programas para la reducción de la pobreza (incluyendo algunas donaciones que antes no eran registradas) se hacen visibles dentro del presupuesto nacional y lo mismo ocurre con los cambios presupuestales relacionados con la ERP. Las cifras presupuestales también muestran las transferencias de recursos de la ERP que se hacen a los gobiernos locales. Todos estos son progresos significativos en términos de transparencia en la presentación del presupuesto.

¿Más gasto pro-pobre?

El gasto pro-pobre (definido como los recursos de la ERP) se ha incrementado desde 2002, pasando del 7.5 por ciento del PIB ese año a 8.3 por ciento a finales de 2004. El gasto ligado a la ERP no incluye todos los gastos corrientes, pues la definición de gasto pro-pobre no incluye todos los sueldos de los empleados públicos de los sectores salud y educación. Para evitar que los incrementos salariales influyeran en el cálculo del gasto pro-pobre, se decidió incluir sólo aquellos salarios inferiores a 3.5 veces el PIB per cápita en el caso de los maestros y cinco veces, en el caso del personal de salud.¹⁷ La inversión en capital humano (educación y salud) es más de la mitad (57 por ciento) del gasto total ligado a la ERP (ver Cuadros 8a y 8b). Entre 2000 y 2004, la proporción asignada a pobreza rural y estrategias de sostenibilidad se redujo, mientras que las correspondientes a pobreza urbana y protección social se incrementaron (Cuadro 8b).

Entre 2002 y 2005, la ERP se financió principalmente con recursos domésticos y los fondos HIPC representaron, en promedio, un 30 por ciento del total. Según las proyecciones de mediano plazo (hasta 2012) de la Secretaría de Finanzas, los recursos de alivio de la deuda, tanto por fuentes multilaterales como bilaterales (G-8 y no G-8) alcanzará los 2.500 millones de dólares, incluyendo 1.000 millones de dólares, ya mencionados, concedidos por llegar al punto de culminación HIPC. Si el enfoque actual se mantiene, se ampliarán los recursos para reducción de la pobreza y el financiamiento de la ERP será más predecible. No es fácil establecer si el incremento del gasto en programas de reducción de la pobreza ha contribuido a ese propósito, debido a la ausencia de un nexo apropiado entre el presupuesto y las metas de reducción de la pobreza.

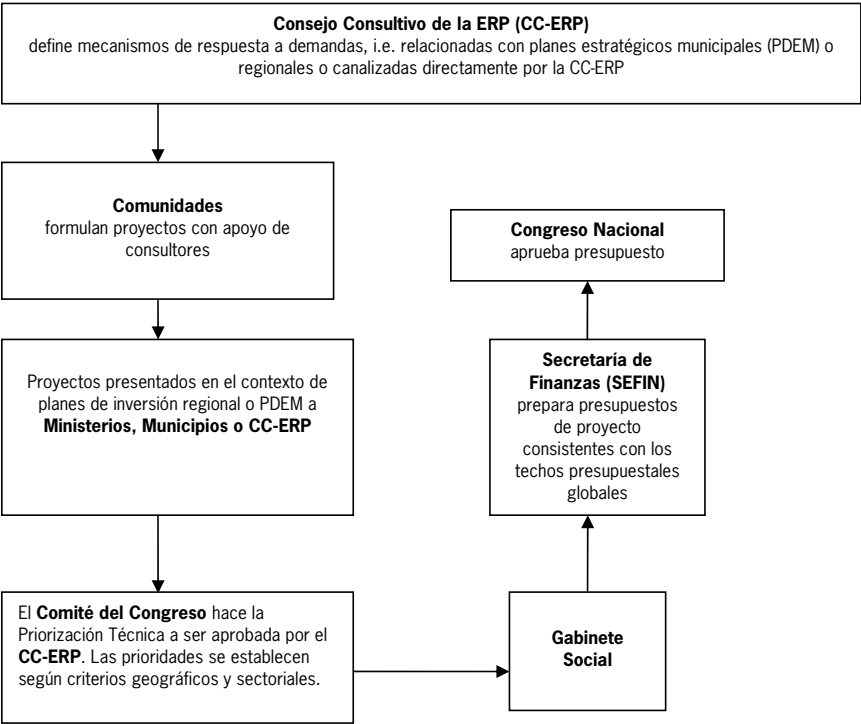
Como se indicó en la sección 2, a partir de 2005 los grupos de la sociedad civil han jugado un papel importante en la fijación de prioridades, la selección de proyectos y la regionalización de la ERP. El monto de los recursos sujetos a este proceso participativo no es sustancial pero el proceso de aprendizaje para promover la participación local ha sido importante e incluyente. En el último trimestre de 2005, el gobierno hondureño planeaba realizar un proceso participativo nacional para discutir la asignación de fondos HIPC e identificar proyectos priorita-

¹⁷ En 2003, la definición de gasto ERP cambió para incluir también contrapartidas al financiamiento externo de la ERP. Dichas contrapartidas incluyen todo el gasto doméstico en salarios en áreas específicas (educación y salud), pero excluyen la nómina del personal de apoyo, así como las transferencias a proyectos específicos como PROHECO (Programa Hondureño de Educación Comunitaria) y AECO (Asociación Educativa Comunitaria) y todos los fondos del FHIS (Fondo Hondureño de Inversión Social) y del PRAF (Programa de Asignación Familiar). Las cifras de los cuadros 8a y 8b usan la misma definición para todo el período.

rios. Es importante observar los resultados de estos procesos pues Honduras es pionero en este tipo de participación.

Figura 3 Honduras: Participación de la sociedad civil en la selección de proyectos financiados con fondos HIPC

Fuente: Metodología para el uso de recursos de condonación de la deuda (Agosto 2005) y Ley de FRP (Decreto 76–2004).



Cuadro 8a Honduras: Gasto orientado a reducir la pobreza como porcentaje del PIB (2000–2005)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005b
Gasto total para reducir la pobrezaa	n.d.	8.2	8.8	7.5	7.7	8.3	9.0

Fuente: Secretaría de Finanzas de Honduras.

Notas: a. Incluye programas de educación, salud, agua y saneamiento, infraestructura rural y programas de seguridad social.

b. Estimado.

El financiamiento del presupuesto

Las reformas implementadas en 2004 se complementaron con mejoramientos de la balanza fiscal. El déficit presupuestal cayó de 5.1 a 3.0 por ciento del PIB entre 2003 y 2004. Los ingresos del gobierno no se recuperaron gracias a la reactivación económica y los recaudos tributarios permanecieron estables como proporción del PIB. La reducción del déficit se debió principalmente a la reducción del gasto y, específicamente, a la reducción de salarios que se llevó a cabo a pesar de las huelgas de empleados públicos ocurridas en 2004. El gobierno logró hacer un acuerdo con los sindicatos, comprometiéndose a hacer reajustes salariales significativos después de alcanzar el punto de culminación HIPC y congelando hasta entonces los salarios.

Pese al bajo déficit, el financiamiento externo se incrementó, especialmente por parte de multilaterales (BID e IDA). En 2004, 62 por ciento del déficit fiscal se financió con fuentes externas (ayuda y crédito exterior). Los esfuerzos de recaudo tributario ascendieron a 19.3 por ciento en 2004, principalmente por el incremento de los impuestos indirectos (impuesto a las ventas sobre transacciones con tarjeta de crédito y sobre el tabaco), tal como se acordó en las reformas tributarias acordadas con el FMI en abril de 2003.

ROB y capacidad institucional

La capacidad institucional para adoptar un marco presupuestal orientado a resultados puede calificarse como muy débil. El gobierno reconoce este problema y se han puesto en marcha programas de capacitación orientados a apoyar a los funcionarios de los ministerios a usar el SIAFI y a monitorear el gasto asociado a la ERP. Se espera que esto mejore la preparación de los planes presupuestales multi-anales (a 3 años) y asegure que los presupuestos sean más consistentes con los planes de desarrollo sectoriales. En la práctica, la elaboración de los presupuestos sectoriales, particularmente en salud y educación, sigue siendo en buena medida un proceso de reajustar la nómina y acomodar luego todo lo demás en consonancia con el techo presupuestal.

Cuadro 8b Honduras: Gasto en reducción de la pobreza, según pilares de la ERP (Millones de dólares y porcentajes)

	2001	2002	2003	2004	2005 (P)
Clasificación según 6 pilares de la ERP					
en millones de dólares					
Acelerar el crecimiento económico	0	0	0.8	1.5	0.1
Reducir la pobreza rural	99.6	68.6	68.9	81.3	82.4
Reducir la pobreza urbana	31.4	29.4	46.1	43.2	87.8
Invertir en capital humano	291.5	305.8	328	356.3	409.6
Fortalecer la protección social	31.2	22.8	23.6	26	64.3
Garantizar la sostenibilidad de la estrategia	111.1	70.8	70.8	115.7	97.8
Total	564.8	497.4	538.1	624.0	742.0
en porcentaje sobre el total					
Acelerar el crecimiento económico	0	0	0	0	0
Reducir la pobreza rural	18	14	13	13	11
Reducir la pobreza urbana	6	6	9	7	12
Invertir en capital humano	52	61	61	57	55
Fortalecer la protección social	6	5	4	4	9
Garantizar la sostenibilidad de la estrategia	20	14	13	19	13
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Secretaría de Finanzas de Honduras.

Sin embargo, las debilidades institucionales que dificultan el mejoramiento del proceso presupuestal están en los municipios. Apenas recientemente el gobierno comisionó consultores para prestar apoyo técnico a los municipios en la preparación de los presupuestos y en la formulación de los proyectos a incluir en el Plan Estratégico Municipal y en las Estrategias de Desarrollo Regional, cuya preparación está a cargo de

actores de la sociedad civil. Cualquier organización de la sociedad civil puede participar; no hay criterios de selección para decidir quiénes pueden participar. El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) proporciona apoyo técnico adicional a los municipios en la formulación de proyectos y presupuestos. Pero todo está aún en etapa experimental y se implementa sólo en algunos grandes municipios. En la segunda mitad de 2005, se realizará una campaña nacional, en 17 departamentos, para redefinir de manera participativa la redistribución de los recursos HIPC. Estas iniciativas son un buen comienzo, pero para desarrollar la capacidad institucional local en esta área es necesario un entrenamiento continuo que permita lograr un impacto sostenido en el mejoramiento del proceso presupuestal.

Descentralización

Hace muy poco, los gobiernos locales empezaron a recibir transferencias del presupuesto nacional, equivalentes al 5 por ciento de los ingresos tributarios, a tono con lo establecido en la Ley Municipal. Las transferencias están ligadas a presupuestos multi-anales en los que se justifica el gasto en el nivel local, con el fin de evitar asignaciones discrecionales basadas en criterios puramente políticos. En un comienzo, los criterios para la distribución de transferencias se basaron en una distribución igual entre municipios y en el tamaño de la población. Con las reformas de finales de 2004, la pobreza fue incluida como criterio (10 por ciento de las transferencias). Pueden hacerse mayores esfuerzos en materia de descentralización y redistribución regional del gasto. La inversión per cápita y los indicadores departamentales de pobreza muestran una correlación negativa (Bolaños 2005) precisamente lo opuesto al propósito de la ERP.

Monitoreo y evaluación

El SIAFI ha realizado algún monitoreo del uso de fondos de la ERP en el gasto de nivel ministerial. Sin embargo, la cobertura municipal es muy limitada y debe ampliarse hasta que sea completa. Además, como ya se mencionó, el SIAFI sólo hace seguimiento de la ejecución financiera de los recursos, pero no de la implementación de los programas y las políticas. El otro sistema relacionado con la ERP, conocido como Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (SIERP), aún está en construcción. Se espera que este sistema abarque indicadores de insumo, proceso y producto para el monitoreo de resultados de la ERP. La base de datos del SIERP existente no es muy utilizada y los mecanismos y métodos concretos para evaluar el impacto de la ERP (ex ante y ex post) deben operacionalizarse y ligarse al SIERP. Una vez más, las debilidades institucionales y la falta de expertos locales dificultan el progreso en esta área. De todas formas, este aspecto, sumado a unas adecuadas prácticas de auditoría externa, es crítico para lograr un sistema presupuestal efectivo y orientado a resultados.

Donantes

A diferencia de Bolivia, los donantes de Honduras se han resistido a adoptar programas multi-anales de ayuda y apoyo presupuestal. Esto también ha reducido la presión para adoptar un sistema presupuestal orientado a resultados y aumentar la rendición externa de cuentas. Con excepción de las multilaterales, Suecia, Alemania y la Unión Europea, los donantes no han aceptado proveer apoyo presupuestal y apoyo sectorial (SWAp). La mayor parte de la ayuda sigue canalizándose mediante proyectos.

Los recursos de la Cuenta del Desafío del Milenio (MCA) se manejan por fuera del presupuesto y por lo tanto no hacen parte del SIAFI ni del sistema de seguimiento presupuestal. Esto también dificulta la adopción de apoyos presupuestales sectoriales y del ROB.

¿Son el MTEF y el ROB opciones realistas para Honduras?

Se ha hecho algún progreso hacia un proceso presupuestal más transparente y esto es particularmente visible en ciertas mejoras técnicas que pueden contribuir a un proceso presupuestal multi-anual, en mecanismos de seguimiento de la ejecución presupuestal (SIAFI) y en algunos instrumentos de monitoreo (SIERP) que pueden apuntalar el ROB. Sin embargo, aún hay un largo camino por recorrer hasta llegar a un proceso presupuestal orientado a resultados, el cual incluye cambios en el marco legal. El proceso presupuestal adolece de notorias fallas, como lo han señalado recientes evaluaciones de los donantes (ver Banco Mundial 2000 y BID 2005). De hecho, el Banco Mundial ve el sistema presupuestal de Honduras como el “talón de Aquiles” de cualquier esfuerzo para reducir la pobreza. El actual sistema de presupuesto sigue siendo incremental y basado en insumos, es decir, aumentando la nómina y otros rubros con base en el presupuesto de la vigencia anterior, sin fijar prioridades, y ajustando luego los demás rubros hasta llegar al techo presupuestal preestablecido. En estos procesos no se toman en cuenta los planes operativos, las necesidades sectoriales ni las metas de reducción de la pobreza. El control y auditoría presupuestal son débiles y hacen que el sistema esté sujeto a presiones de grupos de interés y a los particulares intereses de los miembros del Congreso. Sin embargo, las reformas legales del sistema de presupuesto y el proceso participativo para decidir el uso de los fondos HIPC son un primer paso para mejorar el sistema, gracias al proceso ERP. Pero el camino aún es largo:

- Los distintos instrumentos (SIAFI, SIERP) deben integrarse mejor y su cobertura debe ampliarse.
- Estos instrumentos de presupuesto deben desarrollarse aún más para que su orientación a resultados sea mayor.
- Es urgente mejorar la capacidad (en ministerios, municipios y otras entidades públicas) para manejar los instrumentos de monitoreo del proceso presupuestal y, sobre todo, para preparar presupuestos consistentes con los planes operativos de desarrollo y, en el futuro, para hacer evaluaciones de impacto, ex ante y ex post, de las políticas de reducción de la pobreza.
- Es prioritario mejorar los mecanismos externos de control y auditoría presupuestal. Actualmente, hay una percepción generalizada de desconfianza hacia el manejo que el gobierno da a los recursos de los contribuyentes y donantes. Para mejorar la credibilidad del gobierno es necesario hacer más transparente el proceso presupuestal, clarificar la manera en que las partidas presupuestales conducen a las metas de desarrollo y mejorar las prácticas de rendición de cuentas.

3.3 Nicaragua

Al igual que Bolivia y Honduras, Nicaragua carece de un MTEF, pero el gobierno está dando pasos serios en esa dirección, formulando MTEF piloto en algunos sectores. Nicaragua tiene alguna experiencia con ROB, conocido allí como “presupuesto programático”, el cual se intentó en los años ochenta y fue revivido recientemente por el actual gobierno, aunque sin mucho éxito. La debilidad general para priorizar acciones de política y determinar cuáles

son más costo-efectivas para alcanzar las metas de reducción de la pobreza se han hecho visibles en los intentos recientes por adoptar el ROB. Desde entonces, el gobierno ha optado por un enfoque más tradicional, más realista a la hora de fijar techos presupuestales, pero a la vez ha abandonado la idea de presupuesto orientado a resultados.

La ERP original (ERCERP-I) carecía de cálculos de costo precisos, pero contenía un plan general de financiamiento basado en proyecciones de crecimiento del PIB que resultaron siendo muy optimistas.¹⁸ El marco macroeconómico y fiscal de mediano plazo (MEFF, por sus siglas en inglés), revisado y acordado con el FMI a finales de 2002, empleó proyecciones de crecimiento más modestas, en vista del crecimiento per cápita negativo registrado en 2001 y 2002. De hecho, el crecimiento ha sido inferior al proyectado.¹⁹ El MEFF prevé un importante ajuste fiscal, dando prioridad a la estabilidad macroeconómica, por lo que el gasto público agregado se ha reducido desde 2001, con lo que se ha restringido severamente la posibilidad de incrementar el gasto en reducción de la pobreza.

Sin embargo, la restricción fiscal no es la única preocupación para el sistema presupuestal nicaragüense. A pesar de los avances en algunas áreas, el fortalecimiento de la capacidad institucional requerida para adoptar los principios presupuestales descritos en la Figura 2 es modesto. Como se verá a continuación, para adoptar el ROB es necesario enfrentar enormes retos institucionales.

El proceso presupuestal

El ciclo presupuestal en Nicaragua tiene cuatro fases principales:

- a) *Formulación del presupuesto e identificación del techo presupuestal:* durante cada ciclo presupuestal anual el Ministerio de Hacienda (MHCP) prepara, en mayo, un presupuesto inicial y establece el techo presupuestal global, con base en los pronósticos de crecimiento económico e inflación, teniendo en cuenta el acuerdo con el FMI; estos pronósticos son actualizados anualmente. Luego de la expedición de la nueva Ley de Administración Financiera, se espera que el presupuesto de 2006 incluya un anexo con un MTEF, que contenga proyecciones de al menos dos vigencias presupuestales, en las que los ingresos y gastos se clasifiquen según categorías y entidades ejecutoras. Con base en el techo presupuestal general, el Ministerio de Hacienda fija los techos presupuestales por sector. Se solicita entonces a los ministerios (educación, salud, etc.) que formulen sus necesidades presupuestales, pero se les informa de los límites de gasto. El ciclo presupuestal es estrictamente anual y basado en los recursos de caja. La definición de los techos presupuestales se hace principalmente de manera incremental y con la idea de dar una participación justa (incrementando el presupuesto del año anterior en la misma proporción para todos los sectores). La preparación de los presupuestos sectoriales no involucra ninguna consulta a agencias por fuera del gobierno central. Una vez formulado el presupuesto detallado, el gabinete económico define el presupuesto final que será sometido a aprobación del Congreso.

La formulación del presupuesto de 2005 (en 2004) se desvió un poco de los procedimientos tradicionales, siendo algo “sui generis”, pues no se impusieron techos presupuestales desde el comienzo. Como era de

¹⁸ En la ERCERP se asumió que el crecimiento aumentaría gradualmente de un 3.7 por ciento en 2002 a 4.5 por ciento en 2003 y 5 por ciento en 2004. Las proyecciones de la PND-O han sido aún más optimistas (ver ISS 2004c).

¹⁹ En 2005, el panorama económico luce mejor gracias a los precios del café y otros bienes de exportación y a la dinámica de la maquila textil.

esperarse, esto generó demandas excesivas de recursos y, por lo tanto, un presupuesto con financiamiento insuficiente. Este ejercicio teórico fue desechado a favor de una nueva propuesta que cumplía los límites fiscales acordados con el FMI. Como resultado, los ministerios se limitaron a tomar como base el presupuesto del año anterior y el techo establecido y no negociaron el presupuesto que requerían para alcanzar los MDGs, así como otras metas de reducción de la pobreza.

- b) *Aprobación del presupuesto por el Legislativo:* La Asamblea Nacional discute y aprueba el presupuesto, que es refrendado luego por el ejecutivo y expedido antes del primero de enero de cada año, cuando inicia su ejecución. La Asamblea Nacional puede ajustar los gastos, siempre y cuando ajuste de manera correspondiente los ingresos, pero no puede alterar gastos recurrentes derivados de obligaciones contractuales, como salarios y pago de intereses. Debe anotarse que la Asamblea Nacional tuvo escasa participación en la formulación de la ERP 2001 (ERCERP-I) y mucho menos en el PND-O (ERCERP-II). Se le informó sobre la elaboración de la nueva versión en 2005, pero tampoco jugó un papel activo en este proceso. Como consecuencia, cuando llegó el momento de aprobar el presupuesto nacional anual, las prioridades de la ERP no tuvieron un lugar destacado en las discusiones.
- c) *Ejecución y ajustes presupuestales:* El Ministerio de Hacienda coordina y regula la ejecución del presupuesto y debe informar periódicamente al Congreso y a la Contraloría General de la República sobre el estado de la misma. El Ministerio autoriza las transferencias a los demás ministerios y entidades. Al igual que en Honduras, la reasignación de partidas entre ministerios requiere de la autorización del Presidente, quien debe informar a la Asamblea sobre cualquier ajuste.
- d) *Control del presupuesto:* El Ministerio de Hacienda debe realizar su propia auditoría interna, consolidar la contabilidad nacional y evaluar el grado de ejecución del presupuesto aprobado. Concluida la vigencia, debe presentar al Presidente y a la Contraloría un reporte de ejecución conocido como Informe de Liquidación del Presupuesto. El Presidente, a su vez, debe enviarlo al Congreso antes del 31 de marzo del año siguiente.

En suma, el proceso de formulación del presupuesto sigue el esquema de “arriba hacia abajo” (en la fijación de los techos presupuestales) y de “abajo hacia arriba” (en la preparación de los presupuestos sectoriales detallados), pero no es participativo en el sentido de involucrar a actores distintos a las agencias del gobierno en la discusión del presupuesto. El experimento realizado en 2004, de formular el presupuesto enteramente de “abajo hacia arriba” falló y condujo a una propuesta desfinanciada y, debido a la ausencia de prioridades, llevó también a una inadecuada asignación de recursos cuando los límites de gasto se redujeron a niveles viables. El ciclo presupuestal sigue siendo anual y no hay programación multi-anual.²⁰ Los esfuerzos para mejorar la orientación a resultados apenas comienzan (ver más adelante). El gobierno no tiene registros que permitan establecer si ha rendido cuentas al público sobre la implemen-

²⁰ Sólo el programa de inversión pública (esencialmente infraestructura vial, saneamiento, infraestructura de salud y educación y otras construcciones públicas) ha tenido tradicionalmente, y aún tiene, una programación multi-anual. El programa de inversión pública cubre un periodo de tres años (el actual: 2005-7). De otra parte, el Ministerio de Hacienda planea introducir una programación multi-anual para los Ministerios de Educación y Salud en el presupuesto de 2006, y para otras 19 entidades en el de 2007. Así se implementa, de manera gradual, la nueva ley de administración financiera.

tación del presupuesto y, en general, nuestro análisis de actores involucrados entre representantes de la sociedad civil sugiere que existe un cierto grado de desconfianza entre el público sobre el manejo gubernamental de los recursos (2005c).

Entre las principales debilidades del sistema presupuestal de Nicaragua se encuentran:²¹

- Nicaragua recibe grandes sumas de ayudas extra-presupuestales por parte de donantes, lo que dificulta el monitoreo del gasto fiscal. Sin embargo, existe una tendencia creciente a reportar estos fondos extra-presupuestales junto con el presupuesto (pero sin incorporarlos al presupuesto).
- La ejecución presupuestal tiende a desviarse significativamente del presupuesto original, debido a los racionamientos de efectivo que ocurren durante el año.
- La información sobre el financiamiento proveniente de los donantes es incompleta y no existe un inventario sistemático y actualizado de dichas contribuciones.

El presupuesto y la ERP

La subdivisión funcional del presupuesto obedece a una especificación tradicional pero significativa por sectores y programas. El gasto orientado a reducir la pobreza comprende los recursos canalizados a través de una cuenta especial (virtual) conocida como Fondo Social Suplementario, y una clasificación de rubros presupuestales tanto para gastos corrientes como de capital. La educación y la salud constituyen el grueso de lo que se conoce como gasto en reducción de la pobreza, pero la participación de otros sectores ha crecido en los últimos años (ver nota 2, p. 17, ISS 2004d). La definición de gasto de reducción de la pobreza ha cambiado en el tiempo, lo que dificulta el seguimiento y, además, los criterios para distinguir ese gasto han sido criticados. En esencia, el gasto pro-pobre se define como la suma del gasto del sector social, incluyendo a las universidades dentro del gasto educativo. Del mismo modo, todos los salarios de la educación y la salud son incluidos (incluyendo los gastos de administración) y hay quienes se preguntan si ese tipo de gastos debería catalogarse como gasto pro-pobre.

Al igual que en Bolivia y Honduras, el actual proceso presupuestal no guarda relación con objetivos específicos y mucho menos con las MDGs. Por ejemplo, en educación existe una campaña de alfabetización, pero no hay una meta específica de reducción del analfabetismo. Del mismo modo, la justificación del presupuesto educativo no guarda relación con los planes sectoriales ni clarifica que insumos escolares deben priorizarse para alcanzar una determinada tasa de matrícula. En el sector salud, se indica la cobertura que los centros de salud deben alcanzar pero no hay un nexo con los resultados a lograr en términos de salud (por ejemplo, reducir la mortalidad infantil o revertir las tendencias en materia de tuberculosis, HIV/SIDA, etc.). Si bien las ERCERP-I, II y III han sido más explícitas en este sentido, este detalle se pierde en la formulación del presupuesto. Además, como la Asamblea Nacional no ha estado activamente involucrado en la definición de la ERP (I, II o III), los ajustes presupuestales usualmente tienen escasa o nula relación con las prioridades de la estrategia.

²¹ Ver IDA y FMI (2005) 'Actualización de las evaluaciones e implementación de los planes de acción para fortalecer la capacidad de los HIPC para hacer seguimiento al gasto para reducir la pobreza', Washington D.C. (abril).

¿Más gasto pro-pobre?

El gasto público pro-pobre (definido como los recursos de la ERP) se ha incrementado desde 2000, pero esto se explica en parte por los cambios en la definición ya señalados; pasó del 8.8 por ciento del PIB en 2000 a 11.7 por ciento al finalizar 2004. Se espera una disminución en 2005, y las estimaciones muestran que podría llegar al 10.8 por ciento del PIB. El gasto en educación es mayor que en salud. Mientras que el presupuesto de gastos de la educación pasó de 3.8 por ciento del PIB en 2000 a 4 por ciento en 2004, el de salud se redujo, pasando del 3.1 al 2.9 del PIB en el mismo período. El peso del gasto en educación y salud dentro del gasto total en reducción de la pobreza bajó del 84 por ciento en 2001 al 59.5 por ciento en 2004, pero se espera que vuelva a crecer en 2005 (ver Cuadro 9).

El monto destinado a reducción de la pobreza se ha incrementado como proporción del gasto público, pasando del 34 por ciento en 2001 al 46 por ciento en 2005. Los recortes presupuestales no parecen haber afectado los programas de reducción de la pobreza, pero queda la duda de qué tan pro-pobres son realmente estos programas. El análisis de impacto social y de pobreza (PSIA por su sigla en inglés) del Programa de Inversión Pública reveló un sesgo geográfico a favor de los municipios y regiones menos pobres. Aunque esto no indica necesariamente que el gasto no llegue a los más pobres, es un indicio de que su focalización podría ser más efectiva. Además, el gasto financiado con recursos domésticos se redujo a medida que los fondos HIPC se incrementaron (ISS 2004d).

Cuadro 9 Nicaragua: Gasto en reducción de la pobreza como porcentaje del PIB (2000–2005)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005a
Gasto en reducción de la pobreza (% del PIB) ^b	8.6	7.7	9.1	10.9	11.7	10.8
del cual: Educación ^c	3.8	3.6	3.8	4.3	4.0	3.9
Salud ^d	3.1	2.8	2.9	3.2	2.9	3.1
Proporción del gasto total en reducción de pobreza (%)						
Educación y salud	80.4	84.0	73.7	69.2	59.5	65.1
Educación	44.6	47.4	41.8	39.6	34.4	36.5
Salud	35.8	36.5	31.9	29.7	25.1	28.6

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Banco Central (BCN).

Notas: a. Proyección presupuestal 2005.

b. Para 2000 y 2001 corresponde al gasto total en sectores sociales.

c. Incluye Ministerio de Educación, universidades y escuelas politécnicas de educación superior.

d. Incluye Ministerio de Salud.

Los sindicatos tienen una fuerte influencia en la asignación de recursos presupuestales. Los sindicatos de maestros y trabajadores del sector salud reclaman periódicamente (mediante huelgas y protestas) incrementos salariales, llevando a la suspensión temporal de las actividades escolares o de la atención en los centros de salud, y causando ajustes presupuestales que favorecen la nómina en detrimento de otros tipos de gasto. Las

respuestas del gobierno a estas presiones suelen ser *ad hoc* y en las negociaciones se ignoran los requerimientos presupuestales para el logro de las metas de desarrollo nacionales o sectoriales.

En la práctica, las mayores presiones para reajustar el presupuesto durante la fase de formulación vienen de la comunidad internacional (que busca asegurar la disciplina fiscal) y de los sindicatos (que buscan incrementos salariales). Para evitar confrontaciones, usualmente el gobierno se abstiene de hacer recortes y busca fuentes alternativas de recursos. Recientemente, fueron introducidos nuevos impuestos sobre las transacciones financieras y los casinos, para movilizar nuevos recursos y financiar los incrementos en el gasto. Otra importante fuente de presión son las demandas del público en relación con los subsidios al transporte, en un contexto de alza de precios de los combustibles. En 2005 quedó un pequeño margen de maniobra, y no se requirieron medidas adicionales, pero en el presupuesto de 2006 no hubo espacio para nuevos incrementos.

Financiamiento del presupuesto

Se han adoptado varias medidas para incrementar los ingresos fiscales, incluyendo reformas tributarias para ampliar la base de recaudo y mejorar la administración de impuestos. Los ingresos tributarios se incrementaron del 13.3 por ciento en 2001 al 15.5 por ciento en 2004.

La Ley de Equidad Fiscal fue reformada en 2004 para brindar incentivos a agricultores y transportadores, aumentar el número de bienes de la canasta básica exentos de impuestos, y promover el sector del turismo, mediante la introducción de un impuesto al valor agregado sobre los vehículos que traspasen las fronteras y sobre los tiquetes aéreos. Se han hecho esfuerzos sostenidos para eliminar las exenciones arancelarias y mejorar la administración de impuestos, en orden a cumplir con el déficit fiscal proyectado.

ROB y capacidad institucional

Desde los años 80, el PNUD apoyó un proyecto gubernamental para el montaje de un sistema de presupuesto programático, es decir, un sistema por medio del cual el presupuesto de cada programa sería elaborado mediante un análisis que ligara sus insumos y productos. Este enfoque fue abandonado por el primer gobierno de la década de los 90. Bajo la actual administración, la idea del presupuesto programático ha surgido de nuevo. Como se indicó, la preparación del presupuesto de 2004 siguió la idea básica de un proceso de abajo hacia arriba, pero un verdadero análisis insumo-producto debería clarificar cuáles son los insumos más efectivos para alcanzar determinadas metas y de esa manera ofrecería una base para establecer prioridades. Como esto no ocurrió, el proceso condujo a una larga lista de necesidades de gasto sin relación alguna con las restricciones financieras.

Uno de los problemas del presupuesto basado en necesidades fue la total falta de entrenamiento de los empleados públicos en los ministerios y otras entidades públicas sobre la aplicación del enfoque ROB. Incluso hace poco, los acostumbrados talleres anuales de presupuesto, en donde se explican los lineamientos presupuestales a los funcionarios responsables, no se llevaron a cabo. En suma, la capacidad institucional para adoptar un marco presupuestal más orientado a resultados es débil y, aunque el gobierno ha dado pasos para adoptar el presupuesto programático, no ha sido proactivo en el mejoramiento de dicha capacidad. Por supuesto, esa debilidad institucional es aún más grave en los gobiernos locales.

La experiencia de los programas y proyectos sectoriales financiados por donantes ofrece una perspectiva más alentadora, pues las metas propuestas deben estar ligadas a los presupuestos. Ya que los donantes tienen la intención de incrementar la proporción del apoyo presupuestal general al 20 por ciento, dichas formas de ROB pueden perder importancia, a no ser que la formulación y ejecución del presupuesto general tome el enfoque de una manera mucho más seria.

Descentralización

En la práctica, la descentralización no ha sido un proceso muy notable en Nicaragua. En 2004, el desarrollo municipal ganó alguna importancia pues el gobierno central incrementó las transferencias a los municipios del 1.5 al 4 por ciento de los ingresos tributarios totales. Estas transferencias son de libre destinación, es decir, los municipios son libres para decidir cómo se gastan. Las transferencias han adquirido importancia política debido a los acuerdos alcanzados entre los alcaldes municipales y los congresistas de la Asamblea Nacional, que comparten afinidades políticas, lo que podría llevar a que las transferencias lleguen al 6 por ciento de los ingresos del gobierno central (en cambio del 4.5 por ciento aprobado por el gobierno).

Probablemente, los mayores obstáculos para una mayor descentralización (fiscal) en Nicaragua son:

- La falta de recursos de la mayoría de los municipios, que implica, entre otras cosas, que no puedan contratar personal adecuado y calificado e, incluso, que con frecuencia escaseen los recursos para pagar los sueldos de quienes ya fueron contratados.
- El Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) son importantes actores en los proyectos de desarrollo local. Sin embargo, se trata de entidades bien financiadas y tienen su propia dinámica burocrática y, por eso, algunos actores consideran que operan en contra de la coordinación intergubernamental y dificultan la armonización de las políticas sociales en el nivel local.
- El acuerdo con el FMI estipula que los ingresos del gobierno que van a los municipios debe ir acompañado de una transferencia de responsabilidades (en la prestación de servicios) y de capacidad local para tomar decisiones sobre cómo incrementar los ingresos en orden a administrar y manejar los proyectos y servicios.

Monitoreo y evaluación

En Nicaragua, el monitoreo y la evaluación están a cargo del Ministerio de Hacienda. El Ministerio produce reportes trimestrales para el Congreso y la Contraloría; se trata de reportes financieros que comparan las metas de ingresos, gasto, déficit y financiamiento del déficit con el desempeño real. Estos reportes también pueden consultarse por Internet lo cual significa que aproximadamente un 20 por ciento de la población puede revisarlos.

Donantes

Nueve donantes han establecido un esquema financiero conjunto de apoyo presupuestal. Sin embargo, de las numerosas condiciones y metas fijadas como condición para este apoyo (160), sólo 31 se refieren al mejoramiento del proceso presupuestal. De otro lado, puede asumirse

que para el gobierno (el ejecutivo) es más fácil cumplir las condiciones relacionadas con la administración financiera que con otras áreas, donde la implementación usualmente depende de la cooperación de la Asamblea Nacional y de otros actores sociales. Sin embargo, en la práctica, la condición más importante para los nueve donantes parece ser que el gobierno cumpla el programa acordado con el FMI. Esto significa que el diálogo de política en otros asuntos, incluyendo el presupuestal, parece pasar a un segundo plano.

¿Son el MTEF y el ROB opciones realistas para Nicaragua?

Aunque Nicaragua tuvo alguna experiencia temprana y otra más reciente con ROB, la aplicación de este enfoque ha fallado debido a la falta de capacidad para fijar prioridades sectoriales y programáticas en los planes de desarrollo de manera clara y a la debilidad institucional para alcanzar un proceso presupuestal más orientado a resultados. El actual gobierno ha intentado avanzar en la adopción del enfoque pero no ha ofrecido la capacitación que su personal requiere para implementarlo efectivamente. Como resultado, el proceso presupuestal sigue desarrollándose de la manera tradicional, es decir, limitado al ciclo anual (sin programación de mediano plazo), con techos presupuestales fijados de “arriba hacia abajo”, y con una distribución de fondos guiada principalmente por la estructura presupuestal del año anterior y sujeta a las presiones de grupos de interés. Como ya se mencionó, se está desarrollando una importante iniciativa para incluir en la formulación del presupuesto de 2006 un MTEF que incluya proyecciones de ingresos y gastos brutos, clasificados por categoría y entidad ejecutora, de al menos dos ejercicios presupuestales, y defina más claramente lineamientos de desempeño fiscal. Este será un paso importante hacia el MTEF, pero aún queda mucho por hacer para incrementar la transparencia en la formulación del presupuesto, así como para poner en práctica el ROB.

3.4 Síntesis

En suma, los tres países han dado pasos modestos hacia el ROB y el uso del MTEF. Cuando estén completamente integradas al proceso presupuestal, muchas de las iniciativas actualmente en marcha contribuirán a consolidar las bases del proceso. Sin embargo, como puede verse en el Cuadro 10, desde el punto de vista técnico, institucional, e incluso político, estos países están muy lejos de adoptar el ROB. En los tres, la falta de capacidad ha obstaculizado algunas de las reformas en marcha. Si no se emprenden esfuerzos serios de construcción de capacidad, este problema se agudizará a medida que suban las exigencias presupuestales. Además, observamos una falta de conciencia general en los tres gobiernos, y en muchos casos también en la comunidad de donantes, acerca de la contribución que un proceso presupuestal orientado a resultados podría hacer en los esfuerzos para reducir la pobreza. Este hallazgo es consistente con una debilidad generalizada en la evaluación de los programas y proyectos de gobiernos y donantes, mencionada en anteriores reportes.

Si se busca mantener el progreso lento pero estable que se ha logrado, es necesario un compromiso sostenido para incrementar la transparencia y mejorar los procesos presupuestales. Unas mejores clasificaciones presupuestales así como una mejor comparación de los gastos presupuestados y reales serían un primer paso importante. A la vez, para dar pasos hacia la adopción de ROB y para un diseño más efectivo de estrategias de

reducción de la pobreza, es necesario desarrollar la capacidad técnica y de toma de decisiones necesaria para ligar la formulación del presupuesto con los resultados esperados y evaluar el impacto de los programas y proyectos.

Cuadro 10 La elaboración del presupuesto en Bolivia, Honduras, y Nicaragua: pasos hacia el ROB y MTEF

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
El proceso presupuestal se hace de 'abajo a arriba' (los ministerios y otras entidades ejecutoras participan activamente para determinar los recursos que requieren para alcanzar los objetivos sectoriales)?	No (Proceso de "arriba a abajo", aunque los ministerios pueden determinar necesidades presupuestales dentro de estrictos límites de recursos).	No (Proceso de "arriba a abajo", aunque los ministerios pueden determinar necesidades presupuestales dentro de estrictos límites de recursos).	No (Pero intentó un proceso de "abajo a arriba" en 2004, sin éxito).
El presupuesto se subdivide de manera funcional (p. ej. educación primaria vs secundaria) y operativa (p. ej. nómina docente)?	No	Sí	Sí
Los gastos se relacionan de manera clara con productos o resultados específicos (p. ej. número de estudiantes matriculados o graduados).	No	No	No
El presupuesto está claramente ligado a la ERP o al plan nacional de desarrollo.	No (excepto en la asignación de fondos HIPC a los municipios)	Parcialmente (los recursos HIPC y el gasto "pro-pobre" sí están identificados)	No
Las oportunidades para modificar las partidas presupuestales aprobadas están limitadas y controladas, de manera que la ejecución se asemeja a lo presupuestado en términos de distribución y gasto total.	No (Las modificaciones ocurren en buena medida por la baja ejecución).	No	No
El proceso presupuestal está orientado al desempeño.	No	No	No
Se emplea alguna forma de MTEF en el proceso presupuestal.	No	Sí (Pronósticos de ingresos a tres años, basados en proyecciones de crecimiento)	Sí, para algunos sectores (como anexo, a partir del presupuesto de 2006)
No hay restricciones significativas para el ROB, pues hay suficiente o adecuada: – capacidad de implementación – marco legal – coordinación interinstitucional	No	No	No

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
ROB es políticamente viable, en el sentido de que no hay una presión sostenida por parte de grupos de interés particular que generen distorsiones (p. ej.: sindicatos, comportamiento político clientelista).	No	No	No

4. Conclusiones y Recomendaciones de Política

Futuro del proceso ERP en Bolivia, Nicaragua y Honduras

En el presente reporte se plantean dos mensajes principales. En primer lugar, la implementación de la ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua continúa encontrando problemas y es dudoso que el proceso ERP siga ofreciendo un marco creíble para las intervenciones orientadas a reducir la pobreza. Estos problemas son particularmente severos en Bolivia y Nicaragua, pues existen conflictos y posiciones cambiantes acerca de la ERP como tal. En Honduras, el proceso ERP parece haber ganado impulso propio, y hay indicios de que será retomado por el nuevo gobierno, elegido en noviembre de 2005. Sin embargo, para convertirse en un instrumento efectivo para reducir la pobreza, el proceso necesita mayor credibilidad y superar las debilidades institucionales que lo frenan. Además, está por verse cuál será el futuro de la ERP durante el próximo año, una vez se alcance el punto de culminación HIPC.

En suma, los principios básicos del enfoque ERP pueden ser útiles en teoría, pero a diferencia del reporte Banco Mundial/FMI (2005, p. 66), nos parece difícil concluir, al menos en los casos de Bolivia y Nicaragua, que a estos países sólo les falta consolidar su progreso en el proceso ERP. De hecho, para mantener los principios del proceso ERP (participativo, de mediano-plazo, orientado a resultados, basado en alianzas) probablemente sea necesario tomar distancia del proceso ERP, políticamente muy desacreditado en Bolivia y Nicaragua, o al menos de la idea de una estrategia de reducción de la pobreza del mismo corte. Ambos casos nos llevan a preguntar en qué medida los principios del enfoque ERP pueden aplicarse en un contexto políticamente frágil, con grandes dificultades para llegar a un acuerdo político o social sobre la cuestión central del proceso una visión nacional sobre cómo reducir la pobreza.

Bolivia

La orientación de la ERP de Bolivia ha cambiado varias veces y actualmente no existe un plan que el gobierno y los donantes acepten como ERP. Aunque se ha hecho gran énfasis en el proceso participativo (debido al Diálogo Nacional y a la insistencia de la comunidad de donantes), en el contexto actual ha sido imposible llegar a un consenso sobre una ERP. Aunque esta situación es ampliamente reconocida, Bolivia no ha producido una ERP revisada ni un reporte de monitoreo desde hace mucho tiempo; por esta razón se ha frenado el desembolso de ayuda y aún no existe un PRGF. Por esto, insistir en una ERP puede ser de hecho

contraproducente en la lucha contra la pobreza. Hay que reconocer, sin embargo, la posibilidad de que la falta de una ERP sea simplemente un pretexto para instituciones internacionales cuyas preocupaciones principales están en otro lado. En cualquier caso, en este momento, la preocupación sobre la falta de una estrategia oficial puede terminar siendo una distracción frente a los serios asuntos que el país enfrenta actualmente y frente al progreso que ha hecho Bolivia (pese al contexto de turbulencia) para mantener el gasto social y cumplir otras condiciones fijadas como condición del apoyo presupuestal multi-donante.

Nicaragua

En Nicaragua, el gobierno ha elaborado varias estrategias de reducción de la pobreza (con diferentes nombres), con escasa participación de otros actores que habrían podido forzar al gobierno a apegarse a un plan en particular. A diferencia de Bolivia, las dificultades de la ERP no han frenado la ayuda a Nicaragua. Una lección importante de la experiencia nicaragüense es que incluso la segunda generación de ERP, que se esperaba tuviera una mayor apropiación nacional, no ha sido necesariamente una guía estable para la formulación de las políticas y el presupuesto en el mediano plazo, una vez alcanzado el punto de culminación HIPC.

En casos como Bolivia y Nicaragua, sería conveniente bajar los estándares de elaboración de la ERP (haciéndolos más flexible en términos de proceso y contenido) y aceptar la posibilidad de que la estrategia surja directamente de la planeación establecida o de los procesos políticos (es decir, del plan nacional de desarrollo o de la agenda política gubernamental). Un mayor énfasis en agendas realistas que en planes comprensivos también sería útil en este momento.

Honduras

En la actualidad, el caso de Honduras luce más prometedor que los otros dos. Se ha logrado algún progreso en profundizar tanto la participación de los actores de la sociedad civil como el enfoque regional en el desarrollo de los planes anuales de implementación de acciones. La continuidad de la ERP y el aparente compromiso de los candidatos presidenciales frente a esta agenda también son prometedores. Sin embargo, queda por verse qué pase luego de las elecciones, especialmente ahora que el incentivo para respetar la ERP, como condición para recibir fondos HIPC de alivio de la deuda, ya no existe. El gobierno nacional puede optar por buscar más espacio político de maniobra dentro del marco ERP aprobado o seguir el ejemplo de los gobiernos de Nicaragua y Bolivia, que encontraron políticamente útil tomar distancia y rechazar estas estrategias. Incluso con una estrategia estable, no podemos decir que el presupuesto y la actividad de planeación en Honduras sea orientada a resultados.

Mejorando la formulación del presupuesto para reducir la pobreza

Esto nos lleva al segundo mensaje central del reporte: adoptar un enfoque orientado a resultados en la formulación de la política y el presupuesto es una meta importante para los tres países, pero es claro que para lograrlo queda mucho por hacer en los procesos presupuestales de Bolivia, Honduras y Nicaragua. El nexo entre la ERP y el sistema presupuestal es débil debido a la carencia generalizada de una orientación a resultados en el proceso presupuestal y a debilidades en el sistema de administración fiscal, en general. De aquí se derivan lecciones para

gobiernos y donantes a la vez. La adopción de MTEF y ROB está muy lejana en los tres países porque carecen de los fundamentos de una buena administración del desempeño presupuestal. Los tres países han empezado a mejorar los sistemas presupuestales como parte del enfoque ERP o mediante iniciativas independientes. Sin embargo, si se quiere que la formulación de los presupuestos para reducir la pobreza sea más transparente y abierta a la rendición de cuentas, los fundamentos de todo el proceso deben optimizarse. El mensaje clave es que un enfoque más limitado (por sectores quizás), pero menos comprensivo, puede ayudar a dar pasos creíbles y debería intentarse antes de adoptar otros instrumentos presupuestales más sofisticados. Si no se fortalece la capacidad de los controles internos y externos sobre el cumplimiento de los procedimientos presupuestales y las asignaciones acordadas, los beneficios de instrumentos avanzados como MTEF y ROB serán escasos. Ahora que varios problemas técnicos se han ido resolviendo gradualmente, es crítico fortalecer los nexos entre las políticas y programas de reducción de la pobreza (sea que hagan parte de la ERP o no) y el presupuesto. Los donantes pueden apoyar estos procesos vinculando los programas multi-donante (y multi-anual) de apoyo presupuestario a mejoras en los procesos presupuestales, lo que llevaría en un corto plazo a mejoras en la transparencia y rendición de cuentas sobre el gasto del gobierno y, en últimas, a un proceso presupuestal más orientado a resultados.

Bibliografía

ISS (2003a) “Evaluation and Monitoring of Poverty Reduction Strategies in Latin America, Regional Report – 2003”, The Hague: Institute of Social Studies (document prepared for Sida by Rob Vos, Maritza Cabezas and María Victoria Aviles; <http://www.iss.nl/prsp>).

ISS (2003b) “La estrategia boliviana de reducción de pobreza: ¿La nueva brillante idea?”, Country Report – Bolivia 2003, The Hague: Institute of Social Studies (document prepared for Sida by Kristin Komives, Juan Carlos Aguilar, Cecilia Larrea and Geske Dijkstra; <http://www.iss.nl/prsp>).

ISS (2003c) “Aprendiendo sobre la marcha: La experiencia con la estrategia de reducción de pobreza en Honduras.” Country Report – Honduras 2003, The Hague: Institute of Social Studies (document prepared for Sida by José Cuesta with inputs from Rafael del Cid, Geske Dijkstra and Irene van Staveren; <http://www.iss.nl/prsp>).

ISS (2003d) “¿Estrategia sin dueño? La estrategia de reducción de pobreza de Nicaragua. Country Report – Nicaragua 2003, The Hague: Institute of Social Studies (document prepared for Sida by João Guimarães and Nestor Avendaño, with inputs from Geske Dijkstra and Irene van Staveren; <http://www.iss.nl/prsp>).

ISS (2004a) ‘Illusions and Disillusions with Pro-Poor Growth.’ Evaluation of Poverty Reduction Strategies in Latin America, Regional Report – 2004, The Hague: Institute of Social Studies (document prepared for Sida by Rob Vos, and Maritza Cabezas; <http://www.iss.nl/prsp>).

ISS (2004b) “Reducir pobreza y crear riqueza: ¿Cuál es la contribución del proceso PRSP?”, Country Report – Bolivia 2004, The Hague: Institute of Social Studies (document prepared for Sida by Kristin Komives, Juan Carlos Aguilar, Cristóbal Kay and Geske Dijkstra; <http://www.iss.nl/prsp>).

- ISS (2004c) “El más difícil todavía: Crecimiento pro-pobre en Honduras”, Country Report – Honduras 2004, The Hague: Institute of Social Studies (document prepared for Sida by José Cuesta with inputs from Mirta Kennedy and Geske Dijkstra; <http://www.iss.nl/prsp>).
- ISS (2004d) “La estrategia de reducción de pobreza de Nicaragua: Cambio y Continuidad”. Country Report – Nicaragua 2004, The Hague: Institute of Social Studies (document prepared for Sida by João Guimarães, Nestor Avendaño, Guillermo Lathrop and Geske Dijkstra; <http://www.iss.nl/prsp>).
- ISS (2005a) Country Report – Bolivia 2005, The Hague: Institute of Social Studies (document prepared for Sida by Niek de Jong, Juan Carlos Aguilar, Cecilia Larrea and Geske Dijkstra; <http://www.iss.nl/prsp>).
- ISS (2005b) Country Report – Honduras 2005, The Hague: Institute of Social Studies (document prepared for Sida by Maritza Cabezas with inputs from Rafael del Cid; <http://www.iss.nl/prsp>).
- ISS (2005c) Country Report – Nicaragua 2005, The Hague: Institute of Social Studies (document prepared for Sida by João Guimarães and Nestor Avendaño; <http://www.iss.nl/prsp>).
- ISS (2006a) Thematic Report 2005: “Results-Oriented Budgeting for Education: The Cases of Bolivia, Honduras, and Nicaragua.” By Niek de Jong, Arjun Bedi, Juan Ponce, and Rob Vos; <http://www.iss.nl/prsp>.
- Millennium Challenge Corporation (2005) ‘Honduras, Compact Consultative Process: Overview of the Consultation Process to Date’, Tegucigalpa (May 20).
- Millennium Challenge Corporation (2005), ‘Congressional Notification for Honduras’, Tegucigalpa (June 17).
- ODI (2003) ‘Result Oriented Budgeting Expenditure, Will It Reduce Poverty?’, Briefing Paper, London: ODI
- Poder Legislativo Honduras (2004) Diario oficial de la República de Honduras, Decreto No 76-2004 en la Gaceta (June 24).
- Sanchez, Marco and Rob Vos (2005) “El impacto del CAFTA sobre el crecimiento, el empleo, la desigualdad y la pobreza en Nicaragua. Una evaluación ex ante de equilibrio general”, Study prepared for Ministry of Industrial Development and Commerce (MIFIC) and UNDP, Mexico and The Hague (restricted).

UDAPE (2005). Indicadores Seleccionados para el Seguimiento del Logro de los MDGs. La Paz, Bolivia.

UDAPE/CIMDM (2005). Tercer Informe Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Bolivia 2003–2004. La Paz, Bolivia.

World Bank and IDB (2004a). Bolivia. Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Services. Report No. 28519-Bo, Washington D.C.: World Bank and IDB.

World Bank (2001) *PRSP Sourcebook*, Washington D.C.: The World Bank.

World Bank and IMF (2005) ‘2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountabilities and Scaling up Results’, IDA/SecM2005-0443, Draft Report for Development Committee Meeting, September 25, 2005, Washington D.C.: International Development Association (mimeo).

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, ésto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 20 88 64
sida@sida.se, www.asdi.org