

La Responsabilidad de Reducir la Pobreza



Prefacio

El llamado Proceso ERP – diseñado alrededor de las Estrategias de Reducción de Pobreza -- responde a una preocupación legítima por la alta y persistente pobreza en muchos países en vías de desarrollo. Intenta reducir la pobreza a través de un proceso participativo de largo plazo y orientado a resultados que reúnan al Gobierno y 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 tres países de América Latina: 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 2006 proveen una actualización del progreso del proceso de ERP. Este año se presta atención más específica a los sistemas de “downward accountability”, es decir los sistemas de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía, los cuales han sido impulsados por la apertura de nuevos espacios participativos y por el énfasis en la rendición de cuentas y la orientación hacia resultados en el proceso ERP.

La metodología de los informes se base en entrevistas con 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 2006 se centra en el tema de género.

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, puesta en práctica y financiamiento de las estrategias.

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

El actual informe fue preparado por Kristin Komives y Geske Dijkstra. Las autoras reconocen los aportes valiosos de Juan Carlos Aguilar, Nick de Jong, Néstor Avendaño, João Guimarães, Kees Biekart, Rafael del Cid. Agradecemos además los comentarios recibidos sobre borrado-

res de este informe de, entre otros, oficiales de las oficinas nacionales de Asdi. Las opiniones y conclusiones expresadas en el informe son de las autoras, y no necesariamente de Asdi.

Kristin Komives
Coordinadora del Proyecto
Marzo 2007

Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP) en América Latina

Informe Regional – 2006

“La Responsabilidad de Reducir la Pobreza”

Publicado por Asdi en 2007

Departamento para América Latina

Autor: Kristin Komives, Institute of Social Studies – ISS, y Geske Dijkstra, Erasmus University Rotterdam

Imprenta: Edita Communication AB, 2007

Artículo número SIDA37188es

ISBN 91-586-8056-X

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.

Índice

Listado de Recuadros	5
Listado de Cuadros	5
Listado de Figuras.....	5
Glosario	5
Resumen Ejecutivo	7
1. Introducción	15
2. El Proceso ERP y Las Políticas de Reducción de Pobreza	19
2.1 Bolivia	20
2.2 Nicaragua	26
2.3 Honduras	29
2.4 Conclusiones	31
3. Institucionalizando la Responsabilidad Gubernamental	35
3.1 Resultados de Estudios Previos.....	38
3.2 El Proceso ERP y los Sistemas de Responsabilidad Gubernamental hacia la Ciudadanía	39
3.3 Conclusiones	49
4. Apoyo de la Cooperación Internacional	51
4.1 La Práctica y la Agenda de Paris.....	52
4.2 El Apoyo Presupuestario	56
4.3 Conclusiones	63
5. Reflexiones Sobre las ERPs en el Proceso ERP	64
Anexo 1	67
Bibliografía	69

Listado de Recuadros

- Recuadro 3.1 La “Acción” de la Sociedad Civil en un Sistema de Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía
- Recuadro 4.1 ¿Qué es el Apoyo Presupuestario?
- Recuadro 4.2 El Papel del Fondo Monetario Internacional

Listado de Cuadros

- Cuadro 2.1 Momentos Críticos en el Proceso ERP en los Tres Países
- Cuadro 2.2 Líneas Estratégicas de las ERPs Originales
- Cuadro 2.3 Cambios en las Políticas de Reducción de Pobreza: Comparación entre la ERP Original y la Estrategia Anunciada en 2006
- Cuadro 2.4 Nicaragua: Gasto del Gobierno Central: Distribución Porcentual
- Cuadro 4.1 Ayuda Externa, en Millones de US\$ Corrientes, 2000–2004
- Cuadro 4.2 Ayuda per Cápita, en US\$ Corrientes, 1998–2004
- Cuadro 4.3 Ayuda en % del Producto Nacional Bruto, 1998–2004
- Cuadro 4.4 Los Programas de AP Sectorial de la Comisión Europea y del BID en los Tres Países, Comenzado entre 2004 y 2006

Listado de Figuras

- Figura 1.1 Tasa de Mortalidad Infantil
- Figura 1.2 Proporción de la Población con Agua Potable en el Área Rural
- Figura 3.1 Componentes de un Sistema de Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía
- Figura 3.2 Sistema de Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía: Relaciones Analizadas para este Informe

Glosario

- AP Apoyo Presupuestario
- Asdi Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
- BID Banco Interamericano de Desarrollo
- BM Banco Mundial
- BSG *Budget Support Group*/Grupo de Apoyo Presupuestario
- CAF Corporación Andina de Fomento
- CCERP Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de Pobreza
- CE Comisión Europea
- CEDLA Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CNA Consejo Nacional Anticorrupción
- CONPES Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
- DFID *Department for International Development*/Departamento para el Desarrollo Internacional
- EBRP Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza
- ERP Estrategia de Reducción de la Pobreza
- FMI Fondo Monetario Internacional
- G16 Grupo de los Dieciséis
- GTZ *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*/Cooperación Técnica de Alemania
- HIPC *Heavily Indebted Poor Countries*/Países Pobres Altamente Endeudados

IFI	<i>International Financial Institutions</i> /Instituciones Financieras Internacionales
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISS	<i>Institute of Social Studies</i> /Instituto de Estudios Sociales
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
KfW	Banca de Reconstrucción y Fomento
MAS	Movimiento Al Socialismo
MDG	<i>Millennium Development Goals</i> /Metas del Milenio
MNCS	Mecanismo Nacional de Control Social
OCDE-DAC	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - Comité de Asistencia al Desarrollo
ONG	Organización No Gubernamental
PASE	Sistema Nacional de Concertación y Participación
PIB	Producto Interno Bruto
PMAP	Programa Multi-anual de Apoyo Presupuestario
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRGF	<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> /Facilidad para la Reducción de la Pobreza y Crecimiento
PRP	Políticas de Reducción de Pobreza
PRSC	<i>Poverty Reduction Strategy Credit</i> /Crédito para la Estrategia de Reducción de Pobreza
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> /Estrategia de Reducción de Pobreza
SC	Sociedad Civil
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrada
SIERP	Sistema de Indicadores de la Estrategia de Reducción de Pobreza
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoria
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización
SINASID	Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo
SISER	Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados
TGN	Tesoro General de la Nación
UDAPE	Unidad de Análisis de Política Económica
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

Resumen Ejecutivo

En 1999, las Estrategias de Reducción de Pobreza (ERPs) fueron planteadas como nuevo marco ordenador para las relaciones entre donantes y gobiernos nacionales en países receptores de ayuda. Alrededor de las ERPs se diseñó el “proceso ERP” – un conjunto coordinado de acciones, instrumentos y condiciones con el objetivo final de hacer más eficaces los esfuerzos para reducir la pobreza.

Hasta ahora, el proceso ERP no ha producido reducciones significativas en las tasas de pobreza monetaria en Bolivia, Honduras, y Nicaragua. Los tres países han tenido más éxito, tanto antes como después del comienzo del proceso ERP, si se habla de la extensión de servicios básicos a la población: en general se observa un progreso constante en estos países, al igual que en otros países latinoamericanos.

A pesar de los pocos resultados y de las múltiples críticas que se han expresado sobre el proceso ERP, sigue siendo un modelo importante para la cooperación externa, y la Declaración de París repite unos de los principios básicos del proceso ERP, como son el alineamiento y la apropiación de la ayuda. En este informe de evaluación se hace énfasis en tres objetivos del proceso: (1) producir mejoras en el contenido y garantizado la continuidad de las políticas de reducción de pobreza, (2) generar cambios institucionales que favorecen la continuidad y la eficacia de la lucha contra la pobreza a futuro, y (3) lograr la armonización, alineamiento, y el uso de modalidades flexibles de ayuda, tales como el apoyo presupuestario.

El Proceso ERP y Las Políticas de Reducción de Pobreza

Bolivia

El proceso ERP tuvo vida corta en Bolivia por varias razones incluyendo el llegar al punto de Culminación de la Iniciativa HIPC en el mismo mes que las IFIs aprobaron la ERP original (junio 2001) y la asociada decisión del nuevo Presidente Sánchez Lozada de cambiar la estrategia. Los donantes rechazaron a su ERP revisada porque no fue creada mediante un proceso participativo, y desde entonces ningún Presidente ha intentado crear otra ERP.

Desde que entró en funciones, el Presidente Evo Morales y su gobierno nunca han hablado oficialmente de la EBRP, del proceso ERP, o de un esfuerzo por desarrollar una “estrategia de reducción de pobreza”. Hablaron más bien de sus esfuerzos para elaborar un Plan Nacional de Desarrollo (PND). Tampoco las organizaciones de la sociedad civil ni los

donantes se han mostrado interesados en rescatar el proceso ERP. Sin embargo, muchos donantes siguen preocupados por tener un marco que guíe los esfuerzos para reducir la pobreza y las relaciones gobierno-donantes, y consideran que el PND no es suficiente para este fin.

En el transcurso de los últimos 5 años se ha visto pocos cambios significativos en la distribución sectorial de los presupuestos y en los programas implementados en Bolivia, a pesar de que las visiones y prioridades de los Presidentes han cambiado regularmente. No obstante, esto podría cambiar en 2007 cuando se espera empezar a implementar el PND. El documento es aun muy conceptual, pero indica la intención del Presidente de cambiar el modelo económico y político que ha prevalecido en Bolivia durante los últimos 20 años.

Nicaragua

La ERP Nicaragüense fue presentada en septiembre de 2001, después de un proceso de participación a nivel nacional más simbólico que real. Con el cambio de gobierno, el Presidente Bolaños siguió implementando la ERP y produciendo informes de avance por no haber llegado al Punto de Culminación del HIPC II, pero al mismo tiempo refinaba su propio plan de desarrollo para que pudiera ser aceptado como ERP revisada. Se logró el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC II en enero 2004, y en enero 2006 el PND fue aprobado como ERP revisada por el Banco Mundial y el FMI. A diferencia de Bolivia, entonces, el esqueleto del proceso ERP se mantiene en Nicaragua.

En comparación con la ERP original, el PND (PRSP II) pone mucho más énfasis en el simple crecimiento del PIB para reducir la pobreza, sin buscar seriamente un crecimiento de base amplia. Esto se refleja en una redefinición del gasto en reducción de pobreza que se empezó a aplicar en 2004, la cual incluye por ejemplo gastos no focalizados que persiguen mejorar la administración pública, la gobernabilidad, y el clima de negocios en general.

Honduras

En Honduras, se presentó la ERP en octubre de 2001. Con el cambio de gobierno, hubo un tiempo de incertidumbre alrededor de la ERP ya que el nuevo Presidente Maduro entró con su propio "Plan Nacional." Pero dada la importancia para el país del alivio a la deuda, el gobierno por fin decidió aceptar la ERP. Así llegó el país en abril de 2005 al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC II. A finales de 2005, fue elegido el Presidente Zelaya y no tardó en presentar una propuesta para revisar la ERP.

La mayor parte de los recursos de alivio de deuda se han dedicado a las promesas de campaña del Presidente Zelaya, incluyendo alzas de salarios de maestros y personal médico, y ampliación de la planilla de personal de seguridad. El gobierno dejó un monto de 887.6 millones de lempiras "por asignar en gastos ERP" en el presupuesto presentado al Congreso Nacional. De estos, el Congreso Nacional decidió transferir 700 millones a los 298 municipios para que ejecutaran proyectos contemplados dentro de la ERP, en vez de asignarlos a los proyectos previamente consensuados con la sociedad civil. De los tres países, Honduras es donde el proceso ERP ha tenido más vitalidad hasta ahora. Tanto la cooperación internacional como el gobierno nacional y la sociedad civil han dado signos de luchar por la continuidad del proceso, si no por la estrategia misma. Sin embargo, resulta difícil decidir si los eventos del 2006 han fortalecido o debilitado el proceso de ERP, y la ERP misma.

Entre el año 2001 y 2005 la ERP de Honduras fue actualizada y modificada ligeramente en los informes de avance y los planes de implementación. Desde el año 2003, se incluyen en la estrategia los proyectos que “financian gastos corrientes que contribuyen a alcanzar las metas de la ERP”. Aparte de esto hubieron pocos cambios significativos. La propuesta del Presidente Zelaya introduce un nuevo marco conceptual para la estrategia y propone un rol más activo para la política pública para asegurar que el crecimiento se traduzca en crecimiento pro-pobre.

Conclusiones

- Las experiencias de Bolivia, Honduras, y Nicaragua muestran lo difícil que es mantener una estrategia de mediano plazo en la práctica. El no mantener las estrategias en el mediano plazo no ha significado cambios importantes en las políticas de reducción de pobreza que se implementan en la práctica, más al contrario se observa continuidad en las políticas, aun cuando los nuevos gobiernos lanzan sus propios planes. Se han visto unos cambios de énfasis en el discurso, pero estos hasta ahora no necesariamente se traducen en cambios reales.
- En las sucesivas revisiones de las estrategias, las ERPs se han transformado en planes nacionales de desarrollo (aun si en Honduras no lleva ese nombre). Las visiones expresadas en los planes más recientes en Honduras y Bolivia parecieran indicar cambios positivos en general – ambos reconocen que se requerirá acciones del Estado para dirigir los beneficios de la economía hacia los pobres, aunque queda por ver cómo se desarrollan éstas ideas aun muy conceptuales. En Nicaragua, hay menos razón para optimismo. El énfasis del PND apunta cada vez más a buscar el crecimiento puro y responder a la pobreza con una red más extensa de protección social.
- El proceso ERP parte del supuesto de que tener una ERP nacional y comprensiva es una forma efectiva de evaluar el compromiso de cada país respecto a reducir la pobreza. Las experiencias en Bolivia, Honduras, y Nicaragua nos llevan a cuestionar este supuesto por dos razones principales. Primero, el hecho de que una ERP nacional sea requisito para acceder a mucha ayuda internacional pone mucha presión en la cooperación de aprobar la estrategia nacional, aun si se tienen dudas sobre su contenido. Segundo, la continuidad que se observa en las políticas surge a pesar de, y no gracias a, las estrategias nacionales anunciadas.
- En los tres países, la participación en el proceso de diseño de las estrategias se ha reducido con cada versión nueva de las estrategias nacionales, incluso la cooperación ya no pone tanta importancia en los procesos participativos previos. A lo largo, sería mejor buscar formas más continuas de diálogo y consulta, en vez de invertir tanto en procesos diseñados en gran parte para satisfacer una condición. La participación en el monitoreo y evaluación ha sido escasa.

Institucionalizando la Responsabilidad Gubernamental

En este capítulo del informe, se investiga hasta qué punto los sistemas de “*downward accountability*” – o sistemas de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía – han sido fortalecidos en el transcurso del proceso ERP. Un sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía consiste en una serie de interacciones entre actores gubernamentales y no

gubernamentales que se refuerzan mutuamente. El ejecutivo debe ser *transparente* en sus procesos, objetivos, y políticas, y compartir datos y otra información relevante. Además el ejecutivo debe *rendir cuentas* sobre los resultados obtenidos y recursos usados. La ciudadanía – representada por individuos, organizaciones de la sociedad civil, o representantes elegidos (Congreso y el Consejo Municipal) – toma *acción* basada en la información que el gobierno provee. El ejecutivo *responde* a las preguntas, críticas, y reclamos que recibe.

La Transparencia y Rendición de Cuentas a Nivel Nacional

Con relación al desarrollo de sistemas de información y la publicación de información, observamos lo siguiente:

- En Nicaragua, se ha invertido mucho en el desarrollo continuo de sistemas de seguimiento y planificación de gastos y de indicadores de desarrollo. Mucha de la información acumulada en estos sistemas se pone a la disposición del público a través de Internet. No obstante, el Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo todavía no se ha transformado en un instrumento útil y eficaz de seguimiento, en parte porque la base de datos no siempre se actualiza.
- En Honduras, la disponibilidad de información sobre recursos y presupuestos ha mejorado. Los indicadores del Sistema de Información de la ERP no siempre están actualizados.
- En Bolivia, se aprecian avances importantes en los sistemas de información financiera, pero estos procesos se iniciaron antes del proceso ERP. Los cambios sucesivos de gobierno han creado problemas para la actualización de la información puesta a la disposición del público en el internet.

En los tres países, se ha buscado crear un marco legal para garantizar el acceso a información sobre la gestión pública. En Honduras, se aprobó una ley en 2006. En Nicaragua, la ley sigue estancada en la Asamblea Nacional. En Bolivia, el Presidente Mesa emitió un decreto supremo para garantizar a todo ciudadano información sobre la gestión pública, pero no se ha dado seguimiento a este decreto en la presente administración.

No se ha sistematizado todavía en ninguno de los tres países un verdadero sistema de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos. Se siguen produciendo informes de avance de la ERP, PND, y/o Metas del Milenio, pero estos informes se producen con bastante rezago, de manera que los informes no siempre sirven para evaluar la gestión del gobierno que está en el poder cuando sale el informe. Tampoco se presenta en todos los informes un análisis muy detallado de las causas por las cuales no se lograron algunas metas.

Acción y Reacción a Nivel Nacional

Un aporte del proceso ERP a la “acción” y “respuesta” fue la creación de nuevos espacios para la interacción entre el gobierno y la sociedad civil. Se trata tanto de espacios de diálogo, como de espacios permanentes de encuentro y el “control social”. Con relación a los diálogos, la sociedad civil en los tres países aprecia que estos procesos hayan facilitado encuentros entre organizaciones de la sociedad civil y el desarrollo de sus capacidades, generalmente facilitado por el apoyo financiero de la cooperación internacional. Con relación a los espacios permanentes (MNCS en Bolivia, CCERP en Honduras, CONPES en Nicaragua), el papel de la sociedad civil en la regulación de las acciones del gobierno y

en el seguimiento del progreso obtenido ha sido muy débil, más bien parece existir un mayor interés en usar estos espacios de forma política, para incidir directamente en la toma de decisiones y definición de proyectos, que en el control o fiscalización. Por lo general, tienen poco éxito en promover cambios de políticas, excepto cuando el trabajo en conjunto con la sociedad civil es un requisito impuesto desde afuera. Todos los espacios creados han sufrido problemas de financiamiento y la solución se ha encontrado en la cooperación internacional. Como no se ha establecido una tradición de seguimiento y evaluación de las actividades del gobierno de parte de la sociedad civil a nivel nacional, es difícil hablar de la “respuesta” del gobierno como parte de un sistema de responsabilidad hacia la ciudadanía.

El Rol del Congreso

En teoría, el Congreso representa a la población y puede actuar a base de presiones y sugerencias que recibe “de abajo”, de tal forma que transmite los mensajes de la población hacia el gobierno nacional. En general, observamos que el proceso ERP no ha fortalecido el rol de los diputados en el seguimiento del trabajo del ejecutivo, ni ha despertado su interés activo en temas de reducción de pobreza (con la notable excepción del debate reciente en Honduras sobre los recursos HIPC II). Tampoco se nota mucho interés en la sociedad civil de comunicar sus propuestas y demandas a través del Congreso más allá de los esfuerzos recientes de promulgar leyes para mejorar la transparencia.

El Nivel Local

La descentralización de recursos y de funciones ha avanzado en alguna medida en los tres países en los últimos seis años, y los tres países cuentan con elementos que podrían contribuir a un sistema de responsabilidad gubernamental a nivel local. Sin embargo, el proceso ERP parece no haber tenido impacto en estos sistemas locales. Si evaluamos los gobiernos locales como parte de un sistema nacional integrado de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía (en el cual los gobiernos locales canalizaran información de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba) tampoco podemos concluir que el proceso ERP haya tenido mucho impacto. Hay poco conocimiento de las estrategias nacionales a nivel local (y en el caso de Honduras la falta de planes regionales de desarrollo relacionados a la estrategia nacional), lo que explica la poca preocupación a nivel local por vigilar su implementación.

Apoyo de la Cooperación Internacional

Dada la importancia cada vez mayor de los procesos internacionales en el discurso sobre coordinación donante en los países, comenzamos esta sección con un análisis de los avances en los tres países en la “agenda de París” antes de pasar a los acontecimientos en torno al apoyo presupuestario.

La Agenda de París

Apropiación: Países receptores ejecutan liderazgo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordina la ejecución.

Los cambios de gobierno en Bolivia y Honduras a principios de 2006 trajeron consigo alta rotación de personal. Esto implicó un estancamiento en los avances hacia marcos de gastos multi-anales y también en el liderazgo de las mesas sectoriales. En Nicaragua los avances en la planificación financiera pública pudieron seguir, pero el liderazgo de parte del

gobierno en las mesas sectoriales no siempre está presente, y la ejecución de los planes sectoriales es variada.

Alineación: Donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos del país receptor.

En Honduras y Nicaragua, los representantes de la cooperación internacional afirman que la ERP (u otros planes nacionales) siguen siendo el punto de referencia para su trabajo. Pero en la práctica los planes son suficientemente amplios para albergar todos los proyectos y programas de la cooperación. Esto significa que esta alineación no tiene mucho contenido real. En cuanto a la alineación a los sistemas de los países receptores (presupuestos, cuentas bancarias, sistemas de monitoreo y auditoria, y reglas para adquisiciones de bienes y servicios), las experiencias son variadas. Toda la ayuda en Nicaragua, y la gran mayoría en Bolivia y Honduras, está visible en el presupuesto nacional. Pero en otros aspectos de alineación, la práctica está muy lejos de la Declaración de París.

Armonización: Las acciones de los donantes son mas armonizadas, transparentes, y colectivamente más efectivas.

En Nicaragua en educación y salud existen fondos comunes con coordinación de misiones, evaluaciones etc., pero los donantes no están contentos con la ejecución por parte del gobierno del plan sectorial en educación, lo que ya tiene consecuencias en cuanto a su voluntad de contribuir a fondos comunes en general. En Honduras sólo existe alguna coordinación al nivel subsectorial. En Bolivia, hay ciertos avances en la ejecución de los fondos comunes o canastas en base a planes sectoriales desarrollados por el gobierno anterior. Por lo general, hay pocos avances en la simplificación o unificación de procedimientos, misiones, informes, monitoreo y evaluaciones. La mayor parte de la ayuda en los tres países todavía se ejecuta en proyectos separados.

Aunque la Declaración de París no lo menciona, se puede decir que la unificación de las agendas políticas de los donantes es también una especie de armonización de la cooperación. La Declaración de París asume que los donantes siempre apoyarán la posición del gobierno, pero como no es siempre así, puede ser que lleve a más presión y más influencia política de la cooperación. En Bolivia los donantes claramente no mantienen una posición única ante la situación política actual. En Honduras, en el año de cambio de gobierno, hubo evidencia tanto de acciones unilaterales como de acciones conjuntas (su posición con respecto a la distribución de recursos de la ERP a los municipios) de parte de los donantes. La coordinación a nivel político en Nicaragua se ejecuta ya por muchos años a través de la Mesa Global de donantes, pero desde 2004 existe también el Grupo de Apoyo Presupuestario. En Honduras los donantes usaron su presión colectiva para mantener la institucionalidad de la ERP, en este caso, la operación del Consejo Consultivo de la ERP, al mismo tiempo asegurando que el Congreso jugara su papel representativo y legislativo. En Nicaragua la usaron para reforzar la capacidad de presión del FMI en el país.

Gestión por Resultados: Mejorar la gestión de recursos y la toma de decisiones con miras a resultados.

En el área de la gestión por resultados hay pocos avances en Bolivia y Honduras. En Nicaragua, el gobierno continuó avanzando en la elaboración de marcos de gastos multi-anales y elaborando “informe de avance” sobre la ejecución de la ERP.

Responsabilidad Mutua: Donantes y países receptores se rinden cuenta mutuamente sobre los resultados del desarrollo.

Los Planes de Armonización y Alineación en los tres países son un avance porque contienen los compromisos de ambas partes con respecto al avance en la agenda de París. El Plan Nicaragüense ahora es el más avanzado, pero los planes de los tres países corren el riesgo de ser abandonados si los nuevos gobiernos no los aceptan.

El Apoyo Presupuestario (AP)

Desde 2005, Bolivia y Nicaragua tienen un Arreglo Conjunto de Financiamiento para Apoyo Presupuestario General, firmado por 7 y 9 donantes, respectivamente. Sin embargo, esto no quiere decir que el apoyo presupuestario está armonizado completamente en estos países. En Honduras los diferentes donantes multilaterales (Banco Mundial, BID y Comisión Europea) tienen programas separados de apoyo presupuestario. El AP todavía es una pequeña parte de la ayuda total (23% en Bolivia hasta 2005, 14% en Nicaragua, y seguramente menos en Honduras – donde estas cifras no están disponibles. Existen muchos diferentes sistemas de AP. En general, el AP está caracterizado por una fuerte condicionalidad: hay más condiciones previas que antes (en los noventa), la injerencia en procesos no ha bajado a pesar del incremento de indicadores de resultado, y la condicionalidad abarca más sectores que nunca. La previsibilidad del AP está limitada por el incremento de la condicionalidad dura, o “ex post”.

Reflexiones sobre las ERPs en el Proceso ERP

Hay cinco motivos principales por requerir que un país tenga una estrategia nacional de reducción de pobreza, pero en la práctica no se han cumplido con estos objetivos.

- *Hace falta una visión multisectorial de cómo reducir la pobreza, con prioridades claramente identificadas.* Las ERPs y los PNDs son estrategias amplias (las versiones actuales aún más ambiciosas que las originales) que no identifican una cantidad manejable de acciones prioritarias. Las ERPs y PNDs son exhaustivos en el sentido de que incluyen acciones en muchos sectores, pero no se puede hablar de una visión integrada de cómo reducir la pobreza
- *El proceso participativo de crear las estrategias nacionales de reducción de pobreza mejora la calidad de las políticas y genera un compromiso dentro y fuera del gobierno con implementarlas.* Los procesos participativos del pasado tuvieron poca influencia directa en las políticas propuestas en las ERPs y no generaron mucha apropiación de las estrategias (lo que no significa que otros resultados del proceso, tales como el desarrollo de capacidades de la sociedad civil, no hayan sido importantes). Más recientemente, la cooperación internacional ha dejado de insistir tanto en los procesos participativos, y los altos funcionarios de los gobiernos (pero no necesariamente la sociedad en general) sienten más compromiso con sus estrategias de “segunda generación”.
- *Una estrategia nacional permite la continuidad y seguimiento de las políticas de reducción de pobreza.* En la práctica hay mucha continuidad en las políticas sociales implementadas, pero esto, al parecer, tiene poco que ver con la existencia de una estrategia de reducción de pobreza. En cuanto al seguimiento, a pesar del progreso en el desarrollo de sistemas, no se ha establecido una tradición de seguimiento y evaluación de las políticas. Si las estrategias no son estables, es poco probable que sean de mucha ayuda en establecer esta práctica.

- *Se necesita una estrategia nacional para seguir adelante con modalidades más flexibles de ayuda.* La cooperación ha encontrado que las estrategias elaboradas (aún las originales) no son lo suficientemente detalladas ni priorizadas para servir de base para apoyo sectorial o presupuestario. Tampoco fueron necesarias, porque muchos donantes brindan apoyo presupuestario aún sin haber estrategia aprobada (por la cooperación) o aceptada (por el gobierno).
- *El gobierno debe mostrar su compromiso con la reducción de la pobreza.* Tiene poco sentido evaluar una estrategia prospectiva para juzgar el compromiso con reducir la pobreza porque las estrategias no necesariamente corresponden a los programas finalmente desarrollados y ejecutados.

Si las estrategias nacionales de reducción de pobreza (y los planes nacionales de desarrollo que los han reemplazado) no han logrado estos objetivos, ¿no tendría sentido considerar marcos alternativos para las relaciones entre la cooperación y el gobierno? Con relación a planes, dos alternativas merecen atención:

- Una alternativa sería llegar a un acuerdo sobre una agenda limitada y trabajar en áreas donde la estrategia a seguir es relativamente clara y el monitoreo poco complicado (como lo es en el caso de unas de las Metas del Milenio).
- Otra posibilidad sería desarrollar y luego implementar estrategias sectoriales, que posiblemente tendrían más chance de sobrevivir un cambio de gobierno. Se pierde la comprensividad con esta opción, pero por su menor escala una estrategia sectorial posiblemente mejoraría la calidad e impacto de la participación y posteriormente el proceso de seguimiento.

Más fundamentalmente, para lograr el objetivo de monitorear, evaluar, y ajustar a base de resultados las políticas de reducción de pobreza, será importante continuar adelante con los esfuerzos para sistematizar la producción, disseminación, y análisis de datos confiables y recientes sobre la pobreza y sobre los logros de la gestión gubernamental.

1. Introducción

En 1999, las Estrategias de Reducción de Pobreza (ERPs) fueron planteadas como nuevo marco ordenador para las relaciones entre donantes y gobiernos nacionales en países receptores de ayuda. Alrededor de las ERPs se diseñó un conjunto coordinado de acciones, instrumentos y condiciones con el objetivo final de hacer más eficaces los esfuerzos para reducir la pobreza. El corazón de este proceso – que denominamos en este informe “proceso ERP” – es tener (y diseñar de forma participativa) una estrategia comprensiva de reducción de pobreza (“ERP”) para el mediano o largo plazo. A partir de la formulación de su ERP, los gobiernos nacionales se comprometen luego a implementar y monitorear esas estrategias y a elaborar informes de avance. La sociedad civil también participa durante el monitoreo y la evaluación. La cooperación internacional, por su parte, se compromete a apoyar la implementación de las estrategias, alineando sus instrumentos y condiciones de ayuda con estas estrategias nacionales. Los informes de avance de la estrategia que produce el gobierno son requisitos para suscribir un acuerdo PRGF (“Poverty Reduction and Growth Facility”) con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Tener una ERP y un acuerdo con el FMI son condiciones para acceder a otras modalidades de apoyo para las estrategias (por ejemplo, el PRSC, o “Poverty Reducción Strategy Credit,” del Banco Mundial y la condonación de deuda de la Iniciativa HIPC II).

Este conjunto de acciones, instrumentos y condiciones que forman el marco del “proceso ERP” no representa un fin en sí mismo, más bien este marco fue propuesto con la idea de que cada elemento ayudará a lograr los siguientes objetivos fundamentales:

- Participación: La participación de la sociedad civil en el diseño de las estrategias tiene el objetivo de *mejorar la calidad y la eficacia de las políticas de reducción de pobreza* ya que significa que el gobierno consultará directamente a los pobres y a las organizaciones que los representan.
- Estrategias comprensivas: Las ERPs son estrategias comprensivas y multisectoriales con el fin de resaltar las *interacciones tanto positivas como negativas entre las políticas de diferentes sectores y el objetivo de reducir la pobreza*.
- De mediano o largo plazo: Con estrategias de mediano o largo plazo, que tengan financiamiento identificado, se busca asegurar la *continuidad en las políticas y los programas de inversión*.
- Apropiación: La apropiación de estas estrategias por parte de los gobiernos nacionales y de la sociedad, en general, aumenta el incenti-

vo para los gobiernos de *implementar*, y no abandonar, las estrategias.

- Monitoreo y evaluación: El monitoreo y evaluación de las estrategias busca aumentar la *orientación hacia el logro de resultados* en la toma de decisiones sobre la distribución de recursos en el presupuesto y la priorización de políticas.
- Alineamiento y armonización: El alineamiento de las condiciones y los programas de ayuda de la cooperación internacional hacia las políticas nacionales pretende mejorar la *efectividad de la condicionalidad* y asegura que la cooperación contribuya con la implementación de las estrategias.

Bolivia entró al proceso ERP en 1999, seguido por Honduras y Nicaragua en el año 2000. En 2001, el Banco Mundial y el Fondo Monetario aprobaron las ERPs de los tres países. El Instituto de Estudios Sociales (Institute of Social Studies) de La Haya, a solicitud de Asdi, ha hecho un monitoreo de los procesos en estos tres países desde 2003. En los primeros tres años del estudio, los informes señalaron la existencia de efectos positivos y a veces inesperados del proceso ERP. Estos efectos varían de país en país y van desde apoyar el mejoramiento en el manejo de recursos y los sistemas de información en Nicaragua, contribuir a la inclusión política de grupos previamente marginados en Bolivia y crear un espacio de diálogo tripartito en Honduras. Sin embargo, los informes también señalaron problemas en la concepción y la práctica del proceso ERP, tales como:

- la dificultad de priorizar actividades y de desarrollar una visión estratégica mediante procesos participativos,
- la dificultad para un gobierno nacional de apropiarse de cualquier estrategia que sea condición para acceder a ayuda y/o que fue preparado bajo otro gobierno,
- la dificultad de implementar una estrategia comprensiva en gobiernos con problemas de ejecución,
- la dificultad, para las instancias de la cooperación internacional, de cambiar de rumbo y ajustar en el corto plazo sus prioridades y proyectos a una estrategia nacional, y
- el poco progreso en reducir la pobreza de forma continua y acelerada en Bolivia, Honduras y Nicaragua.

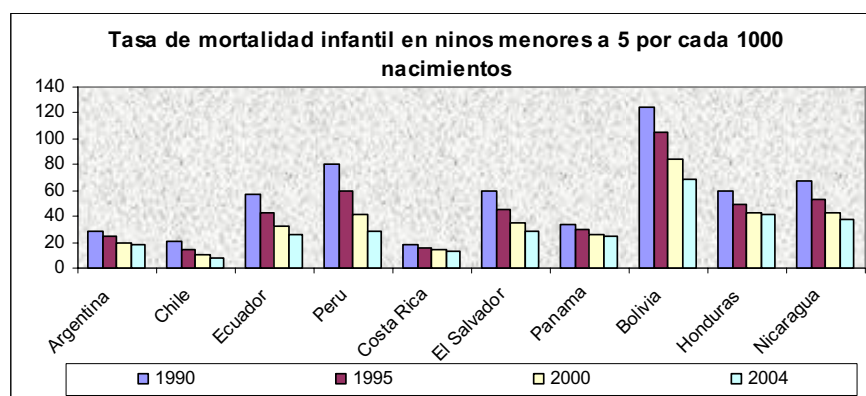
En Latinoamérica en general el nuevo milenio no ha visto reducciones significantivas en las tasas de pobreza monetaria (BID 2004). De los pocos datos actualizados que hay, concluimos que Bolivia, Honduras, y Nicaragua no son excepciones a esta tendencia latinoamericana.

- En Honduras, cifras publicadas por el SIERP (Sistema de Indicadores de la Estrategia de Reducción de Pobreza) indican que la tasa de pobreza monetaria prácticamente no ha cambiado entre 2001 y 2005 (de 65.2 a 65.8%). La pobreza extrema ha bajado ligeramente: 48.4 a 47.1; al mismo tiempo la desigualdad se ha incrementado desde el inicio del proceso ERP.
- En Bolivia, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) reporta que la incidencia de pobreza monetaria subió de 62.6 en 1999 a 67.3 en 2003. La incidencia de extrema pobreza bajó entre 2000 y 2004, pero subió de nuevo a 38.2 en 2005 (UDAPE-CIMDM 2006 en De Jong 2007b).

- En Nicaragua, la tasa de pobreza monetaria fue 45.8% en 2001, y hasta finales de octubre de 2006 no se han publicado otras cifras. Sin embargo no se puede esperar reducciones significativas en la tasa de pobreza en Nicaragua dada la tasa de crecimiento económico promedio anual de 3.1% entre 2001 y 2005, un crecimiento promedio anual de la población de 1.7%, y la alta inequidad en la distribución del ingreso en Nicaragua (Guimaraes et al 2007).

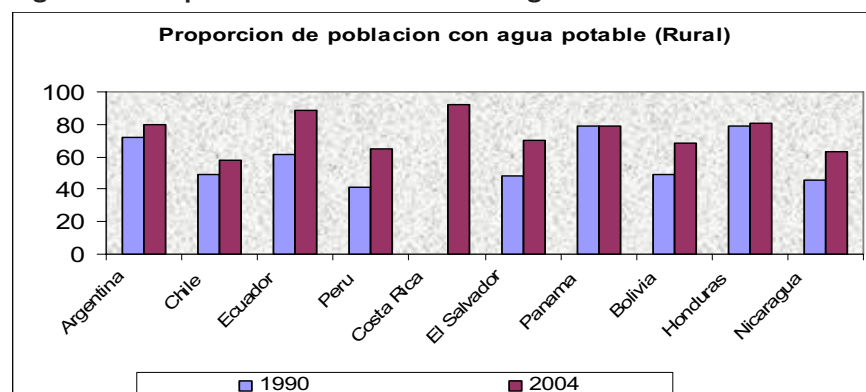
Los tres países han tenido más éxito, tanto antes como después del comienzo del proceso ERP, si se habla de la extensión de servicios básicos a la población: en general se observa un progreso constante en estos países, al igual que en otros países latinoamericanos (Ver, por ejemplo, las Figuras 1.1 y 1.2). Bolivia, Nicaragua, y Honduras no se destacan ni por sus buenos ni por sus malos resultados en los indicadores sociales, aunque es preocupante que algunos indicadores sociales hayan empeorado recientemente, como por ejemplo la tasa neta de escolaridad primaria en Nicaragua¹ y Honduras². Puede ser demasiado temprano declarar que, en los tres países, el proceso ERP no arrojará resultados concretos en la lucha contra la pobreza porque puede haber un rezago en el efecto de las acciones sobre los resultados. No obstante, tampoco los datos disponibles hasta ahora dan mucha razón para el optimismo.

Figura 1.1: Tasa de Mortalidad Infantil



Fuente: PNUD 2006

Figura 1.2: Proporción de la Población con Agua Potable en el Área Rural



Fuente: PNUD 2006

¹ La tasa neta de escolarización primaria descendió de 82.6% en 2004 a 80.3% en 2005 y ha mostrado una reducción de 5.2 puntos porcentuales desde 2002, año en que alcanzó el nivel de 85.5% (Guimaraes et al 2007)

² Después de subir de 85.3% a 90.3% entre 2000 y 2002, ha vuelto a bajar a 86.1% en 2005 (De Jong et al 2007a)

A pesar de las múltiples críticas que se expresaron sobre el proceso ERP, sigue siendo un modelo importante para la cooperación externa, tanto es así que los representantes de donantes todavía afirman que basan sus estrategias de ayuda y sus proyectos concretos en las ERPs o en las estrategias nacionales que las han remplazado. La Declaración de París repite unos de los principios básicos del proceso ERP, como son el alineamiento y la apropiación de la ayuda. Además, el proceso ERP sirve como modelo para otras iniciativas internacionales, en este sentido el Informe de Desarrollo Humano de 2006, que trata el tema de agua y saneamiento, es un ejemplo:

- Mirando hacia atrás sobre los últimos 10 años, es difícil evitar la conclusión que agua y saneamiento han sufrido de un exceso de palabras y un déficit de acciones. Lo que se necesita en la década que viene es un esfuerzo internacional, a base de estrategias apropiadas por cada país (“nationally-owned strategies”) que incorporen planes internacionales de acción (PNUD 2006).

Esta propuesta sectorial rescata mucho del proceso ERP, incluyendo la necesidad de trabajar en base a estrategias nacionales apropiadas por el gobierno, que tengan objetivos y metas claras, que puedan ser monitoreadas, y que tengan financiamiento comprometido en el mediano plazo.

Dado este interés en el proceso ERP y los principios detrás de él, es importante seguir sacando lecciones de esta experiencia en Latinoamérica. En el informe de este año se hace énfasis en tres objetivos del proceso ERP.

- En el segundo capítulo del informe se relata la historia del proceso ERP en los tres países con el fin de evaluar si éste ha producido mejoras en el contenido o garantizado la continuidad de las políticas de reducción de pobreza en los tres países.
- El tercer capítulo examina desde un ángulo específico hasta que punto el proceso ERP ha logrado generar cambios institucionales que favorecen la continuidad y la eficacia de la lucha contra la pobreza a futuro. Específicamente, se investiga si el proceso ERP, con su visión de involucrar a la sociedad civil en el monitoreo de las estrategias, ha logrado institucionalizar y/o fortalecer un sistema formal de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía (“downward accountability”).
- En el cuarto capítulo, se estudian los acontecimientos del último año en materia de armonización, alineamiento, y el uso de modalidades flexibles de ayuda, tales como el apoyo presupuestario.

Las conclusiones sobre cada tema se encuentran al final del capítulo. El capítulo 5 es una reflexión sobre el proceso ERP, basada en las conclusiones del estudio.

2. El Proceso ERP y Las Políticas de Reducción de Pobreza

En un principio, el marco y los objetivos del proceso ERP fueron idénticos para Bolivia, Nicaragua, y Honduras. No obstante, con el transcurso del tiempo los procesos han tomado rumbos diferentes en los tres países. En esta sección se revisa brevemente la historia del proceso ERP en cada país, viendo en más detalle los eventos más importantes del último año. En la conclusión, se analiza hasta qué punto se han logrado los objetivos de mejorar la calidad de las políticas de reducción de pobreza en los países, y de garantizar su continuidad.

Cuadro 2.1. Momentos Críticos en el Proceso ERP en los Tres Países

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
ERP interina	Enero 2000	Abril 2000	Agosto 2000
Punto de decisión HIPC	Febrero 2000	Julio 2000	Diciembre 2000
ERP original aprobada	Junio 2001	Octubre 2001	Septiembre 2001
Punto de Culminación HIPC	Junio 2001	Abril 2005	Enero 2004
Programa FMI	ESAF-PRGF 1998–2001 Standby febrero 2003, prolongada pero repetidamente “off track”	ESAF 1999–2001 pero con problemas PRGF febrero 2004	ESAF 1998- pero repetidamente “off track” PRGF diciembre 2002–fines 2004, después “off track” PRGF diciembre 2005
Instituciones de monitoreo ERP con participación de SC	Mecanismo Nacional y Departamental de Control Social	Consejo Consultivo de la ERP	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)
Informes de Avance de la ERP	Varios escritos 2002–2003, pero no aprobados por staff IFIs Reemplazo por monitoreo de las Metas del Milenio	Noviembre 2003 Marzo 2005 Junio 2006	Noviembre 2002 Noviembre 2003 Noviembre 2005 (junto con la aprobación de PND) Mayo 2006

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Cambios de gobierno	Junio 2002*	Enero 2002*	Enero 2002*
* si como resultado de elecciones	Octubre 2003 Junio 2005 Enero 2006*	Enero 2006*	Enero 2007*
Nuevos planes nacionales	Plan de Gobierno 2002	Plan Nacional 2002	Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002,
* si aprobado como ERP por IFIs	ERP revisada 2003 Bolivia Productiva 2004 Plan Nacional 2005 Plan de Emergencia 2005 Plan Nacional de Desarrollo 2006	ERP ampliada 2003 Plan de Gobierno 2005 ERP revisada 2006	PND revisado 2003 PND-O 2004 PND nuevo = ERP 2*, diciembre 2005
Procesos participativos, relacionados a nuevos planes	Diálogo Bolivia Productiva 2004 Consulta y reuniones regionales 2006	Priorización de proyectos Consulta sobre uso de recursos 2005	Consultas municipales y regionales para PND 2004–2005

2.1 Bolivia

Historia y Estado Actual del Proceso en Bolivia

Bolivia fue uno de los primeros países en entrar al proceso ERP y cumplir con los requisitos de la Iniciativa HIPC II. Inmediatamente después de presentar la ERP Interina se organizó un Diálogo Nacional con amplia participación de representantes de municipios y organizaciones de la sociedad civil en todo el país. En junio de 2001 su ERP fue aprobada por las IFIs. Debido a que Bolivia ya había tenido un programa exitoso con el FMI durante tres años (1998–2001), llegó al punto de Culminación de la Iniciativa HIPC en este mismo mes (junio 2001). Los resultado más tangibles del Diálogo Nacional 2000 fueron transferir todo el alivio de la deuda HIPC II a los municipios, establecer la realización del proceso de diálogo nacional cada 3 años y crear el Mecanismo Nacional de Control Social, institucionalizando el rol de la sociedad civil en el monitoreo y evaluación de la estrategia. Las tres decisiones se inscribieron en la Ley del Diálogo Nacional.

A pesar de este arranque rápido, el proceso ERP tuvo vida corta en Bolivia. Ya en el año 2003, la opinión generalizada fue que el proceso estaba muerto (Komives *et al.* 2003). Nuestros informes de 2004 y 2005 han confirmado esta impresión y además detallan los pasos sucesivos que llevaron a la muerte del proceso:

- la exclusión de temas de alta importancia política de la ERP y de los procesos de diálogo,
- oposición inmediata al contenido de la ERP original por no responder suficientemente bien a los resultados del Diálogo Nacional,
- la crisis económica del cambio de siglo que redujo los recursos propios del Estado y anuló por un tiempo el efecto fiscal de los recursos HIPC en los municipios,
- el anuncio temprano de la nueva administración de Sánchez Lozada respecto a que cambiaría la estrategia,
- el rechazo de los donantes a la ERP revisada de Sánchez Lozada porque no fue creada mediante un proceso participativo,

- la tensión social creciente que dificultaba el diálogo,
- una oposición fuerte al modelo económico detrás de la ERP y del enfoque casi exclusivamente social de la estrategia original, y
- varios cambios de gobierno en rápida sucesión y la producción de nuevo planes por cada uno de ellos.

En 2006, concluimos que el proceso ERP en Bolivia se ha enterrado. En las elecciones generales de 2005 triunfó el Movimiento al Socialismo (MAS), lo cual permitió que por primera vez el país tuviera un Presidente de origen indígena. Desde que entró en funciones, el Presidente Evo Morales y su gobierno nunca han hablado oficialmente de la EBRP, del proceso ERP, o de un esfuerzo por desarrollar una “estrategia de reducción de pobreza”. Hablaron más bien de sus esfuerzos para elaborar un Plan Nacional de Desarrollo (PND). Cuando finalmente se presentó este PND en junio de 2006, el Presidente se refirió al PND como el único instrumento que guiaría sus acciones y sus orientaría sus políticas.

Tampoco las organizaciones de la sociedad civil se han mostrado interesadas en rescatar el proceso ERP. El proceso ERP abrió espacios de diálogo y participación para la sociedad civil, pero la nueva administración ha ofrecido responsabilidades ejecutivas a algunos actores de la sociedad civil. La Asamblea Constituyente, que se instaló en agosto de 2006, es actualmente otra plataforma importante donde la sociedad civil tiene la posibilidad de incidir en la toma de decisiones.

Hoy en día ni siquiera los donantes hablan mucho del proceso ERP en Bolivia, al darse cuenta que ese discurso no les ayudará a establecer relaciones con el nuevo gobierno. Sin embargo, muchos donantes siguen preocupados por tener un marco que guíe los esfuerzos para reducir la pobreza y las relaciones gobierno-donantes. Consideran que el PND no es suficiente para este fin. No insisten en que el PND se adapte a los requisitos originales del proceso ERP (es decir, proceso participativo previo, con plan de financiamiento de medio término, con indicadores identificados, etc), aunque reconocen que el mismo va a requerir mucho trabajo antes de ser un plan ejecutable. Tanto los donantes bilaterales como las agencias multilaterales han buscado la forma de trabajar con el gobierno en esta situación, ya sea promoviendo la creación de políticas sectoriales detalladas y derivadas del PND (unos donantes bilaterales), siguiendo adelante de forma muy pragmática con sus programas de ayuda existentes (el BID y el CAF), o identificando áreas de interés comunes donde se podría trabajar (el Banco Mundial).

Cabe señalar que el gobierno de Morales tiene menos interés y menos necesidad que gobiernos anteriores de adaptarse a los deseos y condiciones de la cooperación internacional. El Presidente tiene sus miras en el gas, y no tanto en los donantes, para financiar el PND. En 2006, el crecimiento de las exportaciones de hidrocarburos junto con la recaudación de los nuevos impuestos en el sector (resultado de negociaciones entre el gobierno y las petroleras) han producido un inusual superávit fiscal de casi 6% del PIB (UDAPE 2006).

En resumen, quedan pocos restos del proceso ERP en Bolivia. La memoria del proceso se ha borrado incluso de los sitios web del gobierno, trayendo como consecuencia que las relaciones entre el gobierno y la cooperación internacional no se basen en un plan nacional de reducción de pobreza. Además la visión de crear una estrategia de mediano a largo plazo no se cumplió: cuatro Presidentes han producido 5 planes en los últimos 3 años; estos cambios han perjudicado la evaluación de la implementación de las políticas y la orientación hacia resultados. Hace años

que no se publican informes de avances de la ERP original o de cualquier otro plan nacional (aunque se sigue monitoreando las Metas del Milenio), y el Mecanismo Nacional de Control Social tampoco ha servido como institución de monitoreo y evaluación (Ver capítulo 4). Adicionalmente, el plan nacional vigente – el PND – fue creado sin previo proceso de consulta (aunque si se han hecho talleres para “socializar” el plan) y actualmente Bolivia no tiene ni PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility) con el Fondo Monetario ni PRSC (credito para apoyar la reducción de pobreza del Banco Mundial).

No obstante, algunos acontecimientos en Bolivia en el transcurso del último año parecieran ser consistentes con los objetivos de base del proceso ERP. Entre estos, el acontecimiento más importante es la toma de poder por actores y organizaciones que han sido históricamente marginados de los procesos políticos como consecuencia de la elección histórica de Evo Morales a la Presidencia. Esto ha dado un impulso determinante a personas con vínculos estrechos con poblaciones pobres, en el diseño de las políticas públicas. No se puede descartar la posibilidad de que los procesos de diálogo nacionales, celebrados en el marco del proceso ERP, hayan servido para fortalecer las capacidades y las ambiciones de las organizaciones sociales que contribuyeron a la victoria del MAS. El Plan Nacional de Desarrollo de Morales muestra una voluntad de confrontar ciertos elementos del modelo económico e institucional que, por lo menos en la opinión de algunos, han restringido y están perjudicando la lucha contra la de pobreza (ver más adelante). La cooperación internacional tuvo poca influencia en la creación de este Plan y por lo tanto probablemente esté más “apropiada” por el gobierno y algunos actores de la sociedad civil que las estrategias anteriores.

Evolución de las Políticas de Reducción de Pobreza en Bolivia

En el transcurso de los últimos 5 años se ha visto pocos cambios significativos en la distribución sectorial de los presupuestos y en los programas implementados en Bolivia, a pesar de que las visiones y prioridades de los Presidentes han cambiado regularmente. Esto se debe en parte a un compromiso continuo con programas específicos que se iniciaron antes de la ERP (como la reforma educativa) y con la importancia de invertir en capital humano. También han influido las dificultades de ejecución en los ministerios y municipios, que se han multiplicado por los sucesivos cambios de gobierno. Los primeros meses del mandato del Presidente Morales se han caracterizado por la continuidad de las medidas sociales vigentes, con la excepción de un nuevo énfasis en la alfabetización y la distribución de un bono de escolaridad. Los principales ajustes que el nuevo gobierno hizo al presupuesto de 2006 responden a cambios institucionales y a una rebaja de los salarios de los altos funcionarios del sector público, y no se han observado cambios importantes en las asignaciones presupuestarias para las políticas de reducción de pobreza³ (De Jong et al 2007b).

No obstante, esto podría cambiar en 2007 cuando se espera empezar a implementar el PND. El documento es aun muy conceptual, sin muchos detalles sobre las acciones específicas a tomar, pero indica la intención del Presidente de cambiar el modelo económico y político que ha prevalecido en Bolivia durante los últimos 20 años. El Cuadro 2.2 describe las líneas estratégicas de la ERP original en Bolivia (La Estrate-

³ El presupuesto reformulado de 2006 incluyó un presupuesto elevado para la inversión pública pero las estimaciones de ejecución indican que no se logrará ejecutar más que el nivel promedio de los años pasados.

gia Boliviana de Reducción de Pobreza)⁴, y el Cuadro 2.3 muestra los cambios que se introducen con el PND.

Cuadro 2.2: Líneas Estratégicas de las ERPs Originales

Bolivia	Honduras	Nicaragua
<i>Oportunidades</i> : crear empleo a través del apoyo a microempresas y al sector rural	<i>Reducción sostenible de la pobreza</i> : Acelerar el crecimiento económico equitativo y sostenible	<i>Crecimiento económico de base amplia</i>
<i>Capacidades</i> : inversiones en educación, salud, y saneamiento básico	<i>Inversiones en capital humano</i>	<i>Mayor y mejor inversión en capital humano</i>
<i>Seguridad y protección</i> : proteger a grupos vulnerables ante crisis económicas y desastres naturales	<i>Zonas y grupos vulnerables</i> : Fortalecer la protección social para grupos específicos	<i>Protección a grupos vulnerables</i>
<i>Participación social</i> : fortalecer el rol de la sociedad civil en el control de las acciones gubernamentales y la toma de decisiones	<i>Reducir la vulnerabilidad medioambiental</i>	<i>Gobernabilidad y desarrollo institucional</i>
<i>Temas transversales</i> : – Igualdad de género – Desarrollo de comunidades indígenas – Protección y conservación del medio ambiente	<i>Participación de la sociedad civil y la descentralización</i> <i>Fortalecer la gobernabilidad y democracia participativa</i>	<i>Temas transversales</i> : – Vulnerabilidad ambiental – Equidad social – Decentralización

Fuente: Adaptada de Vos et al 2003.

A nivel político, el nuevo gobierno enfatiza dos ideas que aparecieron (pero con menos importancia) en la primera ERP en la cual la EBRP propuso una visión bicultural de provisión de servicios y desarrollo con integridad de los pueblos indígenas y comunitarios; el Presidente Morales busca el reconocimiento de los pueblos originarios como la base para formar un Estado multinacional y comunitario. Si el proceso ERP abrió espacios para dialogar con la sociedad civil, el empoderamiento de los sectores sociales forma parte intrínseca de la política del nuevo gobierno: el Presidente Morales propone un nuevo poder social comunitario complementario al Estado con la misión de exigirle cuentas (Poder Social o Cuarto Poder). El tema de género y la preocupación por la exclusión, discriminación, y maltrato de mujeres pierde importancia en el PND con respeto a la primera estrategia.

El plan económico del gobierno se apoya en la nacionalización de los hidrocarburos. La ambición del Presidente es invertir los nuevos recursos obtenidos del gas en lo productivo, fomentando una industrialización y la transformación y agregación de valor a la producción primaria. Este interés en invertir en lo productivo, no nace con la nueva administración. La pregunta de cómo “crear riqueza” (en vez de solo “reducir pobreza”) ha sido un punto importante de debate político desde poco después de que se publicó la primera ERP (que en materia productiva se limitó a mencionar turismo, cadenas productivas de productos agrícolas de exportación, y apoyo a la microempresa), teniendo como consecuencia que ese fuera el tema del segundo diálogo nacional de 2004. No obstan-

⁴ Una descripción detallada de la ERP original se encuentra en Komives et al 2003.

te, el PND señala la ruptura definitiva con la tendencia pasada de asociar la lucha contra la pobreza principalmente con la redistribución a través de inversiones en capital humano. También se cambia la visión del rol que el Estado pueda jugar en el desarrollo económico. De Estado “facilitador” se pasa a un Estado con rol directo e importante en el desarrollo económico. Además de la “nacionalización” del gas, propone un sistema de financiamiento para el desarrollo productivo a través de un banco estatal de primer piso (Banco de la Unión con mayoría estatal), y quiere reestablecer un rol protagónico para el Estado en la industria eléctrica. Falta aun concretizar la estrategia económica y sus políticas de empleo, así como es un reto para el futuro el encontrar las industrias, los procesos de transformación y los productos que tendrán mercados rentables y crearán fuentes de empleo.

Relacionado a lo económico está el tema de tierras. La ERP original apoyaba la Ley del Instituto de Reforma Agraria de 1996, que buscaba acelerar el proceso de saneamiento de tierras en el oriente del país y la titulación de tierras en los valles y altiplanos donde se había realizado una Reforma Agraria a mediados del siglo pasado. El Presidente Morales busca retomar tierras que no cumplen con una función económica social, a cambio de una indemnización al propietario.

Las inversiones en infraestructura para educación, salud, y agua reciben menos atención en el PND en comparación con los sectores de vivienda y electricidad. Según las decisiones tomadas en la preparación de la ERP original, los recursos HIPC II y fondos adicionales de la Política Nacional de Compensación, se distribuyen a todos los municipios en base a una formula que toma en cuenta tanto la población pobre de cada municipio (un indicador de necesidad) como la población no-pobre (un indicador de la capacidad propia de financiamiento del municipio). En cambio, el PND pretende priorizar inversiones en las 30 comunidades más pobres. Este plan no se ha precisado todavía y la incertidumbre sobre la futura dirección de las políticas de inversión ha dejado prácticamente paralizados programas como el Fondo Productivo Social y el Fondo Nacional de Desarrollo Rural.

Cuadro 2.3: Cambios en las Políticas de Reducción de Pobreza: Comparación entre la ERP Original y la Estrategia Anunciada en 2006

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
No cambia	<ul style="list-style-type: none"> * Estabilidad macro-económica * Programa de empleo de emergencia * La distribución de recursos HIPC II a los municipios * Equidad de género, como tema transversal 	<ul style="list-style-type: none"> * Estabilidad macro-económica * Estrategia de crecimiento (inversión, acceso a mercados, productividad) * Fortalecer la gobernabilidad / lucha contra la corrupción * Fortalecer la participación *Descentralización de la ERP 	<ul style="list-style-type: none"> * Estabilidad macro-económica * Importancia de educación (mejorar la eficiencia), salud (cobertura y modernización), y nutrición * Uso transparente de recursos

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Pierde importancia	<ul style="list-style-type: none"> * Inversiones en infraestructura de educación, salud, agua * La productividad agrícola * Microfinanzas (reemplazado por banco estatal para financiamiento productivo) 		<ul style="list-style-type: none"> * La participación a nivel nacional * Reforma judicial (no resultó posible)
Sube en importancia	<ul style="list-style-type: none"> * Redistribución, en vez de titulación, de tierras * Políticas (no definidas) para generar empleos * Fortalecimiento cultural, como parte fundamental del plan de gobierno, en vez de tema transversal * De participación de la sociedad civil hacia organizaciones sociales como el "Cuatro Poder" del Estado * Atender con prioridad a las comunidades más pobres * La alfabetización 	<ul style="list-style-type: none"> * Inversiones en capital humano (educación y salud) * Previsión y mitigación de desastres * Inversiones en infraestructura económica tradicional (puertos, carreteras) * La seguridad política 	<ul style="list-style-type: none"> * La participación a nivel local * Crear condiciones favorables para el crecimiento del PIB en general * La red de protección social de la primera ERP se integra a una nueva política de protección social
Cambio de estrategia	<ul style="list-style-type: none"> * Hidrocarburos siguen como eje de crecimiento y fuente de recursos públicos, pero se piensa nacionalizarlos para secar mayor beneficio y se destinan los recursos al desarrollo productivo nacional más que a los sectores sociales. * Rol activo del Estado en apoyar la producción y proveer servicio energéticos (a diferencia de la tradición establecida desde los 80) 	<ul style="list-style-type: none"> * Rol más activo de la política pública para que el crecimiento resulte en la reducción de pobreza, por ejemplo las políticas para facilitar acceso y uso de activos de parte de los pobres. * Focalización en los individuos más pobres en vez de zonas postergadas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Diferenciación de las intervenciones en el área de desarrollo rural según una clasificación de los productores – Desde asistencia para los extremadamente pobres hasta infraestructura rural y otras medidas de desarrollo rural para los de gran escala. * Desconcentración de funciones nacionales al nivel departamental, en vez de fortalecimiento de los municipios

Fuente: Guimaraes et al., 2003, 2004, 2005, 2007; Cuesta et al 2003, 2004; De Jong et al 2007a, 2007b; Komives et al 2003, 2004.

Nota: En Bolivia, las PRPs de 2006 se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo. En Honduras, es la versión revisada de la ERP presentada recientemente por el nuevo gobierno. En Nicaragua, tomamos el PND más reciente como el estado de las políticas de reducción de pobreza al cierre del gobierno de Bolaños.

El PND deja sin tocar unos elementos importantes de las políticas de reducción de pobreza. Por ejemplo, no ha propuesto cambios en las políticas de estabilidad macroeconómica ni en el marco de redes de protección social, ya que el PND adopta, con pocos cambios, el programa de empleo de emergencia.

En resumen, el gran cambio de estrategia que se observa en el transcurso de los últimos años es la importancia creciente de políticas económicas en la lucha contra la pobreza – pasamos del objetivo de reducir la pobreza al objetivo de crear riqueza. Hasta ahora no se ha podido avanzar mucho en la implementación de estas ideas, debido en gran parte a los constantes cambios de gobierno. Otro aspecto que se introduce con el gobierno de Morales es la Asamblea Constituyente, basada en la idea de que es indispensable hacer cambios a las instituciones y los procesos políticos. ¿Hasta que punto ha influido el proceso de la ERP en mover el debate político sobre la reducción de pobreza en esta dirección? Como se hizo notar previamente (Komives et al 2003), la ERP original no presentó una visión nueva para la reducción de pobreza sino que reagrupó los programas sociales del los 90, al contrario las visiones nuevas toman fuerza más bien en las reacciones en contra de esta visión social. Por otro lado, el proceso ERP, con sus dos procesos de diálogo, ha aumentado la capacidad y ha dado una plataforma nacional a actores sociales y actores locales que previamente tuvieron poca participación oficial en la discusión de políticas. La influencia de sus ideas en los diálogos, y luego en la nueva administración, ha promovido un cambio de dirección, el cual hasta ahora se ha limitado en mayormente solo al discurso.

2.2 Nicaragua

Historia y Estado Actual del Proceso en Nicaragua

La motivación primordial de la administración Alemán (1997–2002) para entrar al proceso de ERP fue acceder al alivio de deuda de la Iniciativa HIPC II. De esta manera su ERP Interina fue presentada en agosto de 2000 y luego la ERP final un año más tarde en septiembre de 2001. En este periodo se organizó un proceso de participación a nivel nacional, pero fue más simbólico que real ya que el gobierno casi no incorporó los resultados de las consultas en el documento final. A pesar de esta deficiencia en el proceso, la ERP fue aprobada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Con el cambio de gobierno, el nuevo gobierno (Presidente Bolaños, 2002–2007) siguió implementando la ERP aprobada y produciendo informes de avance (recuérdese que no se había llegado al Punto de Culminación del HIPC II), pero al mismo tiempo refinaba su propio plan de desarrollo para que pudiera ser aceptado como ERP revisada. En diciembre 2002 se logró acordar un PRGF con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Al mantener el PRGF “on track” por un año, se logró el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC II en enero 2004. Durante este período, el gobierno Bolaños produjo varias estrategias (Estrategia Nacional de Desarrollo o ENADES, Plan Nacional de Desarrollo o PND, PND Operativo, PND 2005–2009) antes de que el PND en su última versión fuera aceptado por la comunidad internacional como “PRSP II”, y aprobado como tal por el Banco Mundial y el FMI en enero 2006.

Los avances recientes en el área de participación son algo contradictorios. Por un lado, el PND prácticamente no fue sometido a consulta nacional previa a su aprobación. El PND fue presentado al CONPES (Consejo Nacional de Planificación Económica Social) en junio de 2005, pero esto ocurrió después de haber formulado el documento final y con la clarificación, por el entonces Secretario de Coordinación y Estrategia de la Presidencia, de que “esta presentación no constituye una consulta; prefiero que sea vista como una devolución del Plan Nacional de Desa-

rrollo a fin de que exista una apropiación del mismo.” Hubo un proceso de participación en los departamentos sobre el plan ya elaborado que involucró a una gran diversidad de actores locales, pero la participación en estos procesos se limitaba a la expresión de opiniones que no siempre eran tenidas en cuenta por el gobierno (Vado 2006), lo que no ayudó a que la sociedad civil se apropiara de la nueva estrategia.

Por otro lado, el gobierno siguió con el diseño de un Sistema Nacional de Concertación y Participación (PASE) que establece los mecanismos de relación entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional para la definición de los objetivos y prioridades de políticas públicas, leyes y planes estratégicos de desarrollo. Además, casi al final de su mandato, el gobierno Bolaños ha reestructurado el CONPES. Este consejo, que siempre desde su fundación ha sido un órgano consultivo del Presidente de la República, jugó un papel importante en la consulta sobre primera ERP, pero sufrió un declive considerable cuando fue en parte ignorado y en parte utilizado por el mismo Presidente con fines políticos, especialmente para compensar su aislamiento político en conflictos con los otros Poderes del Estado (Guimaraes et al 2006). Esto ha llevado a mucha gente a mirar el CONPES como una agencia política del gobierno más que como un órgano de diálogo y consenso económico y social. El consejo fue reorganizado y reforzado en 2005 con la inclusión de delegados departamentales, regionales y de más organizaciones de la sociedad civil; limitando el número de miembros nominados por el Presidente; con la presencia en el consejo de los ministros coordinadores de los gabinetes sectoriales y con la elevación del Secretario Ejecutivo del CONPES a rango de ministro.

En forma paralela, se continuó el refuerzo de los sistemas de evaluación y seguimiento que constituyen uno de los legados más útiles de este gobierno. Entre estos sistemas, los más desarrollados son el Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA), el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), el Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (SINASID), así como los sistemas de información computarizada a nivel sectorial instalados en las diferentes instituciones del Estado. En 2005 se agregó a estos un sistema basado en la matriz de seguimiento asociada con el acuerdo de apoyo presupuestario del grupo de donantes.

A diferencia de Bolivia, el esqueleto del proceso ERP se mantiene en Nicaragua, si bien no hay una apropiación amplia del PRSP II ni hubo una significativa participación durante su elaboración, el gobierno y la cooperación internacional aceptan este documento como un reemplazo legítimo de la ERP original y el país cuenta en el CONPES como una institución activa que podría facilitar el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil. Se han realizado informes de avance sobre el progreso obtenido, apoyados por avances continuos en los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación.

Evolución de las Políticas de Reducción de Pobreza

Las líneas estratégicas de la ERP original en Nicaragua incluían el crecimiento económico de base amplia, la mayor y mejor (por ejemplo, mayor eficiencia) inversión en capital humano, la protección a grupos vulnerables, y el fortalecimiento de la gobernabilidad y el desarrollo institucional (Cuadro 2.2). En comparación con la ERP, el PND (PRSP II) pone mucho más énfasis en el simple crecimiento del PIB para reducir la pobreza, sin buscar seriamente un crecimiento de base amplia. Esto se refleja en una redefinición del gasto en reducción de pobreza que se

empezó a aplicar en 2004. Según esta nueva definición, no se incluyen solamente los recursos con efectos redistributivos directos sobre los más pobres y los que aumenten el empleo y mejoren la capacidad económica entre los pobres, sino también los que persiguen mejorar la administración pública, la gobernabilidad, y el clima de negocios en general (por ejemplo, la promoción de las inversiones y las exportaciones; potenciar la competitividad de los sectores productivos a través de mejoras en la regulación, el ordenamiento de la propiedad y los servicios financieros).⁵

Otro cambio estratégico se dio en el campo de desarrollo rural. Se decidió priorizar a los agricultores que tengan potencialidades de realizar inversiones productivas, en cambio. Por otro lado, para los extremadamente pobres se pasa a una política más bien asistencialista.

La educación, salud, y nutrición han mantenido un lugar central en las políticas de reducción de pobreza durante este periodo. En educación el plan tiene sobre todo que ver con mejorar la eficiencia de la prestación de servicios. En salud es más bien importante la cobertura y la modernización. El porcentaje del gasto del gobierno central en los sectores de educación ha crecido de 15 a 18% entre 1998 y 2006, y en salud de casi 12% a 13%. Una gran parte del aumento se debe a alzas en los salarios y en la contratación de personal adicional.

Cuadro 2.4: Nicaragua: Gasto del Gobierno Central: Distribución Porcentual

Sector	1998	2001	2006
Educación	15.51%	16.22%	18%
Salud	11.88%	12.48%	13%
Vivienda	0%	0.41%	1%
Otro gasto social	8.54%	8.80%	14%
Gasto no social	64.07%	62.09%	54%

Fuente: Guimaraes et al 2003–2006.

Se mantienen además los esfuerzos por mejorar el seguimiento de la planificación y la transparencia en el uso de los recursos públicos, aunque otras reformas institucionales – como la del poder judicial – salen de la agenda por la imposibilidad de implementarlas. Se presentó una nueva política de protección social, impulsada por los donantes, en la cual se integra la red de protección social de la primera ERP. El gobierno sigue impulsando la participación local – por ejemplo, el PND se discutió a nivel departamental– pero como fue mencionado anteriormente hay escasa participación a nivel nacional. La descentralización mantiene un lugar importante en el PND, pero con un cambio de énfasis: en vez de fortalecer los gobiernos locales (como era el enfoque en la primera ERP sobre todo en la Costa Atlántica) se presenta una propuesta para desconcentrar funciones nacionales a los departamentos. En fin, la estrategia Nicaragüense actual de reducir pobreza es promover el crecimiento del PIB, fortalecer los sistemas de gobernación y ayudar a los pobres con programas de protección social y servicios básicos. La estrategia genera dudas de que la reducción de pobreza realmente sea una prioridad del gobierno Bolaños (Guimaraes 2005 y 2006).

⁵ A diferencia de la definición anterior, esta definición excluye los gastos de la administración central en los ministerios.

2.3 Honduras

Historia y Estado Actual del Proceso en Honduras

En Honduras, se elaboró la ERP-Interina en el año 2000, se organizaron procesos de participación, y luego se presentó la ERP en octubre de 2001. Con el cambio de gobierno (Presidente Maduro, 2002–2005), hubo un tiempo de incertidumbre alrededor de la ERP – el nuevo Presidente entró con su propio “Plan Nacional”, pero dada la importancia para el país del alivio a la deuda, el gobierno por fin decidió aceptar la ERP (aunque se la amplió en 2003 con una redefinición de “gasto de pobreza” para incluir programas, proyectos, actividades, etc., en el presupuesto general de la República.). El gobierno de Maduro escribió un informe de avance de la ERP, y respetó la estructura formal del Consejo Consultivo de la ERP (CCERP). Así llegó el país en abril de 2005 al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC II.

Los proyectos y programas a llevarse a cabo con los recursos de alivio de deuda liberados en 2005 ya estaban consensuados con la sociedad civil (Cabezas 2005). No obstante, el Presidente Maduro en sus últimos meses de mandato procedió a efectuar un nuevo proceso de consulta o “priorización” de los proyectos a ejecutarse en el 2006. El resultado fue que no se efectuó ningún proyecto de los 33 anteriormente consensuados (restando así confianza a los procesos previos de consulta) y nuevamente se generó una cantidad grande de expectativas sobre los proyectos a realizarse el año siguiente. Una explicación para la decisión del Presidente Maduro de abrir de nuevo la pregunta sobre cómo usar los recursos es que quería enviar el mensaje de que los proyectos escogidos solo se implementarían si el actual gobierno sobreviviera a las elecciones (De Jong et al 2007a). Por fin, ganó las elecciones el liberal Manuel Zelaya y, por lo tanto, no se dió seguimiento a los resultados de la consulta de Maduro.

El Presidente Zelaya ha elevado el perfil del proceso ERP en el discurso presidencial. Los dos Presidentes anteriores raras veces se refirieron a la ERP, dejando la impresión de que representaba un asunto público de menor importancia. En cambio, el Presidente Zelaya mencionó el proceso ERP durante su discurso inaugural. No obstante, el Presidente Zelaya no tardó en presentar una propuesta para revisar la ERP. Su ERP revisada no pasó por proceso participativo, y hasta ahora no ha sido oficialmente aceptada por la cooperación internacional como reemplazo de la ERP existente.

La mayor parte de los recursos de alivio de deuda se han dedicado a las promesas de campaña del Presidente Zelaya, incluyendo alzas de salarios de maestros y personal médico, y ampliación de la planilla de personal de seguridad. El gobierno dejó un monto de 887.6 millones de lempiras “por asignar en gastos ERP” en el presupuesto presentado al Congreso Nacional. De estos, el Congreso Nacional decidió transferir 700 millones a los 298 municipios para que ejecutaran proyectos contemplados dentro de la ERP⁶, en vez de asignarlos a los proyectos previamente consensuados con la sociedad civil. Originalmente los diputados propusieron como fórmula de reparto aquella definida en la Ley de Municipalidades, que se basa principalmente en la población absoluta de cada municipio. La decisión del Congreso dio lugar a la protesta inmediata de las organizaciones de la sociedad civil y la CCERP (que esperaba que los recursos fueran usados para “sus” proyectos). A éstos, luego se sumó la cooperación internacional (el Grupo de 16 donantes o G-16), quienes solicitaron la utilización de la fórmula propia de la ERP, que

⁶ Estas transferencias se adicionarían a las que ya reciben con base en la Ley de Municipalidades (5% del presupuesto nacional, que no es cumplido siempre).

tomo en cuenta el porcentaje de la población en condición de pobreza en cada municipio. De esta manera, el proceso de cabildeo de las organizaciones de la sociedad civil, el G-16 y otras fuerzas, obligaron a los diputados a estudiar más a fondo la ERP y a debatir sobre la misma, hasta que terminaron aceptando la segunda fórmula. Las municipalidades están obligadas a distribuir los recursos ERP que reciben de la siguiente manera: 55% para proyectos productivos, 35% para proyectos sociales y 10% para fortalecimiento institucional y gobernabilidad. Estos criterios impuestos de arriba podrían debilitar la democracia local al no respetar los Planes de Inversión Municipal formulados mediante procesos de participación local. También interfiere con la ejecución porque los PIM casi no incluyeron proyectos productivos.

En Honduras el año 2006, entró otro actor al proceso ERP, el Comisionado de la ERP. Durante la administración de Maduro fue la Vice-Ministra de la Presidencia que fungió como Secretaria del CC de la ERP y por lo tanto fue la figura principal de referencia de la ERP. Se esperaba un accionar similar en la nueva administración, pero el Presidente Zelaya decidió más bien crear el puesto del Comisionado de la ERP. El Comisionado es el “gerente de la ERP” y el coordinador de las diferentes secretarías y entidades nacionales y territoriales y de “todas las actividades conducentes a asegurar que los diferentes frentes de acción de la ERP avancen adecuadamente” (UNAT, 2006: 86). Una desventaja de este cambio es que debilita la relación entre el Ministerio de la Presidencia y la CCERP, y despierta dudas sobre el rol del Ministro de Cultura quien, como coordinador del gabinete social, tiene la responsabilidad de asesorar al Presidente sobre la priorización y diseño de programas relacionados con la ERP.

De los tres países, Honduras es donde el proceso ERP ha tenido más vitalidad hasta ahora. Tanto la cooperación internacional como el gobierno nacional y la sociedad civil han dado signos de luchar por la continuidad del proceso, si no por la estrategia misma. Es alentador también el aumento del perfil del Congreso Nacional en el proceso. Sin embargo, resulta difícil decidir si los eventos del 2006 han fortalecido o debilitado el proceso de ERP, y la ERP misma. Aún no se sabe cuál será el impacto de los cambios en el liderazgo del CCERP, de la falta de participación en el diseño de la propuesta para revisar la ERP, y de la falta de seguimiento a los procesos de selección de proyectos a financiar con los recursos HIPC II.

Evolución de las Políticas de Reducción de Pobreza en Honduras

Las líneas estratégicas de la ERP original en Honduras incluyeron acelerar el crecimiento económico equitativo y sostenible, invertir en capital humano, fortalecer la protección social para zonas y grupos vulnerables, y fortalecer la participación y descentralización (Cuadro 2.2). Entre el año 2001 y 2005 la ERP de Honduras fue actualizada y modificada ligeramente en los informes de avance y los planes de implementación. Desde el año 2003, se incluyen en la estrategia los proyectos que “financian gastos corrientes que contribuyen a alcanzar las metas de la ERP”. Aparte de esto hubieron pocos cambios significativos, solo la recalibración de las metas e indicadores y la inclusión de dos metas adicionales: la cobertura de energía eléctrica y la cobertura telefónica. El Presidente Zelaya parece querer hacer unos cambios a la ERP, pero hasta ahora estos cambios se limitan a ideas presentadas en su ERP revisada. Queda ver hasta qué punto estas ideas se traducirán en cambios reales.

La propuesta del Presidente Zelaya introduce un nuevo marco conceptual para la estrategia, pero tampoco representan un cambio fundamental en el contenido (Cuadro 2.3) Las líneas estratégicas cambian de nombre con respeto a las propuestas original, pero se mantienen en su gran mayoría las acciones y estrategias de la ERP anterior. En el marco conceptual, se introduce una reinterpretación de la relación entre crecimiento y pobreza, partiendo de ideas del estudio del Banco Mundial sobre círculos virtuosos y viciosos, y se concibe a la ERP como una “política integral con enfoque de activos”. Esto parece significar un rol más activo para la política pública para asegurar que el crecimiento se traduzca en crecimiento pro-pobre. Hay más atención, por ejemplo, para la legislación laboral, la inversión en capital humano (mediante proyectos de infraestructura social y de servicios básicos) y la relación entre empleo y capital humano. Se propone avanzar políticas para facilitar el acceso y uso de activos de parte de los pobres, para aumentar su productividad y su participación en los mercados, y para mejorar la focalización de políticas e inversiones.

Con respecto a la focalización, la ERP original priorizó su accionar en las zonas más postergadas del país (el Sur, el Occidente, las zonas rurales del área central, y las zonas marginales de las grandes ciudades). La ERP revisada introduce la focalización en las *familias* más pobres (en primer instancia las 80 mil familias que viven en pobreza extrema), aunque el “paquete” de acciones tomadas a favor de estas familias variará por región.

La nueva propuesta de ERP introduce una definición aún más ampliada de “gasto en pobreza.” La nueva administración propone que el gasto pro-pobre abarque “toda la inversión destinada a lograr un mayor crecimiento económico, mediante el desarrollo de potencialidades de los sectores productivos y sociales, así como la totalidad de los esfuerzos orientados a crear un adecuado marco de gobernabilidad, haciendo énfasis en aquellos programas que inciden directamente en las metas definidas (UNAT, 2006). La redefinición implica que gastos que antes se financiaron fuera del marco de la ERP pasarían a ser gastos de reducción de pobreza. Un ejemplo es el tema de la seguridad, que fue un elemento importante del plan de gobierno del Presidente Zelaya. Este elemento se introduce como factor para “garantizar la sostenibilidad de la estrategia.”

El presupuesto total anual de la ERP original aumentó de aproximadamente US\$178 millones en 2001 a US\$830 millones en 2006, debido más que todo a la redefinición de “gasto en pobreza” (38% del presupuesto nacional). El presupuesto para la ERP de Zelaya en 2006 es aún más grande: US\$863 millones. La ERP ha vuelto a ser una parte tan grande del presupuesto, y abarca tantos sectores, que casi se puede ver como plan de desarrollo nacional (De Jong et al 2007a). En este sentido, la evolución de la estrategia en Honduras siguen el patrón observado en los otros dos países.

2.4 Conclusiones

¿Continuidad en las Estrategias, y en las Políticas de Reducción de Pobreza?

Un objetivo fundamental del proceso ERP fue asegurar continuidad en las políticas de reducción de pobreza, y para esto el instrumento principal fue la elaboración de una estrategia de mediano o largo plazo. Las experiencias de Bolivia, Honduras, y Nicaragua muestran lo difícil que es mantener una estrategia de mediano plazo en la práctica. La presión política por abandonar cualquier estrategia desarrollada por una admi-

nistración anterior es evidente en estos tres casos. Cada nuevo gobierno entró con su plan de gobierno, aunque los gobiernos de Nicaragua y Honduras decidieron no abandonar las ERPs originales por su deseo de llegar al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC II. Contrariamente, en Bolivia el gobierno de Sánchez de Lozada abandonó rápidamente la ERP original (después de ya haber recibido el alivio de deuda de HIPC II), pero no abandonó el proceso ERP (en el sentido de que continuó escribiendo informes de avance y hablando de crear una ERP revisada) porque le interesaba concluir un PRGF con el FMI. Es decir, que el incentivo de mantener las estrategias y seguir con el proceso vino de la condicionalidad impuesta por la cooperación internacional y no de una apropiación de la estrategia por los gobiernos y la sociedad en general.

En los tres países, o se ha abandonado la idea de una ERP (Bolivia) o se ha producido otro plan para reemplazarla (Honduras y Nicaragua). Es importante resaltar que el no mantener las estrategias en el mediano plazo no ha significado cambios importantes en las políticas de reducción de pobreza que se implementan en la práctica, más al contrario se observa continuidad en las políticas, aun cuando los nuevos gobiernos lanzan sus propios planes. Se han visto unos cambios de énfasis en el discurso, pero estos no necesariamente se traducen en cambios reales. Solo en Bolivia pareciera ser que el gobierno de Morales tiene la intención, y la oportunidad con la Asamblea Constituyente, de introducir cambios importantes en las políticas.

Según la lógica original de la ERP, la poca relación entre cambios de estrategia y cambios en las políticas implementadas sería algo positivo: muestra que hay mucha estabilidad en las políticas sociales y económicas en estos tres países, estabilidad que, si no fuera por los problemas de ejecución que surgen con cada cambio de gobierno, permitiría una continuidad en la implementación. Pero, en la lucha contra la pobreza, la estabilidad de políticas solo sería positiva si uno hubiera encontrado una forma efectiva para reducir la pobreza. Esto no parece ser el caso en Bolivia, Nicaragua, y Honduras. En informes anteriores, hemos notado que las ERPs originales no tocaron muchos de los temas más importantes y más sensibles relacionados con la pobreza (los recursos naturales, la redistribución, las políticas macroeconómicas, los problemas de ejecución, etc) y no significaron en la práctica mucho cambio con respecto a las políticas que venían implementándose durante los años 90. Con la excepción del gobierno nuevo en Bolivia, tampoco los gobiernos nacionales en los tres países han podido o han querido avanzar en estos temas en los últimos 6 años. A esta observación preocupante podemos agregar que la cultura de evaluación que se quería introducir con el proceso ERP no ha nacido, lo cual significa que tampoco se ha estado haciendo, en base a resultados obtenidos, modificaciones marginales a las políticas y sistemas de implementación existentes para aumentar su eficacia. No sorprende entonces que, como hemos visto en la introducción de este informe, el progreso hacia las Metas del Milenio no ha sido espectacular en Bolivia, Honduras, y Nicaragua, y que tampoco hayan bajado de forma significativa las tasas de pobreza monetaria.

¿Evolución Positiva en las Visiones para Reducir la Pobreza?

Si bien el proceso ERP no ha llevado hasta ahora a cambios significativos en las políticas implementadas, sigue siendo interesante preguntarse si ha habido una evolución positiva en la visión de cómo reducir la pobreza. En las sucesivas revisiones de las estrategias, las ERPs se han

transformado en planes nacionales de desarrollo (aun si en Honduras no lleva ese nombre). Esto ha permitido a los gobiernos incluir muchos proyectos y programas – notablemente inversiones en infraestructura productiva, en mejorar el clima de negocios (en Nicaragua) y en seguridad (en Honduras) – en sus planes, sin abandonar la mayoría del contenido de las primeras ERPs. Por un lado, la expansión de lo que se consideran gastos “pro-pobres” es algo positivo ya que significa un avance con respecto a la idea de que sólo con el gasto social se puede reducir la pobreza, pero por otro lado, hay un riesgo en esta evolución de que los programas más focalizados en los pobres pierdan importancia con respecto a las inversiones y gastos más generalizados. Desafortunadamente, los cambios de definición complican el seguimiento de los patrones de gasto para evitar esta eventualidad.

Las visiones expresadas en los planes más recientes en Honduras y Bolivia parecieran indicar cambios positivos en general – ambos reconocen que se requerirá acciones del Estado para dirigir los beneficios de la economía hacia los pobres, aunque queda por ver cómo se desarrollan éstas ideas aun muy conceptuales. En Nicaragua, hay menos razón para optimismo. El énfasis del PND apunta cada vez más a buscar el crecimiento puro y responder a la pobreza con una red más extensa de protección social.

Los tres países han cambiado su visión de cómo usar la focalización para asegurar mayor impacto de las políticas públicas. En Nicaragua, consistentemente con la visión “desarrollista” de su PND, se plantea priorizar el apoyo a los productores con posibilidades de mejorar su productividad, mientras que en Honduras hay un nuevo énfasis en ayudar a las *familias* más pobres. En Bolivia se escoge el rumbo contrario – se busca apoyar justamente a los productores marginales y se prioriza inversiones en las *comunidades* más pobres del país. Aún es muy temprano para evaluar si éstos cambios de visión tendrá un impacto real en la distribución de recursos y en la ejecución de programas, y si una estrategia es más eficaz que la otra.

¿Una ERP para Demostrar el Compromiso con Reducir la Pobreza?

El proceso ERP parte del supuesto de que tener una ERP nacional y comprensiva es una forma efectiva de evaluar el compromiso de cada país respecto a reducir la pobreza. Las experiencias en Bolivia, Honduras, y Nicaragua nos llevan a cuestionar este supuesto por dos razones principales.

Primero, en Nicaragua se tiene serias dudas sobre la propuesta anti-pobreza del gobierno, a pesar de que ésta ha sido aceptada por la cooperación internacional como una indicación de la voluntad pro-pobre del gobierno. El hecho de que una ERP nacional sea requisito para acceder a mucha ayuda internacional pone mucha presión en la cooperación de aprobar la estrategia nacional, aun si se tienen dudas sobre su contenido. En estas condiciones, habrá inevitablemente tendencia de ignorar debilidades en un área (el plan económico, por ejemplo) y basar el apoyo por una estrategia en el contenido de otros sectores (como la red de protección social). Esto va en contra de la idea de necesitar una estrategia comprensiva de reducción de pobreza para lograr avances importantes.

Segundo, la continuidad que se observa en las políticas surge a pesar de, y no gracias a, las estrategias nacionales anunciadas. Hemos visto que las estrategias nacionales son en realidad estrategias de corto plazo y que contienen agendas demasiado amplias y conceptuales para traducirse en poco tiempo en ejecución efectiva (Las estrategias revisadas son

menos detalladas y menos operacionales que las primeras). Los cambios que se han hecho a las estrategias se basan no en una evaluación de la efectividad de políticas implementadas o propuestas, sino en cambios de gobierno y de visión política. Además no hay por qué pensar que esta tendencia cambiará en el futuro en países con democracias activas.

Todo esto significa que es hora de volver a estudiar los objetivos del proceso de ERP y cuestionar si vale la pena seguir insistiendo en una estrategia nacional de reducción de pobreza como base de las relaciones entre gobierno y cooperación internacional. Se vuelve a esta pregunta en el capítulo 5.

¿Continuidad e Impacto de la Participación?

A parte de la necesidad de una estrategia nacional, otro fundamento básico del proceso ERP es la participación de la sociedad civil, tanto en la creación de la estrategia como en su monitoreo. En los tres países, la participación en el proceso de diseño de las estrategias se ha reducido con cada versión nueva de las estrategias nacionales, incluso la cooperación ya no pone tanta importancia en los procesos participativos previos. Es notable, por ejemplo, que en Bolivia la cooperación rechazó una estrategia de reducción de pobreza revisada por falta de proceso previo de participación (durante el período de Sánchez de Lozada), pero ahora contempla aceptar el PND que tampoco fue creado mediante un proceso participativo. En Nicaragua, la cooperación encontró aceptable la discusión del PND, que fue en realidad una consulta con poca posibilidad real de hacer cambios a la visión estratégica del gobierno.

Este retroceso en la posición de la cooperación no es necesariamente problemático. Los procesos participativos han dejado huellas positivas: no se puede descartar la posibilidad de que los diálogos, consultas, y discusiones alrededor de la ERP hayan, en cierta medida, afectado la evolución de las visiones nacionales de cómo reducir la pobreza, dando un impulso notable a la discusión de temas económicos y contribuyendo al desarrollo de las capacidades de actores sociales. No obstante, han sido procesos costosos en términos de la energía y tiempo invertido y del apoyo financiero de la cooperación. Además han generado mucha decepción entre los actores sociales involucrados por la percibida falta de atención a sus comentarios y sugerencias. A lo largo, sería mejor buscar formas más continuas de diálogo y consulta, en vez de invertir tanto en procesos diseñados en gran parte para satisfacer una condición. En el siguiente capítulo, reportamos sobre los avances en esta dirección.

A parte de la participación en el diseño de las estrategias, el proceso ERP contaba con la participación de la sociedad civil en el monitoreo de las estrategias. La participación en el monitoreo y evaluación ha sido escasa, en parte por el simple hecho de que es difícil el monitoreo de estrategias inestables. Pero tampoco parece haber mucho interés de parte de la sociedad civil de monitorear la implementación de las estrategias por el simple propósito de garantizar su continuidad. En Bolivia, la sociedad civil ha tenido más interés en buscar formas de participar en la toma de decisiones políticas. En Honduras una razón para las organizaciones de la sociedad civil por participar en el proceso ERP ha sido la promesa de tener un papel definitivo en la selección de proyectos a financiar. Estas ideas se desarrollan en más detalle en el capítulo 3.

3. Institucionalizando la Responsabilidad Gubernamental

Tanto dentro de la cooperación internacional como en círculos nacionales, hay un amplio reconocimiento de que escoger políticas económicas, sociales y de inversión adecuadas constituye solo la mitad de la batalla en la lucha contra la pobreza; los cambios institucionales son también importantes y necesarios si la meta es lograr una agenda de reducción permanente de la pobreza. Se espera que el proceso ERP institucionalizará el compromiso de luchar contra la pobreza e incrementará la capacidad de los gobiernos de llevar a cabo con éxito este compromiso (véase por ejemplo, Driscoll y Evans 2005, Grindle 2004).

El proceso ERP y las ERPs en general introducen tres tipos de reformas institucionales amplias:

- El primero se refiere a reformas destinadas a incrementar la capacidad del gobierno en el diseño y la implementación de políticas y programas (Grindle 2004). Éstas incluyen medidas como la reforma del servicio público y cambios en el relacionamiento entre el gobierno central y los gobiernos locales.
- El segundo grupo se enfoca en reformas institucionales destinadas a cambiar la función del gobierno en la economía, de manera que promueva el crecimiento, provea seguridad ante choques externos o redistribuya recursos (Bastiaensen, de Herdt y D'Exelle 2005). Estas reformas incluyen cambios en las relaciones comerciales o en el marco legal del mercado de tierras y crédito.
- El tercer tipo de reformas apunta a incrementar la rendición de cuentas por parte de los oficiales de gobierno, fortaleciendo mecanismos de control oficiales, mediante la introducción de instrumentos que incrementen la transparencia y la creación de espacios para la participación de la sociedad civil.

En la lógica del proceso de ERP, el último grupo de reformas tiene un rol central en la creación de un ambiente institucional que facilite la reducción de pobreza. Mientras más información esté disponible acerca de los planes y acciones del gobierno, será más fácil para los actores tanto dentro como fuera del gobierno monitorear los resultados y demandar acciones correctivas. Si los gobiernos y los oficiales de gobierno son evaluados por sus decisiones y sus logros, es más probable que ellos introduzcan reformas y cambios de política que mejoren sus resultados. Para superar las debilidades en las estructuras existentes en el gobierno,

el proceso ERP pone mucho énfasis en el rol de la sociedad civil en la búsqueda de que el gobierno se haga responsable por la implementación de una agenda para la reducción de la pobreza.

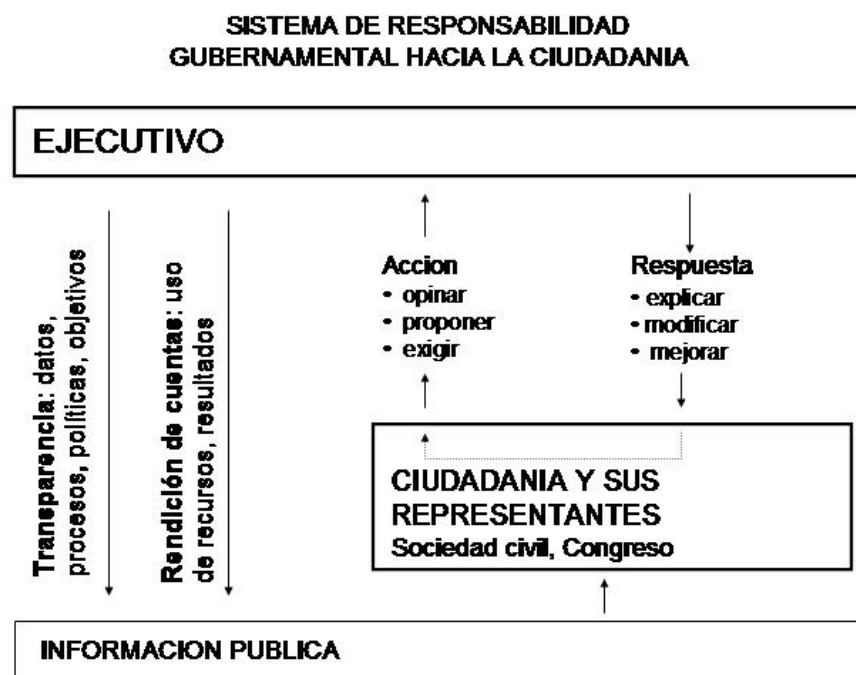
En este capítulo del informe, se investiga hasta qué punto los sistemas de “*downward accountability*” – o sistemas de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía – han sido fortalecidos en el transcurso del proceso ERP. Un sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía consiste en una serie de interacciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales que se refuerzan mutuamente (Figura 3.1)⁷. Se puede hablar de tres fases en un sistema de responsabilidad gubernamental.

- En la primera fase, el ejecutivo tiene la responsabilidad de proveer información al público. Debe ser *transparente* en sus procesos, objetivos, y políticas, y compartir datos y otra información relevante. Además el ejecutivo debe *rendir cuentas* sobre los resultados obtenidos y recursos usados.
- En la segunda fase, la ciudadanía – representada por individuos, organizaciones de la sociedad civil, o representantes elegidos (Congreso y el Consejo Municipal) – toma *acción* basada en la información que el gobierno provee.
- En la tercera fase, el ejecutivo *responde* a las preguntas, críticas, y reclamos que recibe.

La transparencia y rendición de cuentas facilitan la acción de parte de la ciudadanía, las que luego conducen a respuestas de parte del gobierno. Por otro lado, las debilidades en una fase del sistema pueden contribuir a la falla del sistema completo, por ejemplo, si el gobierno no comparte información, la ciudadanía tendrá dificultades para tomar acción sobre asuntos sustanciales y sus acciones se podrían limitar solamente a pedir la transparencia y la rendición de cuentas al gobierno. O si hay poca reacción de la sociedad a la rendición de cuentas del ejecutivo, no hay por qué esperar cambios en la gestión del gobierno.

⁷ El concepto de downward accountability que utilizamos para este estudio fue creado basado en una revisión de la literatura académica sobre este tema – ver Anexo 1.

Figura 3.1: Componentes de un Sistema de Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía



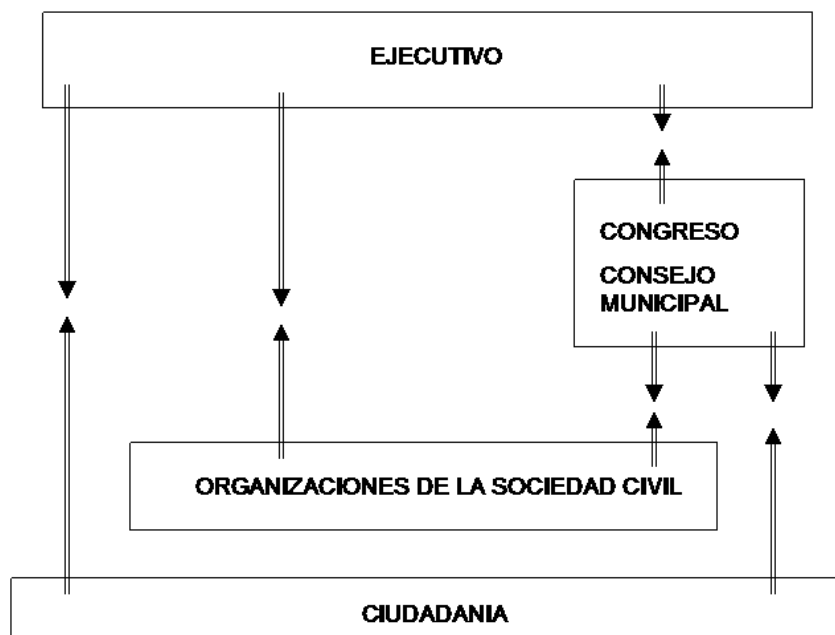
Fuente: Elaboración propia en base a Schacter 2001.

Hay un sin fin de relaciones e interacciones, tanto formales como informales, que forman parte de los sistemas de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía. Este estudio se concentra en las relaciones formales, ya que el propósito del proceso ERP fue dar vida a los sistemas formales de responsabilidad hacia la ciudadanía. La Figura 3.2 muestra las principales relaciones que se han tomado en cuenta para este trabajo.⁸ Primero están las relaciones directas entre el ejecutivo, por un lado, y la ciudadanía o las organizaciones de la sociedad civil (representantes no elegidos de diversos grupos), por el otro. En segundo lugar está la cadena de responsabilidades que conecta a la ciudadanía o la sociedad civil con el Congreso o Concejo Municipal y luego con el ejecutivo. El público puede exigir una rendición de cuentas a sus representantes elegidos, pero el Congreso o Concejo también puede exigir una rendición de cuentas al ejecutivo de parte del público que representa. Dentro de este marco, se prioriza la investigación de instancias que tengan una relación estrecha con la ERP (por ejemplo, las instancias creadas a través del proceso y del Ministerio de Finanzas).

Lo que falta en esta Figura es la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y la población a quien representan (Edwards y Hulme 1996). Para evaluar si las organizaciones de la sociedad civil representan los intereses de la ciudadanía en general sería importante evaluar también las relaciones entre estas organizaciones y sus bases. No hemos incluido esta dimensión en el presente estudio, pero nuestros informes de 2003 sí abarcaron este tema. Estudiamos la representación de los pobres a través de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de creación de las ERPs.

⁸ Sin embargo, se reconoce la importancia en la práctica de relaciones informales de rendición de cuentas.

**Figura 3.2: Sistema de Responsabilidad Gubernamental
Hacia la Ciudadanía: Relaciones Analizadas para este Informe**



3.1 Resultados de Estudios Previos

Pocos estudios existentes abarcan el tema del impacto del proceso ERP en los sistemas de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía. Sin embargo, algunos se acercan al tema al discutir como el proceso ha afectado la transparencia, el monitoreo y evaluación, o la participación.

La evaluación reciente del proceso ERP por parte del Banco Mundial concluyó que ha habido progreso en la disseminación de información y datos, y además experiencias interesantes de participación, pero ha sido más difícil desarrollar sistemas duraderos de monitoreo y evaluación (Banco Mundial 2004). Esto sugiere un progreso en el desarrollo de los fundamentos de un sistema de responsabilidad hacia la ciudadanía, sin haber consolidado verdaderos sistemas. Muchos estudios concuerdan con estas conclusiones generales, pero no todos son tan optimistas sobre los logros en la transparencia y disseminación de datos. Según CISDE-Caritas (2004), si bien se ha progresado en la publicación de información, la falta de transparencia sobre el proceso ERP ha sido un obstáculo para la participación. Wood (2005), en su evaluación de la experiencia de la sociedad civil en el proceso ERP, nota problemas relacionados al escaso acceso a la información estadística y la pésima calidad de aquella que se encuentra disponible. Hunt (2006) y Ahmed (2002) citan problemas en la disseminación de la ERP en Honduras y de datos en general en Nicaragua.

Aún más importantes que las conclusiones sobre los avances, son las observaciones sobre los factores que facilitan o dificultan el desarrollo de sistemas de responsabilidad hacia la ciudadanía. Muchos explican la falta de “acción” de la sociedad civil por la falta de dinero y de capacidad humana en estas organizaciones. A este respecto, el financiamiento de la comunidad internacional podría presentar una solución, pero alianzas entre los donantes y la sociedad civil reducen la autonomía de esta última (Wood 2005, CISDE 2004). La frustración por eventos participativos pasados (Molenaers y Renard 2006, Komives y Aguilar 2004), problemas al obtener información (Wood 2005), divisiones en su interior (Braunschweig y Stockli 2006) y la falta de una sociedad civil dinámica

en el país o la localidad (Coyle y Evans 2003, Braunschweig y Stockli 2006) son otras explicaciones para la baja actividad de la sociedad civil. Según Wood 2005, solo las organizaciones que son bien conocidas, que tienen acceso a la prensa, y que son capaces de generar demanda en la comunidad logran exigir una respuesta del gobierno.

La creación de espacios y oportunidades para el monitoreo y el diálogo facilitan la “acción” y “respuesta” necesarias para un verdadero sistema de responsabilidad. De igual forma, la poca apertura del gobierno a la participación o a la transparencia (Schelder 1999) o la falta de respeto del gobierno por la sociedad civil (Braunschweig y Stockli 2006) debilitan estas interacciones. Booth (2006) concluye que, sin apoyo claro del Estado, aunque haya una sociedad civil muy activa, no se podrá lograr que los procesos participativos tengan impacto en las políticas públicas.

Molenaers y Renard (2006) opinan que las acciones de la comunidad internacional pueden consolidar o debilitar sistemas domésticos de responsabilidad gubernamental. Por ejemplo, si los donantes no sancionan al gobierno por falta de cumplimiento, ¿cómo se puede esperar más de la sociedad civil? En muchos países, el nivel de presión de los donantes explica la apertura (o la falta de ella) del gobierno a la participación de la sociedad civil. En Malawi, CISDE atribuye la apertura del gobierno justamente a esa presión del exterior. Pero los donantes no siempre insisten en la participación en todos los países. En estados frágiles, por ejemplo, los donantes prefieren preservar el proceso ERP que insistir en mucha participación (Rombouts 2006)

Con relación al rol del Congreso en sistemas de responsabilidad hacia la ciudadanía, muchos estudios concluyen que el “oversight” (vigilancia) de los Congresos es muy pobre. El proceso ERP no busca una solución a este problema; más bien le resta aún más poder al Congreso al crear otros mecanismos no democráticos de monitoreo y evaluación (Ahmed 2002). Booth (2006) concluye que en Latinoamérica el proceso ERP no ha creado mecanismos de “accountability” en el Congreso.

3.2 El Proceso ERP y los Sistemas de Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía

La Transparencia y Rendición de Cuentas a Nivel Nacional

Un primer paso importante en el desarrollo de un sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía es mejorar la producción y disseminación de datos e información. El proceso ERP (y el apoyo financiero de la cooperación internacional) ha impulsado el progreso en esta área en los tres países estudiados, sobre todo en la producción y provisión de información y datos sobre los recursos y la gestión financiera al público. Desafortunadamente, hay menos avance en la provisión de información actualizada sobre la pobreza y los indicadores sociales. Los sistemas de información y las páginas web dedicadas a los indicadores sociales tienden a presentar problemas de actualización.

- El gobierno de Bolaños en Nicaragua ha invertido mucho en el desarrollo continuo de sistemas de seguimiento y planificación de gastos y de indicadores de desarrollo. Mucha de la información acumulada en estos sistemas se pone a la disposición del público a través de Internet. En materia financiera, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas provee información sobre inversión pública y el Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría de la gestión financiera; una nueva Ley de Administración Financiera obliga al gobierno extender este último a los entes descentralizados y autóno-

mos a partir de 2006. Asimismo, para hacer seguimiento a los indicadores de desarrollo, se creó un Sistema Nacional de Seguimiento a Indicadores de Desarrollo (SINASID). Durante el año 2005 se revisó la base de datos que conforma el SINASID para estructurar un sistema de información nacional para dar seguimiento al PND, las Metas del Milenio, el PRSC y el arreglo conjunto para apoyo presupuestario. Además, se ha empezado un proceso para hacer un seguimiento similar a los Planes Departamentales. A pesar de todo el esfuerzo que ha sido invertido en su concepción y desarrollo, el sistema todavía no se ha transformado en un instrumento útil y eficaz de seguimiento, en parte porque la base de datos no siempre se actualiza. En materia de pobreza, una parte del problema es la demora en la publicación (oficial) de los resultados de la encuesta de hogares más reciente. Es curioso que después de 5 años de haber entrado al proceso ERP, Nicaragua sólo dispone de datos sobre las tasas de pobreza que datan del año 2001.

- En Honduras, la disponibilidad de información sobre recursos y presupuestos ha mejorado gracias a la renovación en 2004 del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI). La Secretaría de Finanzas publica mucha información económica y financiera en su sitio web, pero los usuarios todavía no tienen acceso directo al SIAFI, ni tampoco al Sistema de Inversiones del Sector Público. La Ley del Fondo de Reducción de Pobreza (2002 y reformulado en 2004) requiere que el Gobierno publique informes trimestrales y anuales de ejecución del gasto ERP. Honduras también cuenta con el sistema SIERP (Sistema de Información de la ERP). El SIERP es un sistema de segundo nivel que no genera estadísticas, sino recoge información de otros sistemas y presenta indicadores. El sitio web de SIERP está en función desde marzo de 2004. Como en el caso del SINASID, en Nicaragua, los indicadores del SIERP no siempre están actualizados.
- En Bolivia, se aprecian avances importantes en los sistemas de información financiera (notablemente el SIGMA, Sistema Integrado de Gestión y Modernización), pero estos procesos se iniciaron antes del proceso ERP⁹. Hoy día muchos Ministerios y entidades públicas, y aun el Congreso Nacional, ponen información financiera, económica, y social a la disposición del público mediante sus sitios web, pero los cambios sucesivos de gobierno parecen haber creado problemas para la actualización de esta información. La información en los sitios del Viceministerio de Tesoro y Crédito, por ejemplo, data de 2003–2004, y tampoco los indicadores sociales y fiscales del nuevo Ministerio de la Planificación y Desarrollo son actualizados¹⁰. La información sobre pobreza que se encuentra en el sitio del Instituto Nacional de Estadísticas se basa en el censo de 2001 y la encuesta de hogares de 2003–2004, aunque actualmente el INE realiza otra encuesta.

El uso creciente del internet para difundir información tiene la gran ventaja de reducir el costo de publicar información pública, pero por otro lado tiende a excluir a los que no tienen acceso a internet. Una posible

⁹ Aunque el futuro del SIGMA parece estar asegurado, hay mucha discusión sobre la necesidad de cambiar la Ley de Administración y Control Gubernamental (Ley SAFCO), aprobada el 20 de Julio de 1990, que en algunas de sus partes regula la provisión de información y rendición de cuentas sobre la captación y uso de recursos. Unos de los entrevistados para el estudio mostró preocupación ante la posibilidad de cambiar la Ley SAFCO, ya que pondría en riesgo todo el sistema de control de gasto.

¹⁰ El Ministerio de Planificación está trabajando con apoyo de GTZ en el desarrollo de un nuevo sistema de planificación nacional con articulación a otros sistemas informáticos, pero aún está en su infancia.

solución a este problema se presenta en el uso de actores no-gubernamentales como puente entre las fuentes de información y la población interesada. En Bolivia, la ONG Fundación Pueblo juega este rol con su programa de “Acceso Público”, el cual pretende empoderar “a grupos menos privilegiados de la sociedad civil con información actualizada, fidedigna y comprensible.” En Honduras, el Consejo Consultivo de la ERP en Honduras – creado en 2002 por la Ley del Fondo de Reducción de Pobreza¹¹ – tiene entre sus atribuciones canalizar información del gobierno a la población por medio de las organizaciones de la sociedad civil representadas en el Consejo. Sin embargo, un informe publicado por el gobierno observa que los representantes de la sociedad civil del CCERP carecen de mecanismos para proporcionar información hacia los sectores representados (República de Honduras 2006).

En Nicaragua, se ha desarrollado un Sistema Nacional de Participación y Concertación. Este sistema establece los mecanismos de relación de gobierno, sociedad civil, sector privado y comunidad internacional para la disseminación de información y las consultas sobre de los objetivos y prioridades de políticas públicas, leyes y planes estratégicos de desarrollo en materia de desarrollo. Este sistema trata de juntar tres niveles territoriales – el municipal, el regional/departamental y el nacional. Aún cuando no funcione perfectamente, representa un progreso considerable en la disseminación y sistematización de información sobre la planificación y gestión pública, en relación a la que existía antes.

En los tres países, se ha buscado crear un marco legal para garantizar el acceso a información sobre la gestión pública. En Nicaragua, la llamada ‘Ley de Acceso a la Información Pública’ sigue estancada en la Asamblea Nacional a pesar de muchos llamados de la sociedad civil para agilizar su aprobación. En Honduras también, la sociedad civil empujó la creación de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La aprobación de la ley fue postergada por unas modificaciones controversiales que pretendían excluir de la acción de transparencia a altos funcionarios públicos, empresas privadas que ejecutan fondos públicos, y a las alcaldías. Además, el nuevo Proyecto de Ley proponía la creación de un Instituto de Acceso a la Información Pública como órgano garante de la Ley – el instituto no iba a ser autónomo, al depender de la Presidencia de la República. A pesar de estas preocupaciones y protestas por parte de varios organismos sociales, los diputados aprobaron este Proyecto de Ley en noviembre 2006. En Bolivia, el Presidente Mesa emitió un decreto supremo para garantizar a todo ciudadano información sobre la gestión pública, pero no se ha dado seguimiento a este decreto en la presente administración.¹² Paralelamente, desde 2003, el gobierno boliviano, a través del Ministerio de Justicia, ha trabajado en elaborar el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, que a finales de 2006 estuvo listo para ser tratado y aprobado por el Poder Legislativo, antes de ser promulgado por el Presidente de la República.

No se ha sistematizado todavía en ninguno de los tres países un verdadero sistema de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos. Se siguen produciendo informes de avance de la ERP, PND, y/o Metas

¹¹ Actualmente el CCERP está integrado por representantes del gobierno, 12 representantes de organizaciones de la sociedad civil, un representante de la Asociación de Municipios de Honduras, 3 representantes del Congreso Nacional y dos observadores de la cooperación internacional.

¹² El Decreto Supremo N° 27329 del Presidente Mesa estableció “que todas las instituciones del Poder Ejecutivo deberán hacer públicos, a través de las respectivas páginas electrónicas y/o por cualquier otro medio alternativo”, el presupuesto aprobado por el TGN, el número de funcionarios, los términos de referencia del personal contratado, sus Programas Operativos Anuales, los reportes de ejecución presupuestaria y los planes anuales de contratación de bienes y servicios. El decreto además garantizó acceso a esta información a todas las personas.

del Milenio, pero estos informes se producen con bastante rezago, de manera que los informes no siempre sirven para evaluar la gestión del gobierno que está en el poder cuando sale el informe. Tampoco se presenta en todos los informes un análisis muy detallado de las causas por las cuales no se lograron algunas metas, aun así, en Nicaragua los entrevistados de la sociedad civil apreciaron el seguimiento a los MDGs como un avance en la rendición de cuentas sobre la lucha contra la pobreza. En materia de rendición de cuentas, Bolivia cuenta con unas experiencias interesantes en el pasado reciente, como lo fue el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER) iniciado bajo el Presidente Quiroga, y la elaboración por UDAPE de informes de avance de la EBRP autocríticos y reflexivos, durante la administración de Sánchez de Lozada. Sin embargo, ambas iniciativas han sido descontinuadas – el SISER (que nunca llegó a ser sistema completo e integrado) a principios del presente año, y los informes de avance de la ERP en 2003. El gobierno del Presidente Morales ha introducido una forma alternativa de rendir cuentas; en agosto de 2006, el gobierno publicó los resultados principales de una auto-evaluación de su mandato por los medios de comunicación. También organizó una evaluación de la gestión del Gobierno por sectores sociales y sindicales *aliados* al gobierno.

Acción y Reacción a Nivel Nacional

Avances en la transparencia y rendición de cuentas forman la base de un sistema de responsabilidad hacia la ciudadanía, pero para que el sistema funcione es necesario que la sociedad civil o la ciudadanía haga uso de esa información para demandar, reclamar, cuestionar, o felicitar al gobierno y, luego, que el gobierno escuche y responda. Un aporte del proceso ERP a la “acción” y “respuesta” fue la creación de nuevos espacios para la interacción entre el gobierno y la sociedad civil. Se trata tanto de espacios de diálogo, como de espacios permanentes de encuentro y el “control social” (Recuadro 3.1).

Con relación a los diálogos, la sociedad civil en los tres países ha expresado muchas críticas sobre los procesos de diálogo y de consulta. Por ejemplo, sintieron que sus opiniones no se lograron incorporar en las estrategias; que el gobierno no estuvo presente o no escuchó la discusión; que no se dio seguimiento a temas que salieron de las consultas; que el tiempo dedicado al diálogo fue muy corto (sobre todo en la consulta de la ERP original y del PND en Nicaragua); o que las preguntas que se lanzaron en el diálogo era demasiado cerradas (crítica del primer diálogo sobre la ERP en Bolivia). Sin embargo, todos aprecian que estos procesos hayan facilitado encuentros entre organizaciones de la sociedad civil y el desarrollo de sus capacidades, generalmente facilitado por el apoyo financiero de la cooperación internacional. Esta capacitación y organización de la sociedad civil es un insumo importante para el desarrollo de la tradición y capacidad de “acción” en un sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía.

Más allá de los diálogos y consultas, el proceso ERP buscó institucionalizar las interacciones entre gobierno y sociedad civil con espacios permanentes o semi-permanentes de interacción y de monitoreo y seguimiento. En Bolivia, se creó una organización independiente con miembros de la sociedad civil con el fin de implementar el control social en apoyo a la ERP. En Honduras y Nicaragua, las primeras instancias creadas combinaron un rol de consulta y diálogo con la regulación de la acción del gobierno. En los tres casos, el papel de la sociedad civil en la

regulación de las acciones del gobierno y en el seguimiento del progreso obtenido ha sido muy débil, más bien parece existir un mayor interés en usar estos espacios de forma política, para incidir directamente en la toma de decisiones y definición de proyectos, que en el control o fiscalización. Por lo general, tienen poco éxito en promover cambios de políticas, excepto cuando sus acciones reciben el apoyo de la cooperación internacional o cuando el trabajo en conjunto con la sociedad civil es un requisito impuesto desde afuera (como fue el caso con el Directorio del Diálogo en Bolivia). Todos los espacios creados han sufrido problemas de financiamiento y la solución se ha encontrado en la cooperación internacional.

Recuadro 3.1: La “Acción” de la Sociedad Civil en un Sistema de Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía

En este documento se usa la palabra “acción” para denominar de forma general los esfuerzos que hacen los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil para demandar, reclamar, cuestionar, o felicitar al gobierno en base a la información que tienen sobre sus planes, uso de recursos, y logros. En Bolivia y Honduras, se suele hablar de “control social” y “auditoría social” respectivamente cuando se trata de acción coordinada tomada por un grupo de individuos o organizaciones fuera del ambiente político.

El control social en Bolivia: El concepto de control social no es nuevo en Bolivia, está presente en la administración propia de las comunidades indígenas en Bolivia, donde hay una tradición de control social como contrapeso al poder delegado a la autoridad social: la comunidad ejerce el control social como un mecanismo de castigo hacia la autoridad que abuse de su poder o no cumpla con los consensos logrados y establecidos en Asamblea (De Jong et al 2007b). En la Ley de Participación Popular de 1994, se establece en cada municipio un Comité de Vigilancia, con el rol de vigilar las acciones del Ejecutivo Municipal. El concepto surge de nuevo en la Ley del Diálogo Nacional que surgió a raíz del proceso ERP, donde por control social se entiende “el derecho de las organizaciones e instituciones de la Sociedad Civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social”.

La auditoría social en Honduras: La auditoría social es el proceso a través del cual los ciudadanos (organizados o individualmente) realizan acciones de monitoreo, verificación y evaluación cualitativa y cuantitativa de la gestión pública, con el objeto de realizar recomendaciones y propuestas que garanticen la provisión de servicios públicos eficientes y satisfactorios de acuerdo a sus demandas sociales y planes de desarrollo (González de Asís y Acuña, 2003, citado en Hernández y Ávila 2006). Según otra definición, la auditoría social constituye un nivel de participación ciudadana (entendida como derecho y como deber) y supone uno o varios procesos cuyo objetivo es evaluar, monitorear, o dar seguimiento a un proyecto, programa, política, proceso, presupuesto o a los compromisos de una institución pública (o privada que recibe fondos públicos), para ofrecer recomendaciones desde la ciudadanía, que tiendan a la mejora en términos de eficiencia, eficacia, calidad, ética y/o transparencia de la gestión pública, en un marco de gobernabilidad democrática e interés por el bien común (E. Hernández, 2006, citado en Hernández y Ávila 2006).

- En *Bolivia*, la Ley del Diálogo Nacional institucionalizó el control social a nivel nacional con la creación de un Mecanismo Nacional de Control Social (idea originalmente impulsada por la Iglesia Católica). Esta ley reconoce un MNCS, constituido por representantes de la sociedad civil que vigila la ejecución de las políticas públicas y el uso de los recursos, sobre todo del dinero HIPC II. El MNCS formó

parte, en un inicio, del Comité Interinstitucional de Seguimiento a la ERBP. Sin embargo, su rol en la práctica (y de la mayoría de los Mecanismos Departamentales de Control Social que luego se formaron) ha sido muy limitado. Su funcionamiento tuvo dificultades por falta de recursos y por una falta de legitimidad clara para asumir el liderazgo de “la sociedad civil”. Otro problema ha sido su inclinación hacia la cogestión y el uso del organismo, por algunos de sus integrantes, como vehículo al poder, los cuales no se contentaron con el rol de control social, sino más bien buscaron usar esta institución para tener incidencia directa en la toma de decisiones políticas.

El MNCS no es el único ejemplo de esta tendencia. Lo mismo se manifestó en el Directorio del Diálogo que se formó con el fin de dar un rol a la sociedad civil en el diseño del segundo diálogo nacional. Los representantes de la sociedad civil que se encontraron en el Directorio obligaron al gobierno a tomar varias medidas de política (por ejemplo la compra por el gobierno de productos de origen nacional) antes de empezar con el trabajo de planear y organizar el diálogo. A diferencia del MNCS, los representantes de la sociedad civil en el Directorio del Diálogo tuvieron mucho poder porque tanto la Ley del Diálogo como la cooperación internacional requerían que el gobierno avanzara en ese segundo diálogo. El MNCS, a pesar de ser mencionado en la Ley del Diálogo, nunca tuvo este apoyo en sus funciones.

Desde 2004 hasta mediados de 2006, el MNCS estuvo en una verdadera crisis de liderazgo. Ahora hay señales de que el Mecanismo podría tener una segunda oportunidad de consolidarse, con un rol dentro del “Cuarto Poder Social del Estado Plurinacional y Pluricultural” que plantea la nueva administración. Este poder tendría atribuciones de control y fiscalización a los tres poderes constituidos – el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los asambleístas encargados de redactar la nueva constitución. Sin embargo queda por ver si el MNCS es la única agrupación de organizaciones civiles que aspira a asumir este rol. Esa propuesta sugiere que el apoyo del nuevo gobierno a la idea de control social podría ser el viento en las velas con el objetivo de instituir el control social a nivel nacional.

- *Honduras* cuenta con el Consejo Consultivo de la ERP, institución tripartita creada principalmente para ser un ente colegiado, participativo y de asesoría al Gabinete Social en relación a la elegibilidad y priorización de acciones a tomar, la definición de indicadores, y la selección de metodologías para el seguimiento y la evaluación. Otras de sus atribuciones son revisar y pronunciarse sobre los informes de avance de la ERP, proponer iniciativas para fortalecer la participación de la sociedad civil, la difusión del proceso ERP y la coordinación de la ejecución y seguimiento de la ERP. Las organizaciones sociales en el CCERP sienten que efectivamente tienen el poder de pedir rendición de cuentas del gobierno. También logran exigir que el Ejecutivo responda a las propuestas que hace el CCERP. Una autocrítica de la sociedad civil en el CCERP es el no haber logrado impulsar un proceso sistemático de auditoría social, además que piensan que su papel en el proceso ERP ha sido demasiado reactivo, por ese motivo, se decidió formular un Plan Estratégico “para orientar una actuación prepositiva” dentro del marco de una visión de mediano plazo (Díaz Arrivillaga et al. 2006). Cabe notar que el proponer políticas y hasta tener un rol en implementarlas va más allá del rol previsto para el CCERP, aunque es una indicación que – como se ha visto también en

Bolivia – las organizaciones de la sociedad civil que participan en los espacios que se abren para el control social tienen la aspiración de tener un rol más activo en la toma de decisiones, demostrando que su prioridad no es la auditoría o control social.

Una debilidad reconocida por el gobierno en el funcionamiento del CCERP es la falta de capacidades técnicas de los participantes de la sociedad civil para el seguimiento y monitoreo de los programas. A este respecto, el Gobierno anterior había prometido fondos para la capacitación, pero nunca cumplió y hasta ahora tampoco se ha logrado obtener fondos del Gobierno actual. Recientemente, con fondos de, entre otros, el Banco Mundial, se ha podido establecer un grupo técnico que va a hacer el análisis para los grupos de la sociedad civil en el CCERP.

Otro espacio para canalizar la “acción” de la sociedad civil en Honduras es el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) que fue reestablecido en el año 2005, y esta vez está constituido solamente por organismos de la sociedad civil en vez de la sociedad civil y el estado. Es un organismo descentralizado con autonomía financiera que además recibe apoyo de la comunidad internacional. El CNA se ha comprometido a “promover y apoyar mecanismos de rendición de cuentas y auditoría social a nivel central, regional y local a través de una legislación especial centrada en la estrategia de reducción de pobreza ERP”. Con ese fin, este organismo ha sido uno de los impulsores de la Ley de la Transparencia y Acceso a Información Pública. También está trabajando en una metodología de Auditoría Social a la ERP para los ámbitos local, regional y nacional (véase Hernández y Ávila 2006). Dicho sistema tiene varios elementos en común con el concepto del sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía que se está analizando en este informe.

- En *Nicaragua*, la institución central de encuentro entre la sociedad civil y el gobierno es el Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES). El CONPES fue creado al inicio del proceso ERP como órgano consultivo del Presidente de la República, y jugó un papel importante como mecanismo de consulta a la sociedad civil, sobretudo en el proceso de consulta sobre la primera ERP y al inicio del gobierno del presidente Bolaños. Después de un período difícil, el CONPES últimamente ha retomado una parte del protagonismo que había perdido, debido a la reformulación del Consejo, la disponibilidad de nuevas fuentes de financiamiento y la política deliberada de su Secretaría Ejecutiva de reanudar lazos de cooperación con otras instituciones del Estado.

El rol del CONPES no es exigirle rendición de cuentas al Estado sino que es un espacio de consulta, donde los representantes de la sociedad civil pueden hacer recomendaciones y proponer políticas. Los entrevistados del CONPES aprecian la posibilidad de poner temas en la agenda política, aunque por lo general tienen poca incidencia en la toma de decisiones. Cuenta con 8 comisiones sectoriales que ofrecen espacios de discusión entre el gobierno y la sociedad civil a nivel sectorial, pero los entrevistados manifiestan que los representantes del gobierno no participan. Las discusiones más importantes son entre el gobierno y los donantes en las mesas sectoriales de coordinación (donde no están siempre presentes las representantes de la sociedad civil).

Con esta división entre discusiones gobierno-donante y gobierno-sociedad civil, la sociedad civil ha perdido influencia con respecto a la situación inmediatamente después del Huracán Mitch. Existe una percepción casi universal entre los miembros de organizaciones de la sociedad civil que el papel y la incidencia de la sociedad civil alcanzaron su punto máximo durante el periodo inmediatamente posterior al huracán Mitch, altura en que el gobierno y los donantes consultaron y se apoyaron en la sociedad civil, tanto para identificar necesidades como para planificar y ejecutar los trabajos de reconstrucción del país. Nada de lo que vino después se comparó a la participación de la sociedad civil en el proceso alrededor de los acuerdos de Estocolmo.

Aún en un sistema formal de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía la “acción” no está confinada solamente a estas instancias creadas para este propósito, al contrario las organizaciones de la sociedad civil, y el ciudadano con su voto, tienen otras posibilidades para hacer seguimiento al trabajo del gobierno. En Honduras, por ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana (2006) establece mecanismos de la Participación Ciudadana tales como el plebiscito y el referéndum. En Bolivia, el Presidente Mesa hizo un referéndum para demostrar apoyo popular por su política de gas. Un ejemplo de acción coordinada de la sociedad civil directamente relacionado con el proceso ERP es la crítica a la primera ERP publicada en 2001 por la Coordinadora Civil, bajo el título “La Nicaragua que Queremos”. Esta crítica, que adolece de una priorización pero contiene un muy buen análisis de la situación del país, surgió de la frustración de las organizaciones de la sociedad civil con la falta de respuesta casi total con que el Gobierno recibió sus sugerencias en los procesos iniciales de consulta. Otro ejemplo más reciente en Honduras, con menos enlace directo con la ERP, es la Auditoría Social en el Programa Nacional contra el VIH/SIDA. En Bolivia, la Fundación Pueblo publica el boletín Datos y Hechos que presenta información y análisis respecto a las políticas de reducción de pobreza bajo un convenio con el MNCS. CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario) publica su análisis crítico y sus alternativas de política en el marco del Proyecto de Control Ciudadano (apoyado por Social Watch). Un problema es que este tipo de esfuerzo la sociedad civil frecuentemente depende del apoyo de la cooperación; si disminuye el interés de la cooperación por este tema, lo mismo tendrá a ocurrir en las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, y vice-versa.

Como no se ha establecido una tradición de seguimiento y evaluación de las actividades del gobierno de parte de la sociedad civil a nivel nacional, es difícil hablar de la “respuesta” del gobierno como parte de un sistema de responsabilidad hacia la ciudadanía. Sin embargo, los entrevistados para este estudio en Nicaragua sienten en general una mayor apertura en niveles intermedios del gobierno, aunque una actitud mucho más cerrada y hasta arrogante en la alta jerarquía del gobierno. La actitud del nuevo gobierno en Bolivia, e incluso del gobierno del Presidente Mesa, es más abierta ante críticas y propuestas de actores no gubernamentales (por lo menos los actores asociados al gobierno), en relación a lo que fue el gobierno de Sánchez de Lozada. En el segundo mandato de Sánchez de Lozada, fue la falta de respuesta a las voces “de la calle” lo que llamó la atención. Queda por ver si el gobierno Morales se abre a toda la ciudadanía o se limita a escuchar a los actores sociales que apoyan a su gobierno. En Honduras, es muy temprano llegar a conclusiones sobre la apertura de la administración de Zelaya.

El Rol del Congreso

Hasta ahora hemos hablado solamente de la relación entre la sociedad civil y el gobierno. Sin embargo hay otra “ruta crítica” en nuestro esquema de un sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía – a través el Congreso. El Congreso representa a la población y puede actuar a base de presiones y sugerencias que recibe “de abajo”, de tal forma que transmite los mensajes de la población hacia el gobierno nacional. En informes anteriores ya se habló de las muchas debilidades de los Congresos en los tres países, debilidades que muestran que no juega un rol activo o significativo en fiscalizar o hacer seguimiento al trabajo del gobierno.

En el caso de Nicaragua en particular, no puede olvidarse que durante todo el periodo del gobierno de Bolaños las relaciones entre la Asamblea Nacional y el Ejecutivo han sido casi siempre caracterizadas por un antagonismo considerable. Esta fuerte politización tiende a dificultar las relaciones y por ende la transparencia, la rendición de cuentas y la respuesta a pedidos de información. En Honduras, en 2005 los diputados fueron electos por primera vez por voto directo, y como resultado 80% de los diputados cambiaron. Aun es muy temprano para predecir si este cambio significará un rol más activo del Congreso en un sistema de responsabilidad hacia la ciudadanía en el futuro, pero los diputados entrevistados enfatizaron que se necesitan mejores mecanismos de control y seguimiento, una participación más activa y un “contacto permanente con el pueblo.” En Bolivia, las opiniones sobre la apertura y posibilidad de cambio en el nuevo Congreso son mixtas, pareciera que la nueva administración tiene su vista puesta en la institucionalización del control social a través del Cuarto Poder del Estado, y no en aumentar la capacidad del mismo Congreso.

En general, observamos que el proceso ERP no ha fortalecido el rol de los diputados en el seguimiento del trabajo del ejecutivo, ni ha despertado su interés activo en temas de reducción de pobreza (con la notable excepción del debate reciente en Honduras sobre los recursos HIPC II). Tampoco se nota mucho interés en la sociedad civil de comunicar sus propuestas y demandas a través del Congreso más allá de los esfuerzos recientes de promulgar leyes para mejorar la transparencia. En general, son preferidas rutas más directas al Ejecutivo, cuando éstas existen (mediante espacios participativos o, en el caso de Bolivia, la Asamblea Constituyente).

El Nivel Local

Los gobiernos e instituciones locales pueden jugar diferentes roles en un sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía.

- Primero, los gobiernos locales como proveedores de servicios y encargados de la planificación y ejecución de proyectos de inversión a nivel local tienen la responsabilidad, al igual que el Ejecutivo Nacional, de ser transparentes, rendir cuentas a los ciudadanos del municipio, y escuchar y responder a las críticas hechas a su gestión. Es decir, que deben haber sistemas de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía a nivel local.
- Por otro lado, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales a nivel local pueden formar un enlace importante entre los ciudadanos y organizaciones locales por un lado y entre el gobierno departamental o regional y el gobierno nacional por otro lado, canalizando información de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

En cuanto al primer punto, la descentralización de recursos y de funciones ha avanzado en alguna medida en los tres países en los últimos seis años, y los tres países cuentan con elementos que podrían contribuir a un sistema de responsabilidad gubernamental a nivel local. Sin embargo, el proceso ERP parece no haber tenido impacto en estos sistemas locales, aparte de su apoyo general para la descentralización,

- De los tres países, Bolivia tiene la historia más larga con la descentralización y el control social a nivel local. Los sistemas de gobierno en las comunidades indígenas y campesinas incorporan hace tiempo la tradición del control social. Con la Ley de Participación Popular de 1994 se creó en cada municipio un Comité de Vigilancia, compuesto por representantes de las “organizaciones territoriales de base” (juntas de vecinos, comunidades indígenas y organizaciones de campesinos). Este comité participa en la creación de los planes de inversión municipales, pero también tiene un rol explícito en el control social de la gestión municipal. El control que ejercen los comités se concentra más en la implementación de los planes municipales de desarrollo que en el control de los gastos. En las elecciones municipales recientes, varios ex-miembros de los comités de vigilancia fueron electos alcaldes, lo que ha creado una nueva apertura al control social en la Alcaldía de estos municipios.
- En Honduras, los gobiernos locales tienen una tradición de celebrar cabildos abiertos para facilitar el encuentro entre la administración local y los ciudadanos. Desde el año 2001, se ha empezado a instalar Comisiones de Transparencia con el objetivo principal de promover la transparencia en el municipio y evitar la corrupción con fondos públicos. Las actividades principales de las Comisiones son la revisión de reportes financieros de la Corporación Municipal, hacer solicitudes de rendición de cuentas en cabildos abiertos, así como la supervisión de proyectos y monitoreo de subsidios. Las Comisiones son conformadas por alrededor de 5–6 personalidades respetadas de la comunidad. Actualmente, se han establecido Comisiones en más de la mitad de los municipios hondureños, y hay algunas experiencias interesantes de auditoría social a nivel local, aunque es un proceso lento y requiere auditores capacitados y un alto conocimiento del medio o sector que se va a auditar. Para facilitar la expansión de estas actividades, el Comité Nacional Anti-Corrupción está diseñando una metodología de auditoría social para el nivel municipal. Cabe señalar que la idea de auditoría social no nace ni con la ERP ni con las Comisiones de Transparencia – ya hay experiencias de auditorías sociales a nivel local que datan de la época del huracán Mitch.
- En Nicaragua, los gobiernos municipales no cuentan con instancias de control social. Hay un Comité de Desarrollo Municipal, pero su rol se centra en la planificación y no en el control social (Helmsing 2003). Los municipios celebran cabildos abiertos, pero en realidad la transmisión de información al público depende en la voluntad política del alcalde y sufre por la falta de recursos y de sistemas de gestión en los municipios. Una posible explicación para la diferencia marcada en el control social entre Bolivia y Honduras por un lado y Nicaragua por el otro es el hecho de que los gobiernos municipales en Nicaragua han tenido menos responsabilidad por la provisión de servicios y la ejecución de proyectos. Aun si no hay espacios formales de control social a nivel local en Nicaragua, hay experiencias con auditorías sociales hechas por ONGs (Helmsing 2003). No hay hasta ahora evidencia de que las actividades o capacidades para asumir este rol

por parte de las organizaciones de la sociedad civil a nivel local hayan aumentado en los años recientes. Las consultas recientes sobre el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Departamentales de Desarrollo han reforzado las capacidades de las organizaciones locales para participar en la discusión sobre políticas, ya que muchas veces llegaron muy poco preparadas para jugar un papel decisivo o útil en las discusiones (Guimaraes 2007).

Si evaluamos los gobiernos locales como parte de un sistema integrado de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía (punto dos, arriba), tampoco podemos concluir que el proceso ERP haya tenido mucho impacto. Además, hay poco conocimiento de las estrategias nacionales a nivel local (y en el caso de Honduras la falta de planes regionales de desarrollo relacionados a la estrategia nacional), lo que explica la poca preocupación a nivel local por vigilar su implementación.

Los procesos de diálogo y consulta relacionados a las ERP y los PND han promovido la transmisión de información de gobierno nacional a nivel local y en cierta medida la recolección de ideas y preocupaciones locales por parte del gobierno nacional, pero no se han sistematizado todavía estos enlaces. Nicaragua ha hecho más progreso en esta área con el desarrollo de su sistema PASE (descrito anteriormente) y con la apertura reciente del CONPES a actores departamentales y locales. En Bolivia, originalmente se pensó crear un sistema nacional de control social, con enlaces entre los comités de vigilancia a nivel local, los Mecanismos Departamentales de Control Social, y el Mecanismo Nacional de Control Social. Por algún tiempo se logró establecer una coordinación entre el nivel nacional y el departamental pero nunca se consolidó la relación con el nivel municipal. Además el trabajo de los mecanismos departamentales ha sido muy variado; unos han sido más activos y eficaces que el MNCS, pero muchos han dejado de función por falta de recursos. Ahora el PND enfatiza la necesidad de crear un vínculo entre lo local, lo regional y lo nacional en la planificación participativa y el control social, con la región como el punto de encuentro.

3.3 Conclusiones

Nuestro análisis llega a unas de las mismas conclusiones de estudios anteriores. Concordamos con el estudio del Banco Mundial que el proceso ERP ha producido más progreso en la diseminación de información que en la institucionalización del monitoreo y evaluación. Con unas excepciones, los avances en diseminación de información se han concentrado en el nivel nacional y dependen del internet. Procesos de diálogo y consulta, el Sistema Nacional de Participación y Concertación en Nicaragua, y las acciones de unas organizaciones sociales, han ayudado en cierta medida a llevar los datos producidos en el nivel nacional a las regiones y municipios y a grupos que no tienen acceso a los sitios web del gobierno. También es importante reconocer que a nivel nacional se ha progresado más con la producción y diseminación de datos, y rendición de cuentas sobre recursos y presupuestos que sobre los resultados logrados por cada gestión. Los sistemas informáticas que buscan juntar información para hacer seguimiento de resultados tienen problemas de actualización en los tres países, o están todavía en proceso de desarrollo o reformulación. Es preocupante que en Nicaragua los datos más actualizados sobre la pobreza a la hora de escribir este informe sean del 2001. Estos problemas se deben por lo menos en parte a la tendencia de los donantes de apoyar la recolección de datos (por ejemplo el censo o una

encuesta de hogares) en vez de desarrollar de forma más generalizada y continua la capacidad de las instituciones encargadas de recolectar y analizar los datos..

Las actividades de monitoreo y evaluación de las políticas de reducción de pobreza de parte de la sociedad civil son muy limitadas a nivel nacional. Esto se explica en parte por la poca apropiación de parte de la sociedad civil de las estrategias de reducción de pobreza o planes nacionales de desarrollo y por el hecho de que los planes son poco concretos y por lo tanto difíciles de monitorear. Otros factores importantes son la falta de acceso a información, problemas de financiamiento o capacidades entre actores sociales, y un mayor interés de parte de estos actores de participar en las discusiones sobre el diseño y priorización de las políticas públicas. El hecho de que los informes sobre resultados salen con mucha demora reduce su utilidad en un sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía: no siempre se pueden usar para evaluar la gestión del gobierno actual.

En los municipios de Bolivia y en una parte creciente de los municipios en Honduras, la tradición de control social está mejor establecida e institucionalizada que al nivel nacional. Hasta ahora no se ha logrado juntar el nivel municipal con el nivel nacional en un sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía. El Sistema Nacional de Participación y Concertación en Nicaragua da un primer paso, pero su propósito es la consulta y la diseminación de información, no el control social.

Queda claro que la cooperación ha tenido y sigue tendiendo una influencia muy grande en el desarrollo y funcionamiento de los subcomponentes de los sistemas de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía a nivel nacional. A nivel local, su influencia es menos evidente. A nivel nacional, financian (a veces inadecuadamente) muchos de los espacios creados para facilitar la interacción entre el gobierno y la sociedad civil y los esfuerzos para mejorar sistemas informáticos y la disponibilidad de datos. Su énfasis en la importancia de la participación fue un impulso para crear muchos de los espacios que existen. Su apoyo por las posiciones de la sociedad civil aumenta enormemente la posibilidad de que el gobierno “escuche” y “responda”. Pero por otro lado, su énfasis en el rol de la sociedad civil ha debilitado, o dejado de lado, a los Congresos.

La alta dependencia en la comunidad internacional significa que la sostenibilidad de lo que se ha logrado a nivel nacional en esta materia no está asegurada. Mucho depende de la actitud de las nuevas administraciones y del comportamiento de la cooperación internacional en el futuro. En el caso de Bolivia, parece que el gobierno por su propia iniciativa buscará formas de fortalecer el control social. Dada la influencia de la cooperación internacional en este tema, la pregunta de Molenaers y Renards (2006) es muy importante: si los donantes siguen apoyando a gobiernos que no implementan sus estrategias o cumplen con condiciones, ¿cómo se puede esperar más de la sociedad civil? Más énfasis en resultados, en menos en planes, de parte de la cooperación podría estimular mejor uso de los sistemas de monitoreo y evaluación.

4. Apoyo de la Cooperación Internacional

Bolivia, Honduras, y Nicaragua reciben montos de cooperación externa bastante altos (Cuadro 4.1). Aunque los montos absolutos no son tan diferentes entre los tres países, en términos per cápita, y sobre todo en relación con el PNB, Nicaragua recibe mucho más que los otros dos países (Cuadros 4.2 y 4.3). Se han observado variaciones anuales bastante grandes en la ayuda que los países reciben, debido, por ejemplo, al Huracán Mitch de 1998, la crisis política y económica en Bolivia en 2003, y el Punto de Culminación de HIPC II en Bolivia en 2001 y Nicaragua en 2004.

Cuadro 4.1: Ayuda Externa, en Millones de US\$ Corrientes, 2000–2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Bolivia	475	735	681	930	767
Honduras	450	679	472	392	642
Nicaragua	562	931	517	833	1232

Fuente: Banco Mundial (2006b).

Nota: Incluye alivio a la deuda

Cuadro 4.2: Ayuda per Cápita, en US\$ Corrientes, 1998–2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bolivia	79	70	57	87	79	105	85
Honduras	52	131	70	103	70	57	91
Nicaragua	126	138	113	184	100	158	229

Fuente: Banco Mundial (2006b).

Nota: Incluye alivio a la deuda

Cuadro 4.3: Ayuda en % del Producto Nacional Bruto, 1998–2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bolivia	8	7	6	9	9	12	9
Honduras	6	16	8	11	7	6	9
Nicaragua	18	19	15	24	14	21	29

Fuente: Banco Mundial (2006b).

Nota: Incluye alivio a la deuda

La importancia de la cooperación externa en estos países implica la necesidad para sus gobiernos de elaborar una estrategia de reducción de pobreza o de planes nacionales. En el marco de la ERP, la comunidad internacional se comprometió no solamente a contribuir de forma financiera a la implementación de las estrategias, sino también a mejorar su coordinación con el gobierno, alineando las condiciones y los objetivos de su ayuda con las prioridades identificadas por los gobiernos nacionales. En parte esto implicó pasar de apoyo a proyectos hacia apoyo presupuestario y sectorial.

En informes anteriores observamos que se registraron varios avances en la coordinación y la apropiación de la ayuda, con sus respectivos altos y bajos, pero que estos cambios tenían poca relación con el proceso ERP. En Nicaragua y Bolivia, los países donde el proceso ERP fue menos duradero, hubo el mayor movimiento hacia apoyo presupuestario en arreglos comunes – la modalidad que más refleja armonización y apropiación. En Honduras, la estructura de la coordinación donante fue el resultado del Huracán Mitch, no de la ERP; la estabilidad relativa del proceso ERP no ha fomentado mayores cambios a las modalidades de ayuda.

Los cambios en procesos de coordinación y apropiación de la ayuda, reflejados en asumir más modalidades de apoyo presupuestario y de apoyo sectorial, se deben más bien a presiones provenientes de procesos internacionales como son las Declaraciones de Roma y de París sobre Armonización y Alineación. En realidad, son las sedes de ciertos donantes (países Nórdicos, DFID, Holanda, Suiza) que transfieren estas presiones a sus embajadas y agencias en los países receptores. Por esta razón se observan más cambios en Nicaragua y Bolivia que en Honduras, donde Suecia por mucho tiempo era el único donante bilateral que estaba promoviendo apoyo presupuestario.

Dada la importancia cada vez mayor de los procesos internacionales en el discurso sobre coordinación donante en los países, comenzamos esta sección con un análisis de los avances en los tres países en la “agenda de París”: apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados, y la rendición de cuentas mutua. Continuamos con los acontecimientos en torno al apoyo presupuestario.

4.1 La Práctica y la Agenda de París

Apropiación: Países Receptores Ejecutan Liderazgo sobre sus Políticas y Estrategias de Desarrollo y Coordina la Ejecución

A nombre de la “apropiación”, los países receptores se comprometen a elaborar planes o estrategias nacionales para reducir la pobreza, y a operacionalizar estos planes en marcos de gastos multi-anales y presupuestos anuales. Además, se espera que los países asuman liderazgo en convocar mesas sectoriales, con participación no sólo de la cooperación internacional sino también de la sociedad civil y del sector privado. Aquí se nota una contradicción entre “apropiación” y “coordinación”, porque se asume que los gobiernos tomen liderazgo en la coordinación de políticas sectoriales, y al mismo tiempo que les dejen un papel muy grande en la co-definición de planes y proyectos a los donantes en las mesas sectoriales (Hayman 2005).

En la práctica, los cambios de gobierno en Bolivia y Honduras a principios de 2006 trajeron consigo alta rotación de personal. Esto implicó un estancamiento en los avances hacia marcos de gastos multi-anales y también en el liderazgo de las mesas sectoriales. Recientemente (junio-agosto) estos gobiernos presentaron nuevos (o actualizados, en el

caso de Honduras) planes de desarrollo y propuestas para reactivar las mesas sectoriales. En Nicaragua los avances en la planificación financiera pública pudieron seguir, pero el liderazgo de parte del gobierno en las mesas sectoriales no siempre está presente, y la ejecución de los planes sectoriales es variada. Un representante del gobierno observó que algunos donantes tampoco quieren este liderazgo del gobierno; prefieren coordinar ellos mismos la ejecución de inversiones sectoriales. Entre las mesas que funcionen en los tres países, existen pocas con participación de la sociedad civil y del sector privado. Los gobiernos muchas veces opinan que esta participación no es “oportuna”, y los donantes generalmente aceptan este argumento.

Alineación: Donantes Basan todo su Apoyo en las Estrategias, Instituciones y Procedimientos del País Receptor

En Honduras y Nicaragua, los representantes de la cooperación internacional afirman que la ERP (u otros planes nacionales) siguen siendo el punto de referencia para su trabajo. Pero en la práctica los planes son suficientemente amplios para albergar todos los proyectos y programas de la cooperación: las ERPs empezaron como planes amplios y en el transcurso de 5 años han crecido a ser planes nacionales de desarrollo. Cuando se trata de definir proyectos concretos o, por ejemplo, definir indicadores y metas para el apoyo presupuestario (sectorial), los planes no son lo suficientemente concretos para poder servir como fuente directa de estas condiciones y objetivos. Todo esto significa que esta alineación no tiene mucho contenido real.

En cuanto a la alineación a los sistemas de los países receptores (presupuestos, cuentas bancarias, sistemas de monitoreo y auditoria, y reglas para adquisiciones de bienes y servicios), las experiencias son variadas. Según el director del VIPFE (Viceministerio de Inversiones Públicas y Financiamiento Externo) en ese entonces en Bolivia, en 2003 ya casi toda la ayuda estaba dentro del presupuesto nacional, pero los resultados de una encuesta reciente del OECD-DAC ponen esto en duda. En Nicaragua, en el último año se ha logrado que toda la ayuda esté visible en el presupuesto nacional. En Honduras, el 85% de la ayuda está dentro del presupuesto (Gobierno de Honduras 2005). Aunque son avances, el estar dentro del presupuesto sólo es un primer paso en la agenda de la alineación de la ayuda. Muchos donantes mantienen sus propias cuentas bancarias, montan sus unidades de ejecución para sus proyectos y programas pagando salarios altos, imponen sus propias reglas para adquisiciones (incluyendo a veces requerir compras en el país donante – ayuda atada) y organizan sus propios sistemas de monitoreo y auditoria. En Nicaragua, varios donantes no pudieron o no quisieron informar al gobierno sobre sus compromisos multi-anales. En estos aspectos de alineación, la práctica está muy lejos de la Declaración de París.

Armonización: Las Acciones de los Donantes son mas Armonizadas, Transparentes, y Colectivamente más Efectivas

La armonización de la Declaración de París se refiere a arreglos comunes, sistemas comunes de monitoreo y auditoria, misiones conjuntas y simplificación de procedimientos, con miras a reducir los costos de transacción para el país receptor y en general. Entonces, los Arreglos Conjuntos de Financiamiento para Apoyo Presupuestario que se establecieron en Bolivia y Nicaragua en años anteriores en sí son un buen ejemplo de armonización.¹³

¹³ Los avances en el área de apoyo presupuestario están tratados más adelante.

La armonización de la ayuda en la práctica depende en gran parte del trabajo de las mesas sectoriales. En Nicaragua algunas mesas todavía se encontraban en funcionamiento. En educación y salud existen fondos comunes con coordinación de misiones, evaluaciones etc. Pero los donantes no están contentos con la ejecución por parte del gobierno del plan sectorial en educación, lo que ya tiene consecuencias en cuanto a su voluntad de contribuir a fondos comunes en general. El fondo común en salud es más reciente, e incluye también una delegación, un “silent partnership”.¹⁴ En Honduras sólo existe alguna coordinación al nivel subsectorial, por ejemplo en la iniciativa Educación para Todos (“EFA”) y un programa para el control del mal de Chagas. En Bolivia, hay todavía ciertos avances en la ejecución de los fondos comunes o canastas en base a planes sectoriales desarrollados por el gobierno anterior. Por lo general, hay pocos avances en la simplificación o unificación de procedimientos, misiones, informes, monitoreo y evaluaciones. La mayor parte de la ayuda en los tres países todavía se ejecuta en proyectos separados. En Bolivia, el apoyo presupuestario representó sólo el 23% del total de la ayuda 2000–2005, pero esta cifra está todavía algo inflada por incluir préstamos de la CAF que no son concesionales y que tienen una proporción de fondos de libre uso más alto que el promedio (Jong *et al.* 2006). En Nicaragua, la proporción de apoyo presupuestario en el total de la ayuda sobre 2000–2005 es sólo del 14%, y en Honduras seguramente no es mayor.

Gestión por Resultados: Mejorar la Gestión de Recursos

y la Toma de Decisiones con Miras a Resultados

En el área de la gestión por resultados hay pocos avances en Bolivia y Honduras. Los gobiernos no presentaron Informes de Avance sobre la ERP, ni – por los cambios de gobierno – hubieron avances en procesos presupuestarios hacia marcos de gastos multi-anales y presupuestación por resultados.¹⁵ En Nicaragua, el gobierno continuó avanzando en la elaboración de marcos de gastos multi-anales. Este país elaboró un tipo de “informe de avance” sobre la ejecución de la ERP 2003–2005 dentro de su Plan Nacional de Desarrollo presentado en noviembre 2005, y otro en mayo 2006 en el contexto de monitoreo del apoyo presupuestario. Dentro de los diferentes sistemas de apoyo presupuestario en los tres países se observa cierto progreso en la dirección de más indicadores de resultado (ver abajo).

Responsabilidad Mutua: Donantes y Países Receptores se

Rinden Cuenta Mutuamente sobre los Resultados del Desarrollo

En cuanto al tema de rendición de cuentas mutua, los Planes de Armonización y Alineación en los tres países son un avance porque contienen la situación actual y los compromisos de ambas partes con respecto al avance en la agenda de París. En el caso de Bolivia, el Plan se presentó durante la reunión de París. En Honduras y Nicaragua, los planes comenzaron a ser elaborados a partir de la reunión en París. El Plan Nicaragüense ahora es el más avanzado en el sentido de tener acciones, indicadores y metas concretas. Pero los planes de los tres países corren el riesgo de ser sólo documentos; los planes de Honduras y Bolivia fueron elaborados por los gobiernos anteriores; y aunque los nuevos gobiernos

¹⁴ Quiere decir que un donante otorga fondos sin participar en el diálogo con el gobierno. Es representado por otro donante o por un grupo de donantes.

¹⁵ Se puede considerar la presentación de nuevos planes nacionales de desarrollo en junio–julio de 2006 como la primera etapa de una nueva ronda de esfuerzos en la dirección de gestión por resultados.

formalmente los han retomado, no hay muchos avances concretos todavía. La suerte del Plan Nicaragüense después de las elecciones recientes es también insegura pues no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional.

Armonización a Nivel Político

Aunque la Declaración de París no lo menciona, se puede decir que la unificación de las agendas políticas de los donantes es también una especie de armonización de la cooperación. Pero la Declaración de París asume que los donantes siempre apoyarán la posición del gobierno. En la práctica, no siempre es así. Entonces, la unificación no es automáticamente beneficiosa para el país receptor. Puede ser que lleve a más presión y más influencia política de la cooperación vis-a-vis el gobierno o el Parlamento. También puede ser que la cooperación internacional use su influencia para promover los intereses de uno u otro grupo dentro del gobierno (ejecutivo, legislativo) o dentro del país en general (sociedad civil, sector privado, etc). Los efectos inmediatos y de largo plazo de este tipo de intervenciones sobre el balance de fuerzas políticas en el país y sobre la (in)estabilidad política son difíciles de evaluar.

En Bolivia los donantes claramente no mantienen una posición única ante la situación política actual. Los países Europeos y la Unión Europea tienen una actitud básicamente positiva hacia el nuevo gobierno y están dispuestos a mantener su cooperación, y el BID continúa sus operaciones. Los Estados Unidos, el FMI y el Banco Mundial toman una posición más cautelosa.

En Honduras, en el año de cambio de gobierno, hubo evidencia tanto de acciones unilaterales como de acciones conjuntas. El BID apoyó la consulta nacional convocada por el gobierno de Maduro en sus últimos meses, mientras muchos donantes opinaron que esta consulta no era necesaria y que el gobierno debió priorizar la ejecución de proyectos ya planificados. Al mismo tiempo, el G16 logró unirse y jugar un papel importante de reconciliación durante el conflicto entre la sociedad civil en el Consejo Consultivo de la ERP (CCERP) y la Asamblea Nacional sobre el poder de decisión sobre una parte de los fondos HIPC II. Este esfuerzo de reconciliación coincidía con el interés del G16 de mantener la institucionalidad del proceso ERP, en este caso para salvar la participación de la sociedad civil en el CCERP.

La coordinación a nivel político en Nicaragua se ejecuta ya por muchos años a través de la Mesa Global de donantes en que se reúnen todos los embajadores y representantes de las agencias de cooperación. Pero desde 2004 existe también el Grupo de Apoyo Presupuestario (conocido como Budget Support Group, BSG). Aunque no todos los donantes brindan apoyo presupuestario, todos o casi todos son miembros del BSG como observadores. Esto ya está creando cierta duplicación de esfuerzos porque ambos piden la presencia de funcionarios del gobierno del más alto nivel, y a veces discuten los mismos temas.

Durante el último año, el BSG tuvo cierto éxito en influir en las políticas del gobierno y de la Asamblea Nacional. El Grupo suspendió el apoyo presupuestario colectivamente durante algunos meses en 2005 (junio – octubre) porque el país no cumplió con todas las metas definidas en el PRGF con el FMI. Los indicadores macroeconómicos eran positivos, pero la Asamblea Nacional no había aprobado ciertas leyes que también formaban parte del programa. En la opinión del Fondo esto

podría afectar la estabilidad en el futuro. Los donantes pidieron una “Carta de Conformidad” del FMI que confirmara que se cumplieron con las metas cuantitativas de desempañamiento macroeconómico. Pero el FMI postergó varias misiones y cuando finalmente redactó esta carta, en octubre, (que más bien se caracterizó como una carta de inconformidad, con muchas nuevas exigencias al gobierno), los donantes desembolsaron. Como consecuencia de esta presión colectiva, tanto el ejecutivo como la Asamblea hicieron todo lo que estaba en la Carta.¹⁶

Es interesante analizar qué intereses han promovido los donantes con sus acciones políticas colectivas, y si estos intereses podrían promover la reducción de la pobreza. En Honduras los donantes usaron su presión colectiva para mantener la institucionalidad de la ERP, en este caso, la operación del Consejo Consultivo de la ERP, al mismo tiempo asegurando que el Congreso jugara su papel representativo y legislativo. En Nicaragua la usaron para reforzar la capacidad de presión del FMI en el país, aún sabiendo que la estabilidad macroeconómica era prioridad número uno de la administración actual y que no había un peligro inmediato para dicha estabilidad. Sale a la vista que no han usado su poder colectiva para mejorar la gobernabilidad o para aumentar los esfuerzos del gobierno en reducir la pobreza.

4.2 El Apoyo Presupuestario

Recuadro 4.1: ¿Qué es el Apoyo Presupuestario?

Apoyo presupuestario es una forma de ayuda de programa, por lo que es ayuda que no es atada a proyectos. Las otras formas de ayuda de programa son apoyo a la balanza de pagos y alivio de la deuda (en tanto libere recursos). El dinero es de libre uso, pero este apoyo generalmente está acompañado por condiciones para la ejecución de ciertas políticas o para lograr ciertas metas, por ejemplo la reducción de la pobreza. El apoyo presupuestario puede ser general o sectorial. En ambos casos, el dinero entra en el Tesoro y es de libre uso, pero en el caso de apoyo presupuestario sectorial, las condiciones o metas se aplican solamente para un sector específico.

Según las ideas originales del proceso ERP, una vez que existiera una estrategia para reducir la pobreza aprobada por los donantes, consensuada con la población, de largo plazo, y con metas concretas, los donantes apoyarían estas estrategias a través de modalidades de ayuda de libre uso para el gobierno, como el apoyo presupuestario (AP). Visto así, el AP es realmente una manera de dejar la apropiación de la ayuda con al gobierno receptor. El cambio hacia esta modalidad de ayuda también se motiva por el deseo de apoyar los sistemas de presupuesto, auditoría, y monitoreo del gobierno en vez de debilitar estos sistemas a través de proyectos dirigidos y administrados por los donantes. Estos argumentos coinciden completamente con los objetivos de “apropiación” y “alineación” de la Declaración de París. Si los donantes logran unificar sus sistemas de AP, el AP sería también la forma más avanzada de armonización donante (Ver recuadro 4.1).

Sin embargo, en la práctica la existencia de una ERP nunca ha sido ni condición suficiente para brindar AP, ni condición necesaria. Primero, una ERP casi nunca cumple con todos los requisitos (como son el ser de largo plazo, consensuada y con metas concretas); y segundo, hay una fuerte presión de las sedes de algunas agencias para brindar apoyo

¹⁶ En el caso de la Asamblea no se puede excluir la posibilidad de que los resultados fueron más bien cosméticos – por ejemplo, la Ley del Código Tributario fue cambiado tanto que el FMI inmediatamente requirió una reforma a esta Ley.

presupuestario aún si (todavía) no hay una ERP aprobada como tal, como fue el caso en Bolivia en 2005. Por lo general, los donantes también ponen muchas otras condiciones *antes* de aprobar el AP. Estas varían según el donante pero pueden incluir aspectos de gobernabilidad, calidad de presupuestos y rendición de cuentas, y estabilidad macroeconómica, generalmente reflejada en un acuerdo con el FMI. En la práctica quedan pocos países que cumplan con todos estos requisitos. Sin embargo, los donantes ahora quieren brindar esta modalidad aún en circunstancias que no son ideales. Entonces, comienzan a *usar* el AP para tratar de influir las políticas del gobierno y lograr ciertos resultados, tanto en los criterios de selección (gobernabilidad, estabilidad macroeconómica, finanzas públicas, existencia de ERP) como en el área de reducir la pobreza. En el caso de que la ERP no sea suficientemente concreta o actualizada, son los donantes y el gobierno que negocian sobre las metas y acciones necesarias para reducir la pobreza, dejando por un lado el espíritu del proceso ERP que era de llegar a prioridades consensuadas mediante una discusión pública.

Es claro que aquí aparece de nuevo una contradicción; esta vez entre condicionalidad y apropiación. Se evidencia lo que Rogerson llamó la “esquizofrenia sobre la condicionalidad” de parte de la cooperación internacional, porque la Declaración de París no dice nada sobre condicionalidad (Rogerson 2005). También se puede decir que esta esquizofrenia es el resultado de dos “narrativas” contradictorias entre la comunidad donante sobre las fallas del paradigma anterior de la ayuda – el apoyo a proyectos junto con préstamos de ajuste estructural (Renard 2005). Según el primero, la poca eficacia de la ayuda a proyectos se debía a los donantes: la falta de coordinación, la imposición de demasiados requisitos y procedimientos, altos costos de transacción, y la falta de apropiación de la ayuda en general. Además, los préstamos de ajuste eran demasiado duros y partían de ideas demasiado simples sobre recetas que serían exitosas en todas partes. Según el segundo, este paradigma anterior falló por falta de políticas adecuadas en países receptores: los gobiernos no estaban interesados en reducir la pobreza y los donantes no fueron suficientemente duros con ellos. En esta segunda visión se necesitaría más condicionalidad y más condicionalidad *ex post* (selectividad) para corregir los problemas. Se recomienda un papel más fuerte para la sociedad civil para monitorear las políticas del gobierno.

El nuevo paradigma de la ayuda que entró en vigor con las ERP refleja las dos narrativas a la vez (Renard 2005). Las dos narrativas se observan también entre los motivos para realizar apoyo presupuestario en los tres países. Por un lado, los donantes quieren promover la apropiación y la alineación; por otro lado quieren aumentar su influencia en las políticas del país. En lo siguiente, analizamos primero los acontecimientos alrededor de la armonización del AP en los tres países, luego varios aspectos de la condicionalidad, y por último la previsibilidad de los desembolsos. Este último es un indicador de la alineación a los sistemas de presupuesto y planificación.

La Armonización del Apoyo Presupuestario

En la práctica se observan diferentes sistemas de AP dentro de los tres países. Desde 2005, Bolivia y Nicaragua tienen un Arreglo Conjunto de Financiamiento para Apoyo Presupuestario General, firmado por 7 y 9 donantes, respectivamente, lo cual implica que los donantes se pusieron de acuerdo sobre algunos principios fundamentales que el

gobierno debe respetar y sobre una matriz de desempeño con acciones y metas a realizarse por el gobierno en diferentes años. Sin embargo, esto no quiere decir que el AP está armonizado completamente en estos países, por varias razones:

- En algunos casos, donantes que firmaron el arreglo conjunto no brindan AP (EEUU en Bolivia, por ejemplo) o ya tenían su propio programa de AP que continúa operando fuera del arreglo común (Comisión Europea en ambos países, BM con KfW en Nicaragua, BID en Bolivia)
- Los acuerdos bilaterales generalmente toman precedencia legal sobre los acuerdos multilaterales
- Los diferentes donantes a veces proporcionan diferentes grados de prioridad a las condiciones previas (los principios fundamentales) o a las acciones y metas de la Matriz de Desempeño; por ejemplo, DFID en Nicaragua hace su propia evaluación de los riesgos fiduciarios y su desembolso depende de ella
- Algunos donantes brindan AP en sistemas propios sin participar en el arreglo conjunto: el Banco Mundial en Bolivia, BID en Nicaragua
- En algunos casos, hay incluso donantes que requieren cierto uso de los fondos del AP, esto lleva a diferentes sistemas de reporte y monitoreo (DFID y algunos otros en Nicaragua) – aunque esto es contrario a la definición y al espíritu del AP.

En Bolivia en 2005 los donantes del arreglo común, el Programa Multi-anual de Apoyo Presupuestario (PMAP) evaluaron el desempeño del gobierno de diferentes maneras. Algunos donantes desembolsaron, pero ningún donante bilateral desembolsó el monto de AP inicialmente comprometido, a pesar de un grado de cumplimiento con la matriz de desempeño bastante alto. (Vos *et al.* 2005). Por otro lado, los donantes en Nicaragua lograron mantener la unidad en evaluar el desempeño del gobierno en 2005, y también hasta octubre 2006.

En Honduras los diferentes donantes multilaterales (Banco Mundial, BID y Comisión Europea) tienen programas separados de AP. En 2006 Suecia tomó la iniciativa de convocar un Budget Support Group en el cual, además de las agencias multilaterales, participan Alemania, España y Suecia. Su objetivo es el de coordinar mejor las condiciones de los diferentes programas. Suecia y Alemania están considerando apoyar el nuevo PRSC del Banco Mundial a través de co-financiamiento o financiamiento paralelo. Pero dentro de este grupo también se manifiesta la “doble agenda” del AP: por un lado es la agenda de armonización y alineación, por otro se espera aumentar influencia en las políticas del gobierno.¹⁷

La Condicionalidad del Apoyo Presupuestario

Para evaluar la evolución de la condicionalidad, estudiamos cuatro dimensiones de la condicionalidad: (1) la condicionalidad ex post o ex ante, (2) condiciones sobre procesos o resultados, (3) el tipo y el número de los sectores a los cuales se aplican las condiciones, y (4) la relación entre las condiciones y las estrategias de reducción de pobreza. Se puede hacer unas observaciones generales sobre estas cuatro dimensiones:

- La condicionalidad ex post abarca tanto las *precondiciones* en términos de políticas hechas o resultados obtenidos como las *condiciones de*

¹⁷ Uno de los donantes participando en el grupo manifestó que el BSG “no tiene peso todavía”.

entrada o principios fundamentales. Las condiciones ex ante son los *compromisos* del gobierno de ejecutar ciertas políticas o aspirar a ciertos logros. En principio, la condicionalidad ex post es más dura que la condicionalidad ex ante: con la condicionalidad ex post el país no debe recibir nada en caso de no cumplir¹⁸, mientras que con la condicionalidad ex ante el país recibe el dinero, y el no cumplimiento de los compromisos solo afecta el AP en el período siguiente.

- Si la condicionalidad se enfoca en *procesos* (políticas, medidas y acciones), los donantes están prescribiendo la receta y no le dan mucha libertad al gobierno receptor de elegir sus propias maneras para realizar un objetivo. La condicionalidad en la forma de *indicadores y metas de resultados*, en principio, es más compatible con la apropiación, porque los donantes se limitan a definir las metas y le dejan libre al país receptor escoger sus propias medidas y políticas. Sin embargo, el definir indicadores y metas de resultados tiene riesgos también. Por un lado, puede llevar a manipulación de datos¹⁹, y por otro lado puede llevar a evaluaciones y decisiones difíciles, porque no siempre es posible establecer la relación directa entre los esfuerzos del gobierno y los resultados.
- Cuando se aplica la condicionalidad a más sectores y a más áreas de políticas estatales, la condicionalidad es más extensa y se puede decir que también se reduce la apropiación.
- Por último, se puede preguntar en qué medida las condiciones se derivan de la propia ERP. En caso de que así sea, se puede asumir que las políticas y metas están desarrolladas por el gobierno mismo, y que por lo tanto exista apropiación.

Por lo general, observamos que se han ampliado las condiciones ex post, es decir los criterios duros, de selección. Pero esto no implica que los donantes sean más selectivos en comenzar sistemas de AP. Los donantes comienzan los programas con la esperanza que, a través de hacer explícitos los criterios de selección como “principios fundamentales” o “precondiciones”, logren influir en las políticas. Por ejemplo, en el programa conjunto de Bolivia se puso como pre-condición que “haya una ERP”, y en Nicaragua estaban entre los principios fundamentales la independencia judicial y el compromiso gubernamental con la reducción de pobreza – temas que se puede decir que no se cumplieron al comienzo del programa.

El peso creciente de la condicionalidad ex post es también evidente en los programas AP de las agencias multilaterales. Los PRSCs del Banco Mundial tienen un alto número de precondiciones que se deben cumplir antes del primer desembolso, y de “triggers” que deben cumplirse para el segundo desembolso. Los préstamos de apoyo presupuestario sectorial del BID también tienen muchas precondiciones, y además existen ahora “performance based loans”, el cual después de un anticipo del 20% del monto total, todos los demás pagos dependen del cumplimiento de ciertas acciones y metas. Este instrumento ya se ha aplicado en Bolivia y Honduras, comenzando en 2006. Los montos de los “pagos variables” de las donaciones de AP sectorial de la CE dependen del grado de cumplimiento de ciertas metas. Todo esto implica una probabilidad mayor de que los montos prometidos no se desembolsen por completo. Por otro

¹⁸ Aunque en la práctica los donantes podrían tomar en consideración las razones por las cuales el gobierno no han logrado las metas o cumplido con las políticas.

¹⁹ Un representante de un gobierno dijo que si los donantes insisten en indicadores de resultado, le obligan al gobierno a engañar a los donantes.

lado, esta condicionalidad “dura” no siempre implica que la influencia de los donantes aumente. Por ejemplo, en Honduras el BM no desembolsó el segundo pago del PRSC en 2005. El mayor problema fue la falta de aprobación de la Ley de Servicio Civil, que potencialmente podría terminar con el clientelismo político en el servicio público. Pero en 2006 el BM comenzó negociaciones sobre un nuevo PRSC, en lo cual aceptó que no se aprobara dicha Ley. Funcionarios del gobierno han dicho que si éste es realmente un requisito para recibir ayuda, el Congreso podría aprobar la Ley, pero que nunca sería implementada.

Con el crecimiento gradual de la proporción de la ayuda brindada como AP, la parte de la ayuda que está condicionada a la estabilidad macroeconómica viene a ser la mayor. Y, aunque el “estar on-track con el programa del Fondo” ya no es condición formal para la mayoría de los donantes, en la práctica las condiciones que impone el Fondo, incluyendo sus reformas estructurales, todavía son dominantes en la evaluación de esta “estabilidad macroeconómica” (ver Recuadro 4.2). Esto también lleva a una condicionalidad más fuerte, porque una proporción mayor de la ayuda externa depende de la opinión del FMI.

Con respecto al carácter de las condiciones (de procesos o de resultados), podemos concluir que el número de indicadores de resultados se ha incrementado en comparación con el período de los noventa, cuando estos casi no existían. Todos los programas de AP, tanto los comunes con sus matrices como los programas de las agencias multilaterales tienen ahora un buen número de indicadores de resultados. Sin embargo, al mismo tiempo el número de indicadores de proceso (políticas, acciones, medidas requeridas) no ha bajado. Todos los programas y matrices todavía están llenos de políticas y acciones a ejecutar. En general, el número de acciones, medidas, políticas e indicadores se ha incrementado. Entonces, en estos tres países, todavía existe mucha injerencia detallada sobre las políticas.

Los “triggers” del PRSC de Nicaragua de 2004 incluyen, por ejemplo, la reestructuración del Fondo de Electricidad Rural de manera que sea “aceptable para el BM”; la titulación de por lo menos 5 tierras indígenas; la elaboración de una estrategia de agua y saneamiento; un cambio en la ley de municipalidades y en el sistema de pensiones ambos con el objetivo de incrementar su viabilidad financiera “en la opinión del Banco”; y el establecimiento de 80 escuelas primarias bajo el régimen de educación participativa que el Banco prefiera.

Recuadro 4.2: El Papel del Fondo Monetario Internacional

La estabilidad macroeconómica siempre ha sido condición formal para toda la ayuda de programa, y generalmente estaba operacionalizada como “tener un programa con el Fondo”, “estar on-track con el Fondo”. Pero muchos donantes bilaterales y también la Comisión Europea ya no mantienen ésta como condición formal. Según las entrevistas con representantes de los donantes en agosto 2006 en Nicaragua, la mayoría ahora opina que no quieren ser tan dependiente de la posición formal del Fondo. Prefieren juzgar la situación macroeconómica y fiscal más independientemente, aunque afirman que la opinión del Fondo siempre influiría. En la nueva Matriz de Desempeño de 2006, los donantes han puesto 4 indicadores propios para juzgar la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, todos parecen derivarse directamente del programa corriente con el Fondo. Por lo general, parece muy difícil para los representantes locales de donantes bilaterales el defenderse ante sus sedes (que son miembros del Fondo!) si quieren brindar AP en contra de la opinión del Fondo. En la práctica todavía no hay muchas pruebas de que los donantes actúen en contra de la opinión del Fondo.

Los procesos ERP parecen haber llevado a una ampliación de los sectores sobre los cuales se aplica la condicionalidad. La condicionalidad continúa siendo fuerte en estabilidad macroeconómica y en reformas estructurales. Las condiciones en el área de gobernabilidad se han ampliado al igual que las condiciones relacionadas a la reducción de pobreza y a los sectores sociales. Además hay fuerte condicionalidad en el área de mejoramiento de finanzas públicas. Si miramos los PRSC del Banco Mundial en Honduras y Nicaragua, ningún sector del amplio espectro de políticas públicas parece estar excluido: finanzas públicas, gobernabilidad, agua y saneamiento, entorno para el sector privado, medio ambiente, políticas de infraestructura, salud, educación, etc. Otro ejemplo es el Acuerdo Conjunto de Financiamiento de Nicaragua, que tiene como principios fundamentales, entre otras cosas, el respeto por los derechos humanos, por los principios democráticos incluyendo elecciones libres y honestas, la independencia del poder judicial, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción y el compromiso con la reducción de la pobreza (Arreglo Conjunto de Financiamiento, preámbulo inciso vii). La matriz de desempeño incluye macroeconomía, finanzas públicas, pobreza, sectores sociales, sector productivo, medio ambiente y agua, y gobernabilidad, con un total de 160 metas y acciones para dos años en 2005, reducido a 115 en 2006. La matriz del arreglo común de Bolivia en 2005 era mucho más modesta, al incluir solo 23 metas y acciones, de las cuales 18 se refieren a las finanzas públicas. Los programas de la CE y del BID son todos sectoriales y tienen condiciones relacionadas a una diversidad de sectores (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.4. Los Programas de AP Sectorial de la Comisión Europea y del BID en los Tres Países, Comenzado entre 2004 y 2006

Donante	País	Sector	Año de inicio
Comisión Europea	Bolivia	Agua y saneamiento	2004
	Honduras	Descentralización	2005
	Nicaragua	Educación	2004
		Apoyo al PND, particularmente Salud y Educación	2006
BID	Bolivia	Gestión pública	2005
		Reformas tributarias	2006
	Honduras	Social: salud y educación	2004
		Sector financiero	2004
		Salud	2005
		Gestión fiscal	2006
	Nicaragua	Reformas fiscales	2004
		Social	2006

En cuanto al origen de las condiciones, los donantes generalmente afirman que se derivan las condiciones de las ERP u otras estrategias nacionales. Pero en la práctica no siempre es posible usar estas estrategias como fuente de condiciones: no son suficientemente concretas, y a veces requieren también una actualización. Además, aún si fuera posible usar las estrategias como base para las condiciones, se puede poner en duda el grado de apropiación de las estrategias mismas. En la práctica los donantes vienen con sus propuestas y éstas se negocian con los sectores relevantes del gobierno. Esta práctica no ha cambiado mucho con la ERP en comparación con la condicionalidad tradicional.

En cuanto a la condicionalidad, se puede concluir que ha llegado a ser más dura en el sentido que existen más condiciones previas (condiciones a cumplir antes de la ayuda, es decir condiciones a juzgar “ex post”), y se enfoca más en resultados. Pero no se ha disminuido la atención a procesos, por lo que sigue la injerencia detallada en políticas. La condicionalidad abarca más sectores que nunca – en realidad, ningún sector de políticas estatales está excluido. Finalmente, la existencia de las ERP no implica que haya más apropiación de las condiciones porque casi no se basan directamente en estas estrategias.

Hay que reconocer, sin embargo, que los países no siempre cumplen con las condiciones. Todavía existen casos de no cumplimiento, cumplimiento parcial, cumplimiento formal o cosmético, y cumplimiento atrasado. Pero, a diferencia del pasado, si los países no cumplen (del todo) con ciertas condiciones, ahora generalmente reciben menos préstamos o donaciones.

La Previsibilidad del Apoyo Presupuestario

La previsibilidad del AP es importante para el país receptor porque es necesario para poder planificar y presupuestar bien sus recursos. En la Declaración de París la previsibilidad de los desembolsos es un elemento importante entre los compromisos de los donantes (a nombre de mejorar la rendición de cuentas mutuamente). Como lo ha establecido la Evaluación Multi-donante de Apoyo Presupuestario General comisionado por la OCDE (IDD y Asociados 2006), la previsibilidad tiene dos aspectos: la previsibilidad de los desembolsos durante el año, y la previsibilidad de compromisos multi-anales. La previsibilidad durante el año presupuestario es importante para el flujo de caja del Tesoro, y particularmente también en el contexto del cumplimiento con las metas impuestas por el Fondo, incluyendo por ejemplo techos para el déficit fiscal por trimestre. La previsibilidad a mediano plazo es importante para la presupuestación y la planificación a mediano plazo a través de marcos de gastos pluri-anales.

Existe una contradicción fundamental entre la condicionalidad y la previsibilidad, sobre todo con respecto a la previsibilidad a mediano plazo. Si el país no cumple con los principios fundamentales (apoyo presupuestario), los triggers (Banco Mundial) o algunos indicadores de resultados (CE), recibirá menos ayuda. Aunque en la mayoría de los casos las condiciones son claras, no se pueden pronosticar las reacciones de los donantes a diferentes grados (o interpretaciones) de incumplimiento, porque hay muchos factores subjetivos y políticos que juegan un rol.

La previsibilidad del AP en Bolivia en 2005 fue pobre porque muchos donantes no desembolsaron por diversos motivos los montos comprometidos o desembolsaron menos que lo previsto. En Nicaragua, la suspensión generalizada del AP entre mayo y octubre de 2005 también fue un problema. Cuando finalmente la mayor parte de los fondos comprometidos llegó, el gobierno tuvo problemas en usar el dinero, por lo que una parte significativa del AP no se gastó y solo aumentó las reservas internacionales. Durante 2006, el AP entró al país según un esquema previamente planificado, y la previsibilidad durante este año fue excelente. Muchos donantes hicieron compromisos multi-anales, en principio, de 2005 a 2006 ó de 2005 a 2007. Pero habría que ver cómo sigue la previsibilidad con el nuevo gobierno en 2007. En Honduras, la previsibilidad de los pocos montos de AP que entran ha sido parcial: en algunos casos, los donantes han reducido los montos planificados a causa del no-cumplimiento de alguna condición. El Banco Mundial, por ejemplo, no desem-

bolsó en 2005 por el problema con la Ley de Servicio Civil. En 2006 tampoco comenzó a desembolsar el nuevo PRSC ya negociado porque el país no cumple con las metas del programa PRGF del FMI.

4.3 Conclusiones

En cuanto a la coordinación donante, los tres países han elaborado sus Planes de Armonización y Alineación como muestras de buena voluntad. Los avances en la práctica han sido afectados por inercias y resistencias de parte de los donantes, y en Bolivia y Honduras también por los cambios de gobierno. La parte de la ayuda que realmente está alineada a los procesos y procedimientos nacionales es todavía limitada, y falta mucho también en la armonización.

El AP todavía es una pequeña parte de la ayuda total (23% en Bolivia hasta 2005, 14% en Nicaragua, y seguramente menos en Honduras – donde estas cifras no están disponibles. Existen muchos diferentes sistemas de AP. En general, el AP está caracterizado por una fuerte condicionalidad: hay más condiciones previas que antes (en los noventa), la injerencia en procesos no ha bajado a pesar del incremento de indicadores de resultado, y la condicionalidad abarca más sectores que nunca. La previsibilidad del AP está limitada por el incremento de la condicionalidad dura, o “ex post”.

Es muy difícil llegar a conclusiones sobre el impacto de las acciones de la cooperación internacional en promover políticas para reducir la pobreza. Suponiendo que toda la ayuda de proyectos esté alineada con las estrategias nacionales y que estas estrategias estén orientadas a reducir la pobreza, no se puede concluir que la ayuda de proyectos probablemente haya ayudado. También se podría ver como positivo el hecho de que la gran parte de la ayuda ya está dentro de los presupuestos y que se intenta aumentar la coordinación a través de mesas sectoriales (con resultados tangibles aún muy limitados).

En cuanto a la contribución de los programas comunes de apoyo presupuestario, los resultados para la reducción de la pobreza no pueden ser visibles todavía por su introducción reciente. En Bolivia y hasta cierto punto también en Nicaragua, los resultados inmediatos pueden haber sido una mejora en la gestión de las finanzas públicas. Estas conclusiones están en conformidad con las de la evaluación multi-donante de AP General en siete países (IDD y Asociados 2006). Por otro lado, no hay resultados para promover políticas para reducir la pobreza a través de las matrices en Bolivia porque no hubo continuidad del AP, ni en Nicaragua porque los donantes usaron su condicionalidad más que todo para aumentar la influencia del FMI, y no para impulsar políticas para la reducción de pobreza.

5. Reflexiones Sobre las ERPs en el Proceso ERP

En un principio, el marco del proceso ERP fue idéntico para Bolivia, Nicaragua, Honduras, y los otros países que participaron en el proceso. Con el transcurso del tiempo, los procesos en los tres países han tomado rutas diferentes.

- En Bolivia, poco después de la aprobación de la ERP original, hubo cambio de gobierno. El nuevo presidente Sánchez de Lozada no perdió tiempo en anunciar que esta estrategia tenía que modificarse. Desde entonces se han producido varias estrategias nuevas, ninguna de las cuales ha sido aceptada por la cooperación internacional como la nueva ERP. La cooperación rechazó una primera ERP de “segunda generación” debido a la falta de un proceso participativo en su preparación. Desde entonces, los sucesivos presidentes se han alejado del proceso ERP y no han denominado a sus estrategias nacionales como “estrategias de reducción de pobreza,” aun cuando sus planes muestran una preocupación creciente por combatir la pobreza monetaria y la inequidad.
- Tampoco el Presidente Bolaños de Nicaragua aceptó la ERP original, la cual fue impulsada por su antecesor. Pero debido a que no había llegado al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC II, el Presidente finalmente decidió hacer el seguimiento a la estrategia original. Sin embargo en el año 2005 logró que su Plan Nacional de Desarrollo fuera aceptado por la cooperación internacional como un reemplazo de la ERP. A diferencia de Bolivia, entonces, Nicaragua ha contado, por lo menos formalmente, con una ERP desde el inicio del proceso. Sin embargo, el Presidente Bolaños nunca se apropió de la estrategia original, y el contenido de la “PRSP II” está tan orientado hacia el crecimiento puro, por lo que existen serias dudas sobre su efectividad para reducir la pobreza.
- En Honduras, al igual que en Nicaragua, la preocupación por llegar al Punto de Culminación del HIPC ha ayudado a que la primera ERP, y la entidad tripartita creada para monitorear su implementación, sobrevivan dos cambios de gobierno. El perfil público del proceso ERP se ha elevado recientemente con las discusiones sobre el uso y destino de los recursos HIPC II. A la vez, el Presidente Zelaya ha propuesto unos cambios en el marco conceptual de la ERP y a la forma de implementarla. Estos cambios aumentan las actividades y

sectores que caen dentro de la ERP a tal punto que se parece a un plan nacional de desarrollo, como los que se han producido en Nicaragua y Bolivia.

De estas experiencias variadas, salen unas preguntas importantes sobre el proceso ERP. En el corazón de este proceso está la idea de tener una estrategia nacional de reducción de pobreza. Nosotros cuestionamos si vale la pena seguir insistiendo en estas estrategias (o en un plan nacional de desarrollo que va en ese sentido) como base de la relaciones entre gobierno y la cooperación internacional.

Hay cinco motivos principales por requerir una estrategia nacional de reducción de pobreza.

- *Hace falta una visión multisectoral de cómo reducir la pobreza, con prioridades claramente identificadas.* Las ERPs y los PNDs son estrategias amplias (las versiones actuales aún más ambiciosas que las originales) que no identifican una cantidad manejable de acciones prioritarias. Las ERPs y PNDs son exhaustivos en el sentido de que incluyen acciones en muchos sectores, pero no se puede hablar de una visión integrada de cómo reducir la pobreza. Por ejemplo, en informes pasados, hemos citado la falta de relación entre las políticas macroeconómicas y el resto de la estrategia de reducción de pobreza. Tampoco las estrategias económicas necesariamente incorporan una preocupación por crecimiento pro-pobre, como es el caso particularmente en Nicaragua este año, pero tampoco las visiones de crecimiento pro-pobre se han consolidado en Honduras o Bolivia.
- *El proceso participativo de crear las estrategias nacionales de reducción de pobreza mejora la calidad de las políticas y genera un compromiso dentro y fuera del gobierno con implementarlas.* Los procesos participativos del pasado tuvieron poca influencia directa en las políticas propuestas en las ERPs y no generaron mucha apropiación de las estrategias (lo que no significa que otros resultados del proceso, tales como el desarrollo de capacidades de la sociedad civil, no hayan sido importantes). Más recientemente, la cooperación internacional ha dejado de insistir tanto en los procesos participativos, y los altos funcionarios de los gobiernos (pero no necesariamente la sociedad en general) sienten más compromiso con sus estrategias de “segunda generación”.
- *Una estrategia nacional permite la continuidad y seguimiento de las políticas de reducción de pobreza.* En la práctica hay mucha continuidad en las políticas sociales implementadas, pero esto, al parecer, tiene poco que ver con la existencia de una estrategia de reducción de pobreza: las estrategias han sido más bien estrategias de corto plazo. No se puede descartar la posibilidad de que el proceso ERP haya aumentado la atención al tema de reducción de pobreza en general, contribuyendo así a más gasto social o al desarrollo de las redes de protección social. Aun en ese caso, sin embargo, no queda claro se necesita una estrategia nacional de reducción de pobreza para enfocar la atención del gobierno y de los donantes en el problema la pobreza. En cuanto al seguimiento, a pesar del progreso en el desarrollo de sistemas, no se ha establecido una tradición de seguimiento y evaluación de las políticas. Si las estrategias no son estables, es poco probable que sean de mucha ayuda en establecer esta práctica. Estrategias estables no resolverían el problema, sin embargo, las razones por las cuales no se avanza en seguimiento y evaluación son otras, como lo demuestra el capítulo sobre los sistemas de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía.

- *Se necesita una estrategia nacional para seguir adelante con modalidades más flexibles de ayuda.* La cooperación ha encontrado que las estrategias elaboradas (aún las originales) no son lo suficientemente detalladas ni priorizadas para servir de base para apoyo sectorial o presupuestario. Tampoco fueron necesarias, porque muchos donantes brindan apoyo presupuestario aún sin haber estrategia aprobada (por la cooperación) o aceptada (por el gobierno).
- *El gobierno debe mostrar su compromiso con la reducción de la pobreza.* Tiene poco sentido evaluar una estrategia prospectiva para juzgar el compromiso con reducir la pobreza porque, como hemos visto, las estrategias no necesariamente corresponden a los programas finalmente desarrollados y ejecutados (Ver también Gould 2005). Tendría más sentido juzgar los resultados logrados por los gobiernos o evaluar un “informe de avance,” donde el gobierno presenta el progreso logrado y evalúa por qué las políticas han funcionado bien o no para reducir la pobreza. La dificultad es que, con los sistemas actuales de seguimiento, puede ser difícil evaluar la efectividad de su acción, sobretodo durante el período de su mandato.

Si las estrategias nacionales de reducción de pobreza (y los planes nacionales de desarrollo que los han reemplazado) no han logrado estos objetivos, ¿no tendría sentido considerar marcos alternativos para las relaciones entre la cooperación y el gobierno? Con relación a planes, dos alternativas merecen atención:

- Una alternativa sería llegar a un acuerdo sobre una agenda limitada y trabajar en áreas donde la estrategia a seguir es relativamente clara y el monitoreo poco complicado (como lo es en el caso de unas de las Metas del Milenio).
- Otra posibilidad sería desarrollar y luego implementar estrategias sectoriales, que posiblemente tendrían más chance de sobrevivir un cambio de gobierno. Se pierde la comprensividad con esta opción, pero por su menor escala una estrategia sectorial posiblemente mejoraría la calidad e impacto de la participación y posteriormente el proceso de seguimiento.

Más fundamentalmente, para lograr el objetivo de monitorear, evaluar, y ajustar a base de resultados las políticas de reducción de pobreza, será importante continuar adelante con los esfuerzos para sistematizar la producción, disseminación, y análisis de datos confiables y recientes sobre la pobreza y sobre los logros de la gestión gubernamental. Mucho de lo que se ha logrado en esta área se debe a intervenciones y financiamiento de la cooperación internacional, pero hasta ahora la cooperación internacional pone menor importancia en el uso de estos sistemas, y de la información que proveen, que en la formulación de ERPs o PNDs.

Anexo 1

¿En qué Consiste la Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía (“Downward Accountability System”)?

A pesar de la mucha atención que este tema recibe hoy día, se carece de una definición clara y única del concepto. Tampoco se han traducido las definiciones existentes en conceptos lo suficiente precisos para permitir una evaluación detallada y comparativa de estos sistemas. Como consecuencia, muchas evaluaciones de “downward accountability” resultan ser bastante vagas, sin diferenciar de forma efectiva entre, por ejemplo, la participación y la contribución de la sociedad civil a un sistema de responsabilidad gubernamental. En la siguiente sección de este informe, se operacionaliza el concepto de “downward accountability” para permitir el estudio comparativo.

El concepto se basa primero en la idea tradicional de “accountability” donde las organizaciones [o individuos] rinden cuentas a una autoridad, y esa autoridad juzga sus logros y acciones. Este concepto abarca dos ideas: la obligación de parte de la organización o individuo subordinado de *informar* sobre lo que se está haciendo y se ha logrado, y la *imposición de sanciones* por parte de la autoridad cuando las acciones o los logros no son aceptables (Schelder 1999). Si este sistema funciona bien, la aplicación, o la amenaza de sanciones provoca un mejoramiento en el comportamiento de la persona u organización vigilada. Cuando esta relación existe entre dos entidades del gobierno se suele hablar de “horizontal accountability,” o un sistema de rendición de cuentas horizontal (O’Donnell 1999).

Recientemente, se ha introducido otro concepto de responsabilidad; es decir de las instituciones hacia sus “clientes”, o sea la responsabilidad “hacia abajo” (Edward y Hulme 1996) o “vertical” (O’Donnell 1999). Por ejemplo, las ONGs son responsables ante sus clientes o las localidades donde trabajan, los gobiernos ante el público en general y los políticos elegidos ante el electorado (Najam 1996, Peruzzotti y Smulovitz 2000). En estos sistemas de responsabilidad “hacia abajo,” individuos u organizaciones no-gubernamentales asuman el rol de la “autoridad” – de exigir la rendición de cuentas y mejoras en la gestión de instituciones gubernamentales.

En la práctica, puede haber un vínculo entre relaciones horizontales de responsabilidad y verticales, o hacia abajo. Se habla, por ejemplo, de sistemas “*diagonales*” de responsabilidad cuando actores gubernamentales y no-gubernamentales se juntan en una entidad que vigila por la buena

gestión pública o por el cumplimiento de reglas o promesas (Goetz y Jenkins 2001). También hay *cadena de responsabilidad*, por ejemplo, cuando la presión de abajo provoca el fortalecimiento de los sistemas internos de rendición de cuentas en las instituciones del gobierno.

Las diferencias entre sistemas de responsabilidad horizontales y los sistemas verticales o diagonales no se limitan simplemente a los actores involucrados, a diferencia de una autoridad oficial, los actores no gubernamentales que evalúan el trabajo del gobierno normalmente no pueden imponer sanciones por incumplimiento. Una excepción sería la sanción electoral de votar en contra de un candidato político que no ha satisfecho a su público. En la mayoría de los casos, los actores no gubernamentales dependen de otros tipos de acciones en sus relaciones con el gobierno – demandas de información, análisis independiente y la difusión de este análisis, el uso de la prensa, y las marchas y protestas, entre otras. De igual forma, la responsabilidad del gobierno hacia el público va más allá de la simple obligación de informar sobre lo que está haciendo y lo que se ha logrado. Unos sugieren que el gobierno tiene, además, la responsabilidad de explicar por qué se han tomado ciertas decisiones y de dar oportunidades a la población de proporcionar insumos para la formulación de políticas o de participar en procedimientos de toma de decisiones (Bastiaensen, de Herdt y D’Exelle 2005; Bardham 2002).

Si bien todo sistema de responsabilidad gubernamental pretende mejorar la gestión del gobierno, los sistemas pueden enfocarse en diferentes aspectos del trabajo del gobierno. Avina (1993), por ejemplo, diferencia entre ser responsable por su estrategia (“strategic accountability”) y por sus acciones (“functional accountability”). En el contexto del proceso ERP, responsabilidad estratégica tiene que ver con la obligación de escoger políticas que apoyen la reducción de la pobreza, mientras que la funcional se trata de la forma en que se usan los recursos y el impacto o resultado obtenido con esos recursos. El proceso ERP, con sus varios procesos e instrumentos, intenta fortalecer ambos aspectos del trabajo del gobierno.

Bibliografía

- Ackerman, John “Co-governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice” “ in *World Development* Vol. 32 No. 3 pp 447–463.
- Ahmed, Masood and Nankani, Gobind (2002) “Poverty Reduction Strategy Papers: Progress in Implementation”, *International Monetary Fund and International Development Association*
- Avina, J. (1993) The evolutionary life cycles of non-governmental development organizations. *Public Administration and Development*, 13 (5), 453–474.
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (2006). Tendencias y perspectivas económicas de Centroamérica. No.9 (Enero-marzo).
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (2005). Tendencias y perspectivas económicas de Centroamérica. No.8 (Octubre–diciembre).
- Banco Mundial (2004) Poverty Reduction Strategy Papers: Progress in Implementation. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2005). The Republic of Honduras. Second Annual Progress Report of the Poverty Reduction Strategy and Joint World Bank-IMF Staff Advisory Note. Report No.: 31732-HO, (March 7).
- Banco Mundial (2006a). *Honduras: Poverty Assessment. Attaining Poverty Reduction*. (March 31).
- Banco Mundial (2006b) World Development Indicators.
- Bardhan, P.K. (2002) “Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives* 16(4) 185–205.
- Bastiaansen, Johan, De Herdt Tom, and Ben D’Exelle (2005) “Poverty Reduction as a Local Institutional Process” *World Development* Vol. 33 No. 6 pp 979–993.
- Braunschweig, Thomas and Stockli, Bruno (2006) “Civil Society’s Perspective on their Involvement in PRSP Monitoring: Assessing Constraints and Potentials in Nicaragua”, *A study Commissioned by State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)* (June),
- Booth, David, Grigsby, Arturo and Toranzo, Carlos (2006) “Politics and Poverty Reduction Strategies: Lessons from Latin American HIPC’s”, *ODI Working Paper* 262,

- Cabezas, Maritza (2005) Honduras: Prespuestar La ERP. Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina.
- CEPAL (2006). Honduras: Evolución económica durante 2005 y perspectivas para 2006.
- Cheru, Fanta (2006) "Building and Supporting PRSPs in Africa: What has Worked Well So Far? What Needs Changing?", *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 2, pp355–376.
- CIDSE-Caritas Internationalis (2004) "PRSP: Are the World Bank and IMF Delivering on Promises?", A *CIDSE-Caritas Internationalis Background Paper* (April)
- Conway, Tim (2004) "Politics and the PRSP Approach: Vietnam Case Study", *ODI Working Paper* 241 (May)
- Coyle, Eric and Evans, Alison (2003) "Experience with PRSPs in Transition Countries", *PRSP Monitoring and Synthesis Project*, Note 6.
- Craig, David and Porter, Doug (2003) "Poverty Reduction Strategy Papers: a New Convergence", *World Development* Vol 31, No. 1, pp53–69.
- Cuesta, José (2003) Aprendiendo Sobre La Marcha. Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina.
- Cuesta, José (2004) El Más Difícil Todavía: Crecimiento Pro-Pobre en Honduras. Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina.
- De Jong, Niek, Juan Carlos Aguilar, Geske Dijkstra and Cecilia Larrea (2005). Bolivia: Dialogar o Gobernar? Asdi: Evaluation and Monitoring of PRSPs in Latin America. Stockholm, Swedish International Development Agency.
- De Jong, Niek, Rafael del Cid, y Kees Beikart (2007a) Honduras: Qué pasó con la ERP? Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina.
- De Jong, Niek y Juan Carlos Aguilar (2007b) Gobernar con los Movimientos Sociales. Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina.
- Díaz Arrivillaga, Efraín, Wilfredo Díaz Aráosla y Ana María Sosa Ferrari (2006). *Plan Estratégico 2006–2010*. Borrador. Tegucigalpa: Grupo de Sociedad Civil del Consejo Consultivo para la Reducción de Pobreza. Julio 2006.
- Dijkstra, Geske (2005) "The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua", *Development Policy Review*, Vol. 23 No. 4, pp443–464.
- Driscoll, R. y A. Evans (2005) Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues. *Development Policy Review*.
- Edwards, M. y D. Hulme (1996) Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-War World. Kumarian Press.
- Fraser, Alastair (2005) "Poverty Reduction Strategy Papers: Who Calls the Shots?" *Review of African Political Economy* Nos 104–105/317–340.
- Gobierno de Honduras (2005). Plan de Acción en Seguimiento a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Tegucigalpa, Gobierno de Honduras, Cooperación Internacional.

- Goetz, A. M. and Jenkins, R. (2001) Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review* 3(3) 363–383.
- Grindle, Merilee S. (2004) Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries *Governance* 17 (4), 525–548.
- Guimarães, Joao y Nestor Avendaño (2004) Estrategia sin Dueño? La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua. Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina..
- Guimarães, Joao, N. Avendaño, G. Lathrop, y G. Dijkstra (2005) La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua: Cambio y Continuidad. Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina..
- Guimarães, Joao y Nestor Avendaño (2006) La Pobreza en Segundo Plano. Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina..
- Guimaraes (2007) Pobreza, Problema Postergado. Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina.
- Hamilton, Kate (2004) “Politics and the PRSP Approach: Georgia Case Study”, *ODI Working Paper* 239 (May).
- Hayman, Rachel (2005). Coordinating in a complex political environment: the European Union, its member states and aid coordination in Rwanda. Bonn, EADI Conference.
- Helmsing, Bert (2003) Descentralización, Gobernabilidad Local e Implementación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua. Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina..
- Hernández, Evelyn, y Marlin Oscar Ávila (2006). *Metodología de Auditoría Social a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza*. Tegucigalpa: Concejo Nacional Anticorrupción y SNV, Septiembre de 2006.
- Hermele, Kenneth (2005) “The Poverty Reduction Strategies: a Survey of the Literature”, *Forum Syd* (June).
- Hunt, Sarah (2006) “Honduras PRSP Update”, *TROCAIRE* (10th July).
- IDD y Asociados (2006). Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report. Birmingham, International Development Department, School of Public Policy.
- Komives, Kristin y Juan Carlos Aguilar (2003) La Nueva Brillante Idea? Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina.
- Komives, Kristin y Juan Carlos Aguilar (2004). *¿Más de lo mismo sin “crecimiento pro-pobre”?* Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina.
- Mercer, Claire (2003) Performing partnership: civil society and the illusion of good governance in Tanzania *Political Geography* 22 pp. 741–763
- Molenaers, Nadia and Robrecht Renard (2006) “Participation in PRSP processes: Conditions for Pro-Poor Effectiveness” Discussion Paper, Institute of Development Policy and Management, Univ of Antwerpen.
- Najam, Adil (1996) ‘NGO accountability: a conceptual framework’, *Development Policy Review*, Vol. 14, pp339–353.

- Narayan, D. Patel R. Schafft K., Rademacher, A. & Koch-Schulte, S (1999) *Voices of the poor: Can anyone hear us?* New York Oxford University Press for The World Bank.
- O'Donnell, G. (1999) 'Horizontal Accountability in New Democracies', in Schedler, A. et al, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, London.
- Peruzzotti, E. & Smulovitz, C (2000) Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy* 11(4) 147–158.
- Piron, Laure-Helene and Evans, Alison (2004) "Politics and the PRSP Approach: Synthesis paper", *ODI Working Paper* 237 (March)
- PNUD (2006) *Beyond Scarcity: Power, Poverty, and the Global Water Crisis*. New York: United Nations.
- Gobierno de Honduras (2005b). *Plan de Gobierno 2006–2010*. Tegucigalpa: Partido Liberal (www.setco.gob.hn/descargas.html, www.sierp.hn).
- Renard, Robrecht (2005). The Cracks in the new Aid Paradigm. Bonn, EADI Conference.
- Rogerson, Andrew (2005). "Aid harmonisation and alignment: Bridging the gaps between reality and the Paris reform agenda." *Development Policy Review* 23(5): 531–552.
- Richardson, Lydia and Coyle, Erin (2003) "Experience with Poverty Reduction Strategies in Latin America and the Caribbean", PRSP Monitoring and Synthesis Project, *Synthesis Note* 5 (February).
- Rombouts, Heidi (2006) "Civil Society Participation in Fragile States: Critical Thoughts on the New Development Paradigm and its Implementation" Discussion Paper, Institute of Development Policy and Management, Univ of Antwerpen.
- Schacter, Marc (2001) When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action. *Isuma. Canadian Journal of Policy Research*
- Schedler, A. (1999) Conceptualizing Accountability in A Schedler, L Diamond, and M.F. Plattner, eds *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- SEFIN (2006). *Informe de la liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos de la República. Ejercicio Fiscal 2005*. Tegucigalpa (Enero).
- SEFIN (2006). *Informe de deuda externa pública. Enero-marzo 2006*
- Stewart, Frances and Wang, Michael (2003) "Do PRSPs Empower Poor Countries and Disempower the World Bank, Or is it the Other Way Round?", *Queen Elizabeth House Working Paper Series*, Working Paper Number 108 (May)
- Swallow, Brent (2005) "Potential for Poverty Reduction Strategies to Address Community Priorities: Case Study of Kenya", *World Development* Vol. 33, No. 2, pp301–321.
- Tembo, Fletcher (2005) "Poverty Reduction: Are the strategies working? Towards Mutual Responsibility and Accountability: can the New Poverty Reduction Strategies Engage the Poor?" *World Vision* (June)
- UDAPE (2006), *Informe Económico y Social, Primer Semestre 2006 y Perspectivas*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas económicas y sociales.
- UNDP (2006a). *Informe sobre desarrollo humano. Honduras 2006*.
- UNAT (2006). *Estrategia para la reducción de la pobreza*. Versión actualizada 2006. Borrador.

- UNAT (2005). *¿Quiénes se benefician del Gasto Público Social en Honduras?* (Octubre).
- Vado, Nadia (2006) Local Participation in National Developing Planning: the Nicaraguan Experience. Tesis de Maestría. Institute of Social Studies. La Haya, Holanda.
- Vos et al (2003) Can Poverty Be Reduced? Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina
- Vos, Rob, Maritza Cabezas and Kristin Komives (2005). Regional Report 2005: Budgeting for Poverty Reduction. Asdi: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina.
- Wood, Angela (2005) “Beyond Data: A Panorama of CSO Experiences with PRSP and HIPC Monitoring” Consultancy Report for Cordaid

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