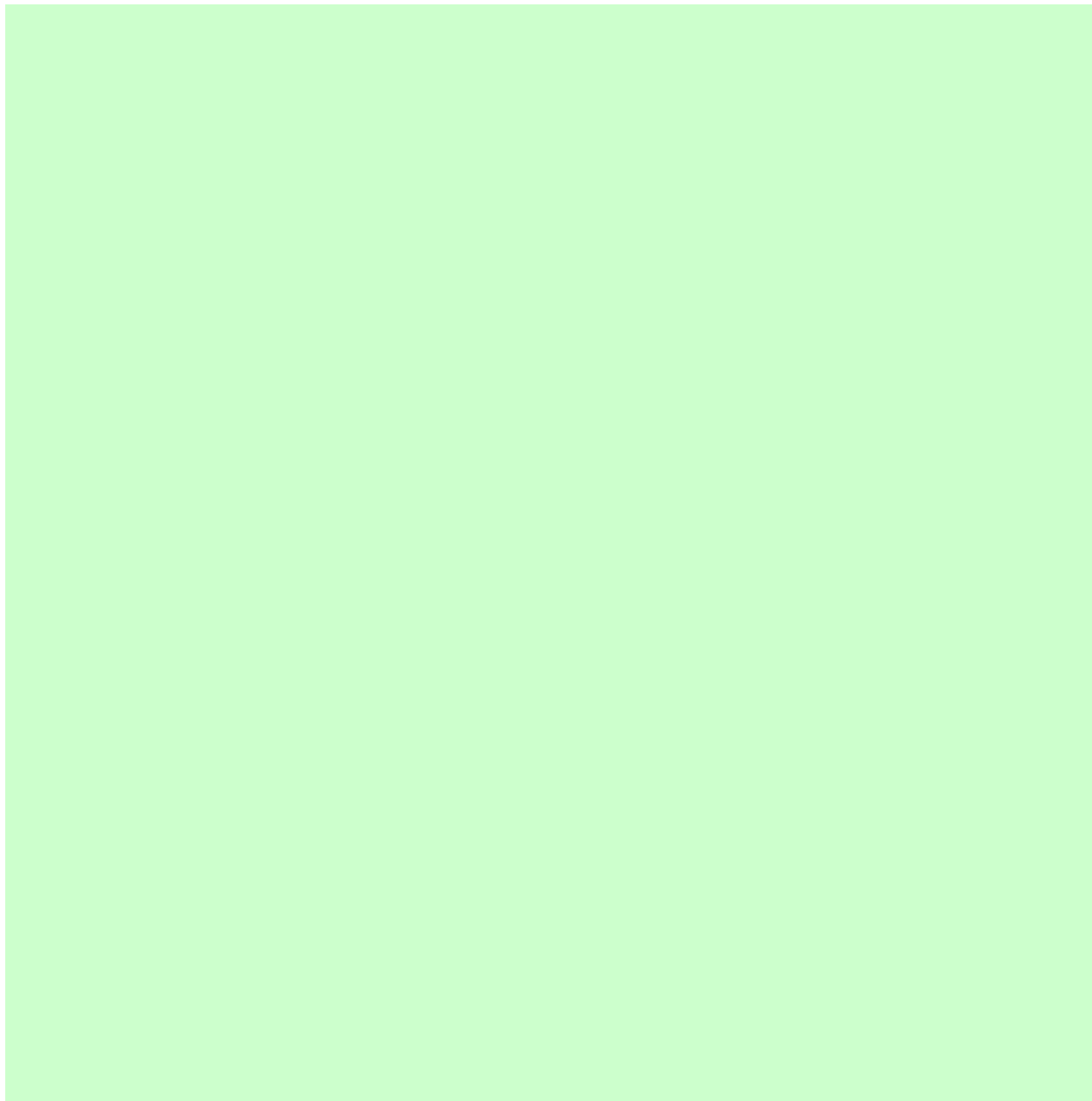




ENERO 2008 • GESKE DIJKSTRA AND KRISTIN KOMIVES

EVALUACION DE LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCION DE POBREZA  
EN AMERICA LATINA - 2007

# **El Proceso ERP y la Eficacia de la Ayuda**





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

**Informe Regional 2007**

### **El Proceso ERP y la Eficacia de la Ayuda: Balance de 5 Años en Bolivia, Honduras y Nicaragua**

Geske Dijkstra (Erasmus University Rotterdam) y Kristin Komives (Institute of  
Social Studies)

**Proyecto encargado por la Agencia Sueca de Cooperación  
Internacional para el Desarrollo**



<http://www.iss.nl/prsp>

El presente documento ha sido escrito por Geske Dijkstra y Kristin Komives, basado en los informes de país producidos por Niek de Jong, João Guimarães, y Kees Biekart del Institute of Social Studies, José Rafael del Cid (ESA Consultores-Honduras), Néstor Avendaño (COPADES-Nicaragua), y Juan Carlos Aguilar (SAXgr-Bolivia). El trabajo de campo en los tres países fue un insumo fundamental para la elaboración de este documento. Por ello los autores agradecen a todos aquellos que aceptaron ser entrevistados y compartieron con ellos sus experiencias sobre los temas tratados en el informe país del presente año. Las autoras también agradecen los insumos de Rolando Vázquez, Fabián Eduardo Soria Merino, y Gilmar Zambrana Cruz del ISS. Este documento se ha beneficiado también del intercambio de ideas durante las reuniones de presentación de avances del trabajo realizadas en La Haya en Octubre 2007. Las conclusiones presentadas en el documento son la entera responsabilidad de las autoras, así como cualquier error que pudiera permanecer.

## *Prefacio*

---

El llamado Proceso ERP – el proceso que gira en torno a las Estrategias de Reducción de Pobreza – respondió a una preocupación por la elevada y persistente pobreza en muchos países en vías de desarrollo así como por la baja efectividad de la ayuda. El Proceso ERP tenía como elemento central un proceso participativo que buscaba reunir al gobierno y la sociedad civil en la identificación de soluciones a los problemas de pobreza de cada país. El compromiso de los donantes fue el de apoyar con recursos las estrategias que resultaran de estos procesos, a través de la condonación de la deuda externa, la provisión de ayuda programática y el alineamiento de sus programas de ayuda con las estrategias nacionales.

La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi) solicitó al Instituto de Estudios Sociales (ISS) en La Haya llevar a cabo un estudio de monitoreo y evaluación de los procesos ERP en los tres países de América Latina elegibles para la reducción de la deuda externa: Bolivia, Honduras y Nicaragua. El estudio se realizó anualmente durante cinco años a partir del 2003. Desde el 2003, el Proceso ERP ha tomado rumbos diferentes en los tres países, por ejemplo, mientras la ERP continua siendo un documento importante en Honduras, en Bolivia ya no se habla del Proceso ERP. Al adaptarse a estos cambios, los informes anuales han ido más allá de las ERPs mismas por lo que analizan avances en varias dimensiones de la lucha contra la pobreza en general.

Cada año se elaboraron cinco informes: tres informes sobre los avances en el proceso ERP en los países estudiados, un informe regional que presenta un análisis comparativo y otro informe comparativo sobre un tema específico escogido anualmente en colaboración con Asdi. Todos los informes se apoyan en análisis de datos, estudios disponibles y en entrevistas con los actores involucrados con el fin de incluir las perspectivas de agentes nacionales y locales. El equipo de ISS ha tenido independencia total en el diseño, puesta en práctica y elaboración de estos estudios.

Los informes anuales y los resúmenes ejecutivos en inglés y español, pueden encontrarse en el sitio web del ISS ([www.iss.nl/prsp](http://www.iss.nl/prsp)) y también en la página web de Asdi. El sitio web del ISS también incluye varios informes adicionales sobre género, desarrollo rural, y educación que sirvieron como insumos para los informes nacionales y temáticos.

Los informes del 2007 – el último año del proyecto de investigación – son algo diferentes a los informes de años anteriores en los que se presentaron con bastante detalle los avances recientes en el proceso ERP. Los informes de país y el informe regional de 2007 presentan una perspectiva de más largo plazo sobre la experiencia del proceso ERP; en ellos se considera todo el período de este estudio y además se compara el periodo ERP con la situación previa a las ERPs a finales de los años noventa. Así, hemos buscado sacar lecciones e identificar tendencias en la ayuda externa durante los últimos 12 años, y por lo tanto, hemos revisado en menor detalle lo que ha pasado con el proceso ERP en el último año. De igual manera, el informe temático de 2007 busca situar la política reciente de desarrollo rural en una perspectiva más amplia y, en consecuencia, no presenta en detalle todos los avances recientes en el sector.

Esperamos que los informes de 2007 sirvan para provocar y enriquecer la discusión sobre el limitado impacto del proceso ERP en la región y sobre como atacar mejor el problema aún persistente de la pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua.

*Kristin Komives  
Coordinadora del Proyecto  
Enero 2008*

## **Evaluación de las Estrategias de la Reducción de Pobreza**

### **Informes regionales**

- 2007 El proceso ERP y la eficacia de la ayuda  
The PRS process and the effectiveness of aid
- 2006 La responsabilidad de reducir la pobreza  
Accountability for poverty reduction
- 2005 Presupuestar para reducir la pobreza  
Budgeting for poverty reduction
- 2004 Ilusiones y desilusiones del crecimiento pro pobre  
Illusions and disillusion with pro-poor growth
- 2003 Reducir la pobreza: ¿se puede?  
Can poverty be reduced?

### **Informes temáticos**

- 2007 Pobreza rural y desarrollo
- 2006 Género y los procesos ERP
- 2005 Presupuesto orientado a resultados para la educación
- 2004 Desarrollo económico local
- 2003 Descentralización, gobernabilidad local e implementación de las ERPs

### **Informes de Bolivia**

- 2007 ¿Ayuda externa efectiva para reducir la pobreza?
- 2006 Gobernar con los movimientos sociales
- 2005 ¿Dialogar o gobernar?
- 2004 ¿Más de lo mismo sin “crecimiento pro pobre”?
- 2004 Pobreza rural y estrategias de desarrollo rural en Bolivia
- 2003 ¿“La nueva brillante idea”?

### **Informes de Honduras**

- 2007 Cooperación internacional y ejecución nacional: ¿Importa la calidad?
- 2006 ¿Qué pasó con la ERP?
- 2005 Presupuestar la ERP
- 2004 El desafío del crecimiento pro-pobre
- 2003 Aprendiendo sobre la marcha

### **Informes de Nicaragua**

- 2007 ¿Por fin, la pobreza?
- 2006 Pobreza, problema postergado
- 2005 La pobreza en segundo plano
- 2004 Cambio y continuidad.
- 2003 ¿Estrategia sin dueño?

## Tabla de Contenido

|  |                |
|--|----------------|
| <b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>  | <b>...VIII</b> |
| CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN .....   | 1              |
| CAPÍTULO 2: CAMBIOS EN LA AYUDA INTERNACIONAL .....  | 3              |
| 2.1. <i>Introducción</i> .....   | 3              |
| 2.2. <i>Cambios en la cooperación y sus orígenes</i> .....                                     | 3              |
| 2.3. <i>Los cambios en la práctica</i> .....   | 5              |
| CAPÍTULO 3: LA EFICACIA RELATIVA DEL APOYO PRESUPUESTARIO .....                                | 13             |
| 3.1. <i>Introducción</i> .....   | 13             |
| 3.2. <i>Costos potenciales de la ayuda</i> .....   | 14             |
| 3.3. <i>Costos y beneficios esperados por modalidad</i> .....                                  | 16             |
| 3.4. <i>Resultados empíricos</i> .....   | 19             |
| CAPÍTULO 4: CAMBIOS EN LA AYUDA EN BOLIVIA, HONDURAS, Y NICARAGUA .....                        | 23             |
| 4.1. <i>El volumen</i> .....   | 23             |
| 4.2. <i>La asignación sectorial</i> .....  | 25             |
| 4.3. <i>La modalidad</i> .....   | 26             |
| 4.4. <i>La volatilidad</i> .....   | 28             |
| 4.5. <i>La condicionalidad</i> .....   | 29             |
| 4.6. <i>El alineamiento y la armonización</i> .....  | 32             |
| 4.7. <i>Conclusiones</i> .....   | 32             |
| CAPÍTULO 5: EFECTOS DE MODALIDADES PROGRAMÁTICAS EN LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA AYUDA ..... | 35             |
| 5.1. <i>Costos de transacción</i> .....  | 35             |
| 5.2. <i>Uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales</i> .....                             | 36             |
| 5.3. <i>La ejecución de las condiciones</i> .....  | 37             |
| 5.4. <i>Conclusiones</i> .....   | 38             |
| CAPÍTULO 6: COMPROMISO, CAPACIDAD, Y RESULTADOS .....  | 40             |
| 6.1. <i>El discurso, las políticas y la capacidad de implementación</i> .....                  | 40             |
| 6.2. <i>Los recursos y el gasto</i> .....  | 48             |
| 6.3. <i>El crecimiento económico</i> .....   | 55             |
| 6.4. <i>La pobreza y las Metas del Milenio</i> .....   | 57             |
| 6.5. <i>Conclusiones</i> .....   | 60             |
| CAPITULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....   | 62             |
| BIBLIOGRAFÍA .....   | 69             |

## **LISTADO DE CUADROS**

- Cuadro 2.1. Cambios en la ayuda desde 2000
- Cuadro 3.1. Modalidades de ayuda, su esperada alineación a diferentes sistemas nacionales y su grado de armonización
- Cuadro 3.2. Modalidades de ayuda: costos y beneficios esperados
- Cuadro 4.1. Cooperación externa en los tres países, promedios anuales por período
- Cuadro 4.2. La volatilidad de la ayuda externa total y de la ayuda programática en diferentes períodos
- Cuadro 4.3. Condiciones de ayuda programática antes y después de 2000
- Cuadro 4.4. Cambios en la ayuda alrededor de 2000
- Cuadro 6.1. Nicaragua: Indicadores del gasto del Presupuesto General de la República 2000-2007
- Cuadro 6.2. Presupuesto de la ERP en Honduras 2001-2007
- Cuadro 6.3. Gasto en Pobreza o Gasto ERP en Honduras 2001-2007, por programa
- Cuadro 6.4. Bolivia: Gasto Social Pro-Pobre Como Porcentaje del PIB
- Cuadro 6.5. Incidencia de pobreza según ingresos 2001-2007 en Honduras
- Cuadro 6.6. Bolivia: indicadores de pobreza y desigualdad estimados por el método de línea de pobreza según área geográfica y condición étnica lingüística (1999-2006)

## **LISTADO DE GRÁFICOS**

- Gráfico 2.1. Los cambios en la cooperación internacional alrededor del año 2000 y los factores de origen
- Gráfico 2.2. Ayuda internacional (ODA neta) 1990-2006, y proyecciones del Secretariado del DAC para 2007-2010; en US\$ mil millones y en % del INB
- Gráfico 2.3. La parte de infraestructura social, infraestructura económica y sectores productivos en el total de la ayuda, 1973-2005
- Gráfico 2.4. Ayuda programática (excluyendo ayuda de alimentos) y alivio a la deuda en % de la ayuda total, 1973-2005
- Gráfico 4.1. Desembolsos de ayuda externa, 1995-2006, en millones de US\$
- Gráfico 4.2. Ayuda externa en % del Ingreso Nacional Bruto, 1995-2005
- Gráfico 4.3. Bolivia: Asignación sectorial de la ayuda, en %
- Gráfico 4.4. Honduras: Asignación sectorial de los préstamos concesionales, en %
- Gráfico 4.5. Ayuda programática 1995-2006, en millones de US\$
- Gráfico 4.6. Ayuda programática en % del total de la ayuda
- Gráfico 6.1. Incidencia de Pobreza en Nicaragua

## GLOSARIO

|          |  |
|----------|--|
| AP       | Apoyo Presupuestario   |
| Asdi     | Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional   |
| BID      | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| BM       | Banco Mundial  |
| BSG      | <i>Budget Support Group</i> / 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   |
| DAC      | <i>Development Assistance Committee</i> /Comisión de Asistencia al Desarrollo                            |
| DFID     | <i>Department for International Development</i> , 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     | <i>Heavily Indebted Poor Countries</i> / 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 de Japón  |
| KfW      | Banca de Reconstrucción y Fomento  |
| MAS      | Movimiento Al Socialismo   |
| MDF      | <i>Multilateral Debt Fund</i> /Fondo para la Deuda Multilateral  |
| MDG      | Millennium Development Goals / Metas de Desarrollo del Milenio   |
| MDRI     | <i>Multilateral Debt Relief Initiative</i> / Iniciativa para la Deuda Multilateral                       |
| 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   |
| POMA     | Programa Operativo Multi-Anual   |
| PRGF     | <i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> / Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza |
| 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                             |
| PSTAC    | <i>Public Sector Technical Assistance Program</i> /Programa de Asistencia Técnica para el                |

|         |  |
|---------|--|
|         | Sector Público   |
| 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   |
| SSPC    | <i>Social Sector Programmatic Credit</i> / Crédito Programático para Sectores Sociales   |
| SSPSAC  | <i>Social Sectors Programmatic Structural Adjustment Credit</i> /Crédito de Ajuste Estructural Programático para Sectores Sociales |
| TGN     | Tesoro General de la Nación  |
| UDAPE   | Unidad de Análisis de Política Económica   |
| VIPFE   | Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo   |

## Resumen ejecutivo

---

El objetivo de este último Informe Regional, dentro de una serie de cinco informes anuales, es presentar un balance de los logros de los procesos de las Estrategias de Reducir la Pobreza (ERP) en Bolivia, Honduras y Nicaragua durante los últimos cinco años. Analizamos si este proceso y toda la atención hacia la pobreza por parte de los donantes han mejorado la voluntad y las capacidades de los gobiernos para reducir la pobreza y si esto ha llevado a la reducción de la pobreza misma.

Además, el tema específico de este año es la ayuda externa. Analizamos si el proceso ERP ha mejorado la eficiencia y eficacia de la ayuda en los tres países a través de los cambios esperados en las modalidades para otorgar la ayuda, particularmente el otorgamiento de más ayuda programática.

### *Cambios en la ayuda internacional*

Alrededor del año 2000 se introdujeron varios cambios - relacionados entre sí - en la arquitectura internacional de la ayuda: la introducción de las ERPs basadas en apropiación nacional y participación amplia de la sociedad civil; la introducción de la iniciativa HIPC para aliviar la deuda de los países pobres muy endeudados; un mayor compromiso de los países donantes y países receptores para combatir la pobreza al aceptar las Metas de Desarrollo del Milenio y brindar mayores flujos de ayuda, con la mayor parte de estos recursos en modalidades programáticas en vez de proyectos. Además, los donantes iban a ser más selectivos en la colocación de la ayuda (más a países más pobres y a países con mejores políticas y mejor gobernabilidad) y se comprometieron a la Declaración de París, implicando un compromiso hacia realizar más armonización y más alineamiento con las políticas y sistemas del gobierno receptor.

En la práctica, los cambios sólo se han dado parcialmente. La ayuda internacional creció a partir del 2000 pero una gran parte del incremento consiste en la eliminación de deudas que no siempre hubieran sido pagadas, por lo que no refleja un mayor flujo de recursos. Los datos sobre el aumento de ayuda programática son escasos, pero parece que, por lo menos en África, ha crecido. La volatilidad de la ayuda no ha bajado y tampoco se puede observar un incremento en la selectividad según pobreza y según políticas y gobernabilidad. En cuanto al supuesto mejoramiento de la apropiación nacional, los estudios empíricos señalan una tensión entre la ERP como condición y la apropiación nacional y de base amplia; además, la condicionalidad de parte de las Instituciones Financieras Internacionales no parece haber cambiado mucho con las ERP e incluso puede haber aumentado. Los procesos hacia más alineamiento a los sistemas nacionales y más armonización entre los donantes sólo han avanzado lentamente.

### *La eficacia relativa del apoyo presupuestario: la literatura académica*

Una reseña de la literatura académica sobre la eficiencia y eficacia relativa de diferentes modalidades de ayuda (ayuda programática versus ayuda de proyectos) muestra que los estudios sobre la eficacia de la ayuda en general (su efecto en el crecimiento económico) no llegan a conclusiones firmes. Aunque sí concluyen que la

ayuda tiene efectos decrecientes de escala. La eficacia de la ayuda depende de la eficacia del dinero mismo y de la eficacia de las condiciones y procedimientos atados a la ayuda. Estos últimos varían por modalidad.

Generalmente se asume que los efectos institucionales de proyectos son negativos, particularmente si los proyectos no se alinean a las políticas y las prioridades nacionales y si no usan sistemas nacionales de contabilidad, gestión, auditoría, adquisiciones, monitoreo y evaluación. Por otro lado, en la medida en que los proyectos o la ayuda programática sí se alinean a las prioridades nacionales y usan sistemas nacionales, estos pueden tener efectos institucionales positivos. Los costos administrativos o de transacción son altos para la ayuda de proyectos, porque el gobierno tiene que proveer información, negociar y rendir cuentas sobre cada proyecto por separado. Los costos suben con el número de proyectos y donantes y bajan con el grado de coordinación y armonización entre donantes. Entonces, la ayuda programática tendría que bajar estos costos.

Hasta ahora, existen muy pocos estudios empíricos que comparan los beneficios y costos de los dos tipos de ayuda. Los estudios de caso recientes del apoyo presupuestario encontraron algunos factores por los cuales los costos de transacción todavía no bajan con esta modalidad como son: el largo tiempo necesario para las negociaciones, la existencia de sistemas paralelos y la continuación de ayuda a proyectos.

Todavía no hay evidencias firmes sobre los posibles efectos institucionales positivos del apoyo presupuestario. Varios casos de apoyo presupuestario resultaron estar acompañados de mejoramientos en la gestión financiera de los gobiernos, pero puede deberse también a efectos de asistencia técnica. En muchos países, los gastos pro-pobres como porcentaje del total de los gastos han subido. Esto se puede considerar un efecto combinado de la condicionalidad que acompaña la iniciativa HIPC y del apoyo presupuestario. Pero tenemos que considerarlo un efecto intermedio; todavía no es una variable de resultado o impacto final. Sin embargo, en algunos países disminuyó la eficiencia en el uso de fondos para sectores sociales. La evidencia de los efectos positivos en los indicadores sociales es todavía escasa y no hay evidencia de los efectos del apoyo presupuestario en los indicadores de pobreza.

#### *Cambios en la ayuda en Bolivia, Nicaragua, y Honduras*

El Capítulo 4 analiza los cambios en la ayuda en Bolivia, Honduras y Nicaragua. Los tres países no recibieron mayor ayuda después del año 2000, pero si se incluye el alivio a la deuda, sí recibieron más en términos nominales. Los volúmenes de ayuda programática han sido erráticos en los tres países, con una volatilidad mucho mayor que la de la ayuda total. Bolivia y Nicaragua siempre han recibido ayuda programática de donantes multilaterales y bilaterales, mientras Honduras casi sólo la ha recibido de las multilaterales. Sólo en Nicaragua se estableció un programa más o menos estable (a partir de 2005) de apoyo presupuestario en un arreglo conjunto en el cual varios donantes bilaterales y multilaterales participan. El volumen llegó a 25% del total de la ayuda en 2006. En Bolivia se estableció un Arreglo Conjunto similar ya en 2004, pero los donantes se retiraron pronto, por varias razones. En Honduras la razón principal para no tener un Arreglo Común parece ser la composición del grupo de donantes en

el país. Concluimos que la presencia de una ERP no es condición suficiente ni necesaria para comenzar un arreglo común de apoyo presupuestario.

La presencia de apoyo presupuestario tampoco es garantía que haya coincidencia entre las prioridades de los donantes y las del gobierno del país receptor. En este sentido, los donantes no se han vuelto más selectivos. Los donantes intentan lograr sus objetivos a través de un “diálogo sobre políticas” es decir a través de la condicionalidad. Una comparación de programas de ayuda programática de antes del 2000 (créditos de ajuste estructural general o sectorial) con los créditos para apoyar la ERP de después del 2000, revela que la condicionalidad no ha cambiado mucho. El número de condiciones no ha bajado, ni tampoco se observan más condiciones de resultado en vez de condiciones de proceso (lo que hubiera implicado mayor espacio para que los gobiernos definieran sus políticas).

Oficialmente las ERPs son la base para la toma de decisiones de toda la ayuda externa, es decir que puede haber pleno alineamiento. En la práctica, los planes no fueron suficientemente concretos. El alineamiento vino a depender más de la capacidad y voluntad de los gobiernos de definir políticas sectoriales y tomar liderazgo sobre la coordinación de donantes en mesas sectoriales. En esto, las experiencias han sido variadas en los tres países, dependiendo de la (in) estabilidad de los gobiernos y de los ciclos electorales. Los tres países han elaborado sus planes de alineación y armonización que registran la situación actual y las metas a alcanzar. El plan de Nicaragua es el más avanzado, pero en los tres países el proceso se ha estancado después de los últimos cambios de gobierno.

#### *Efectos de las modalidades programáticas en la eficiencia y eficacia de la ayuda*

Estudios detallados de apoyo presupuestario (sectorial) y en algunos casos de Enfoques sectoriales amplios (SWAps) en los tres países revelan que:

- A pesar de algunos efectos positivos en la coordinación de donantes y en el alineamiento con las prioridades del gobierno, los costos de transacción todavía son altos;
- Hay experiencias variadas en el uso de los sistemas nacionales; a pesar de llamarse apoyo presupuestario (sectorial), algunos programas *no* usan los sistemas nacionales;
- Por otro lado, algunos programas lograron *fortalecer* los sistemas nacionales, particularmente la gestión financiera;
- Para lograr el fortalecimiento de sistemas nacionales, se necesita un enfoque más integral de parte de los donantes para fortalecer los sistemas de información; y además un alto grado de apropiación (compromiso) de parte del gobierno receptor;
- En muchos casos, el país no cumplió con la ejecución de las condiciones mutuamente acordadas; a veces falta el compromiso o la voluntad del ejecutivo mismo, a veces falta viabilidad política y en otros casos falta capacidad de ejecución.

Es difícil llegar a una conclusión acerca de la eficacia de estas modalidades para apoyar la reducción de la pobreza. Por un lado, es todavía demasiado pronto para hacerlo; por otro lado, hay muchos otros factores que influyen en estos resultados. En

el caso del apoyo presupuestario, el dinero se mezcla con todos los ingresos fiscales por lo que no se puede ni monitorear su uso en particular, ni mucho menos concluir sobre sus efectos particulares. Sólo se puede estimar su impacto a través de resultados intermedios. El análisis deja claro que en muchos casos esta modalidad no ha resuelto los problemas de la ayuda de proyectos: con algunas excepciones, persiste la falta de apropiación y de alineamiento así como la poca armonización.

Para aumentar la efectividad de la ayuda, la modalidad de la ayuda es menos importante que el compromiso y la capacidad del gobierno de implementar las actividades financiadas. En cuanto a la eficacia, la coordinación entre donantes y el uso de sistemas nacionales bajan los costos de transacción para el gobierno, independientemente de la modalidad escogida.

### *Compromiso, capacidades, y resultados*

El Capítulo 6 analiza el desempeño de los gobiernos nacionales, en particular si la capacidad del gobierno de implementar políticas y programas pro-pobre ha mejorado, si hay hoy día un mayor compromiso de parte de los gobiernos con la reducción de la pobreza, y si el proceso ERP ha logrado tener algún efecto en las tasas de pobreza.

En los tres países la pobreza tiene ahora un lugar más central en el discurso político y en los planes nacionales que antes del proceso ERP. El proceso ERP ha contribuido a este resultado, pero otro factor importante ha sido el cambio más reciente de gobierno en Bolivia y Nicaragua que trajo al poder gobiernos de izquierda.

Durante los primeros años del proceso ERP, observamos sobretodo continuidad en las políticas: las primeras ERPs agruparon programas y políticas existentes. Una vez asegurado el alivio de la deuda, los gobiernos nacionales han tratado de introducir más abiertamente sus agendas en las políticas y estrategias. Hoy en día, se empiezan a ver algunos cambios en las políticas implementadas. Las políticas nuevas señalan una intención de tratar de moverse hacia nuevos rumbos, sobre todo en Bolivia y Nicaragua, donde muchas de las nuevas ideas se inspiran fuertemente de las experiencias en Cuba y se apoyan en los recursos ofrecidos por Venezuela.

A parte de promover políticas más efectivas de reducción de pobreza, el proceso ERP buscó cambios institucionales y de gobernabilidad para aumentar la capacidad de los gobiernos de evaluar, desarrollar, e implementar políticas en general y en particular, de reducir la pobreza. El proceso ERP no ha generado mucho interés ni compromiso con el monitoreo y evaluación de programas en marcha de parte del gobierno, los donantes o la sociedad civil. Otro problema común y persistente de los tres países analizados es el problema de la excesiva rotación de personal técnico (cuando hay cambios de gobierno) y la rotación de altos funcionarios (ministros, vice ministros) en las administraciones actuales. Esto probablemente sea uno de los factores que ha contribuido a los problemas de eficiencia en la ejecución en los tres países.

A lo largo de los siete años desde el principio del proceso ERP, el liderazgo de los gobiernos para coordinar la ayuda ha sido muy variado. Los gobiernos han muchas veces logrado conseguir lo que querían de la cooperación, pero no gracias a coordinar la ayuda externa en la manera como esta coordinación se concibió en la Declaración de París. La coordinación y el liderazgo han sido limitados por dos razones. Primero,

por los frecuentes cambios políticos y segundo, por el choque que existe entre el deseo de los donantes de coordinar en base a planes amplios y multi-anales, y las operaciones y políticas más a corto plazo de los gobiernos.

Los gobiernos en los tres países tienen ahora más recursos para gastar, gracias al aumento en la recaudación tributario y, en Bolivia y Honduras, gracias a mejores tasas de crecimiento económico. El gasto en los sectores sociales y el llamado gasto pro-pobre o ERP han aumentado en los tres países. Los tres países han tenido mejorías en unos indicadores sociales (como ya sucedía antes del proceso ERP), pero otros indicadores no han mejorado (como unos indicadores de educación), a pesar de los incrementos en los presupuestos para estos sectores. Esto despierta preguntas sobre la calidad del gasto social.

En cuanto a reducciones en las tasas de pobreza, Honduras muestra unos avances en 2006 y 2007, después de un período de estancamiento. Pero esto se debe al crecimiento fuerte de la economía en 2006, más que a la estrategia de reducción de pobreza en sí misma; cabe señalar que la desigualdad de ingreso ha empeorado en Honduras. Bolivia también parece haber logrado una reducción en las tasas de pobreza en los últimos dos años gracias a un ritmo mejorado de crecimiento. En Nicaragua, donde la tasa de crecimiento fue baja no se observan mejoras en las tasas de pobreza.

### *Conclusiones y Recomendaciones*

#### *Balance del proceso ERP*

¿Qué se ha logrado con el proceso ERP entonces? Por supuesto es difícil responder con certitud a esta pregunta, ya que no sabemos qué hubiera pasado sin la introducción de esta nueva arquitectura para la ayuda externa. Tampoco podemos decir que hubiera pasado en Bolivia, por ejemplo, si el Presidente Sánchez de Lozada hubiera recibido el apoyo de la cooperación para su ERP revisada y si no hubiera perdido su mandato. Pero un instrumento (como la ERP) se evalúa justamente al ver que tan efectivo es bajo condiciones reales. No hay razones para esperar que los problemas políticos-sociales en Bolivia se resuelvan pronto, ni porque pensar que el hábito de cambiar de personal y de prioridades con cada elección va a cambiar en el futuro próximo. Cualquier intento de mejorar la efectividad y eficacia de la ayuda externa para Bolivia, Nicaragua, y Honduras debe tomar en cuenta estas realidades.

Esto dicho, resulta interesante comparar las conclusiones sobre el impacto de la ERP en Honduras (que ha disfrutado de una vida más larga y menos perturbada) con la ERP en Nicaragua y Bolivia (donde el compromiso político con las estrategias originales no duró mucho tiempo, y donde serios problemas políticos han paralizado al gobierno durante ciertos períodos). Si miramos los resultados concretos obtenidos y los cambios en la forma de proveer cooperación, no vemos que la estabilidad de la ERP en Honduras haya resultado en mayores avances en este país.

Nos queda entonces cuestionar la lógica detrás del proceso ERP. Concluimos que la existencia de una ERP aprobada no se puede tomar como indicador del compromiso del gobierno con la reducción de la pobreza y aún menos, de la capacidad del gobierno para implementar su estrategia. Una ERP tampoco permite el desarrollo de

estrategias de cooperación de largo plazo. Las estrategias nacionales generalmente no sobrevivieron un cambio de gobierno porque nuevos gobiernos llegan con sus propias estrategias y/o agendas. La mayoría de los planes a nivel (sub) sectorial no son reconocidos como suyos por los nuevos gobiernos. Para continuar sus relaciones con los gobiernos, los donantes se han adaptado en gran medida a las nuevas prioridades.

En todo este período, se ha dedicado mucho tiempo y esfuerzo a negociar (entre donantes, sociedad civil, y gobierno) el contenido de los planes, pero se ha dado mucho menos atención a la implementación de las estrategias. Esto se debe en parte a la falta de apropiación nacional de las estrategias y a la baja prioridad asignada a la reducción de la pobreza por unos gobiernos y a la inestabilidad política en otros casos. Pero también existe un conflicto entre dos lógicas de operación distintas: la de los donantes con énfasis en planes científicos, de cobertura amplia y de largo plazo, y las lógicas nacionales de formular prioridades políticas a corto plazo y de tratar de ejecutarlas a través de las alianzas políticas y económicas disponibles.

Hay problemas fundamentales para transitar hacia formas de gobernación con base en planes de largo plazo. En el pasado, la planificación nacional sólo ha funcionado en países totalitarios con altos costos de ineficiencia, porque los planificadores no tenían toda la información necesaria y el control burocrático muchas veces llevaba a incentivos perversos. En países con cierto ejercicio de la democracia como los de América Latina, los esfuerzos para reducir la pobreza son temas políticos que requieren de negociaciones y compromisos difíciles. El intento de los donantes de ignorar estos procesos y de tratar de controlar o manejar sus resultados sólo ha llevado a una falta de concordancia entre lo que está escrito en el papel de las estrategias y lo que realmente está pasando en el país. En las palabras de Gould: entre políticas y lo político y entre políticas en papel y la implementación (Gould 2005). En la práctica, los gobiernos continúan siguiendo sus propias agendas y prioridades y ahora lo pueden hacer más fácilmente ya que hay mayores volúmenes de recursos disponibles.

### *Recomendaciones*

Los donantes deben reconsiderar sus exigencias de elaborar estrategias amplias (comprehensive) y de largo plazo como base de su ayuda. En vez de eso, pueden evaluar los planes nacionales de desarrollo elaborados por los gobiernos. En la medida que haya congruencia entre los donantes y el gobierno sobre las prioridades y los objetivos, los donantes pueden apoyar estos planes en su totalidad, o una alguna parte en específico.

En caso de que falte esta congruencia a nivel nacional, siempre se puede considerar si existe cierto compromiso y capacidad a nivel (sub)sectorial o regional/municipal para ejecutar políticas que promuevan el desarrollo de una manera pro-pobre. En este caso, los donantes pueden apoyar estos esfuerzos mediante, por ejemplo, proyectos altamente alineados, participación en un SWAp o en un arreglo de apoyo presupuestario sectorial.

En caso de que haya un nivel mínimo de compromiso con el objetivo de mejorar y hacer más transparente los sistemas de presupuestación y de rendición de cuentas, los donantes pueden brindar parte de su ayuda en forma de apoyo presupuestario, preferiblemente en un sistema común y con un diálogo de políticas principalmente dirigido al mejoramiento de la gestión financiera del gobierno.

Los donantes deben evitar la microgerencia en las políticas del país. Podrían brindar asistencia técnica pero sólo si existe una demanda y un interés por parte del gobierno y, en todo caso, teniendo cuidado de coordinar la asistencia técnica.

Los donantes pueden buscar dar apoyo *estructural* a unas funciones básicas para ayudar en la ejecución y el monitoreo de políticas para reducir la pobreza, por ejemplo la generación de estadísticas relacionadas con las Metas del Milenio en el Instituto de Estadísticas, el mantenimiento y mejoramiento de sistemas de información sectoriales y el fortalecimiento de las capacidades de las agencias (gubernamentales o no-gubernamentales) que monitorean los esfuerzos del gobierno en el área de la reducción de la pobreza.

Los logros insignificantes reflejados en el empeoramiento de unos indicadores sociales (mientras otros progresan bien) sugieren que ya es hora de estudiar cuidadosamente las experiencias en los sectores que no avanzan. Entre otras cosas, nuestro análisis del gasto sugiere que sería importante evaluar la calidad y la focalización del gasto ERP y las implicaciones de la reducción relativa del gasto en capital.

De igual forma, los resultados observados en las tasas de pobreza sugieren que el carácter del crecimiento no ha cambiado en estos países, es decir que la elasticidad crecimiento-reducción de pobreza sigue siendo muy baja. Sería importante volver a analizar el crecimiento y las (nuevas) estrategias económicas en estos países, para ver si ha habido algún avance desde que nosotros lo estudiamos en 2004.

Tanto el gobierno como los donantes necesitan dar más atención a la pregunta de cómo implementar estrategias mediante un *sistema* de gobierno, donde el gobierno central no es el único y quizás tampoco el mayor, implementador. En unos casos, el rol más importante del gobierno central es el de promover que otras entidades gubernamentales hagan su parte para cumplir con metas nacionales.

El dicho “do no harm” ofrece otro mensaje importante para los gobiernos y los donantes: hay que buscar la forma de introducir nuevas ideas y direcciones sobre la base de la institucionalidad que ya se ha logrado establecer. Esto significa utilizar la ayuda externa (en sus diferentes modalidades) y las nuevas estrategias y planes nacionales para fortalecer las instituciones ya existentes.

## CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

En el contexto de la Iniciativa para los Países Pobres y Altamente Endeudados (HIPC) de 1999, se introdujo la idea de las "Estrategias para la reducción de la pobreza" (ERP). Los países tenían que elaborar estas estrategias con participación de la sociedad civil para poder recibir el alivio a sus deudas de la iniciativa HIPC. De esta manera se pretendía garantizar que el dinero liberado de los pagos al servicio de las deudas sería bien utilizado. Al mismo tiempo, se esperaba que el requisito de elaborar una ERP con participación de la población garantizaría un mayor sentido de apropiación nacional de las políticas para reducir la pobreza y por consiguiente una mejor implementación.

Las ERP también conformarían la base para toda la ayuda internacional. Según los principios de apropiación y asociación ('ownership' y 'partnership') se esperaba que las ERP cambiarían las relaciones entre donantes y países receptores, así como las modalidades de ayuda. Los donantes no sólo iban a alinearse con las estrategias, aceptando el liderazgo del gobierno, sino que también iban a otorgar más ayuda en modalidades flexibles como apoyo presupuestario y apoyo sectorial. Entonces, los procesos de las ERP coinciden con los esfuerzos de los donantes para alcanzar una mayor eficacia de la ayuda. Desde los años noventa, el Banco Mundial introdujo el "Marco de desarrollo integral" (Comprehensive Development Framework) cuyas ideas de apropiación nacional, planificación integrada y armonización de la ayuda también están inmersas en la ERP. En años más recientes, los esfuerzos para mejorar la eficiencia y la eficacia de la ayuda se vieron confirmados en las Reuniones de Alto Nivel en Roma (2003) y París (2005). En la Declaración de París, más de 100 países y organizaciones oficiales se comprometieron a promover cinco principios en sus prácticas: apropiación nacional, alineación, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua. Estos principios se vieron concretados en metas cuantitativas, a ser alcanzadas en el 2010. Por ejemplo, se propone otorgar 60% de toda la ayuda en la forma de modalidades programáticas, es decir en forma de apoyo presupuestario u apoyo sectorial. Por consiguiente, el primer objetivo de los informes de este año es el de analizar si el proceso ERP ha mejorado la eficiencia y eficacia de la ayuda, a través de los cambios esperados en las modalidades para otorgar la ayuda.

La *eficiencia* de la ayuda se refiere a la relación entre los insumos (las diferentes modalidades de ayuda con sus respectivas condiciones y procedimientos) y sus efectos inmediatos (mejores sistemas gubernamentales, mayor implementación de las condiciones, reducción de costos de transacción). Se espera que la armonización y la alineación con los planes y procedimientos del gobierno lleven a mayor eficiencia, a través de la reducción de costos de transacción y a una mayor congruencia entre las prioridades del gobierno y los requerimientos de los donantes. La *eficacia* de la ayuda es la relación entre los efectos inmediatos de la ayuda y los resultados intermedios o finales en relación a la reducción de la pobreza, por ejemplo, el gasto pro-pobre en el presupuesto (resultado intermedio)<sup>1</sup> o el mejoramiento de las Metas del Milenio (resultado final).

Además, ya que éste es el quinto y último año de este estudio, nos preguntamos cuáles han sido los resultados del proceso ERP en general. Analizamos si el proceso y toda la atención hacia la pobreza por parte de los donantes han mejorado la voluntad y las capacidades de los gobiernos para reducir la pobreza y si esto ha llevado a la reducción de la pobreza misma.

---

<sup>1</sup> Dependiendo de la perspectiva, los gastos pro-pobre pueden considerarse también como insumo o resultado inmediato.

Es muy difícil establecer una relación estrecha entre el proceso ERP, los cambios en las modalidades de ayuda y la eficiencia y eficacia de la ayuda. Hay muchos factores que intervienen, especialmente en la relación entre modalidades de ayuda y la eficacia. En los estudios empíricos de Bolivia, Honduras y Nicaragua, que aquí se resumen, se intenta contestar las siguientes preguntas:

- ¿Ha cambiado la ayuda como resultado de los procesos ERP? ¿Cuáles son las tendencias desde 1995 hasta mediados de 2007 en cantidades, modalidades, grado de alineación y armonización y condiciones?
- ¿Sí hay cambios en el proceso de otorgar la ayuda, hay alguna evidencia de que la ayuda es ahora más eficiente?
- ¿Qué paso con la voluntad y las capacidades de los gobiernos para reducir efectivamente la pobreza? ¿Sí hay mejorías, en qué medida se pueden atribuir al proceso ERP?
- ¿Qué pasó con la pobreza?

Para contestar las preguntas, se han usado datos estadísticos y se han conducido entrevistas con personas involucradas. Al haber estudiado estos tres países intensamente por cinco años, estamos en una buena posición para poder contestar las preguntas cualitativas sobre la contribución del proceso ERP a los cambios en la ayuda y en la voluntad y en la capacidad de los gobiernos para reducir la pobreza.

Éste informe regional presenta un resumen de los resultados en los tres países y los pone en el contexto de los cambios en la ayuda a nivel global. Además, presenta una síntesis de los estudios empíricos ya hechos sobre los efectos de las modalidades programáticas en la eficiencia y la eficacia de la ayuda. De esta manera, se puede llegar a conclusiones más firmes sobre los posibles efectos de eventuales cambios futuros en las modalidades de ayuda en los tres países.

El capítulo dos analiza si los procesos ERP y las ideas para mejorar la eficiencia y la eficacia de la ayuda que comenzaron a surgir en los años noventa realmente han cambiado la ayuda internacional a nivel global. El capítulo tres resume el debate sobre la eficacia de la ayuda en general y los supuestos beneficios de la ayuda programática en específico. Además, revisa el conocimiento actual sobre los efectos de la ayuda programática (apoyo presupuestario y enfoques sectoriales), en particular, sobre el uso y refuerzo de los sistemas del gobierno, la reducción de los costos de transacción y de otros costos de la ayuda así cómo, sobre la búsqueda de mayor eficacia.

En el capítulo cuatro, se resumen los cambios en la ayuda en los tres países y se analiza en qué medida éstos se relacionan con los procesos ERP. El capítulo cinco analiza los resultados de estos cambios y en particular de la ayuda programática y del enfoque sectorial, en el reforzamiento de los sistemas del gobierno, en la apropiación e implementación de las condiciones y en la eficacia de la ayuda en general. El capítulo seis analiza los resultados del proceso ERP en general en los tres países: si ha llevado a más voluntad y más capacidad nacional para reducir la pobreza y si ha efectivamente reducido la pobreza. El capítulo siete resume las conclusiones y ofrece unas recomendaciones.

## **Capítulo 2: CAMBIOS EN LA AYUDA INTERNACIONAL**

### **2.1. Introducción**

Alrededor del año 2000, junto con el comienzo del instrumento de las Estrategias para Reducir la Pobreza (ERP) se efectuó un gran cambio en las políticas de cooperación internacional –por lo menos a nivel del discurso. Éste capítulo intenta analizar en que medida la ayuda ha cambiado en la práctica. Se analizará si han cambiado:

- el volumen
- la asignación sectorial: sectores sociales versus sectores productivos e infraestructura económica
- la modalidad: la proporción de ayuda programática
- la volatilidad
- la selectividad con respecto a países receptores: por pobreza y por política
- la condicionalidad y la apropiación
- el alineamiento y la armonización

Antes de presentar los resultados a continuación se esboza en qué consisten los cambios y cuáles han sido sus orígenes.

### **2.2. Cambios en la cooperación y sus orígenes**

Los cambios en la arquitectura de la ayuda alrededor del año 2000 incluyen un mayor énfasis en reducir la pobreza que se ve reflejado en la adopción de las Metas del Milenio, la introducción de la Iniciativa HIPC y de la ERP con apropiación nacional y con participación de la sociedad civil, el otorgamiento de más apoyo presupuestario en vez de proyectos y el cambio de nombre de los préstamos de ajuste (ESAF) hacia préstamos para el crecimiento y la reducción la pobreza (PRGF). Todos estos cambios se pueden considerar como una respuesta a las supuestas fallas de la arquitectura anterior.

En la segunda mitad de los años 90 se observó una reducción de la ayuda internacional, acompañada por dudas sobre la eficacia de la ayuda. La pobreza no había disminuido y muchos países pobres sufrían por los altos pagos al servicio de sus deudas externas. El debate académico sobre la eficacia de la ayuda fue intenso. Por un lado, había descontento sobre los programas de ajuste estructural como fueron llevados a cabo por el FMI y el Banco Mundial durante los años 80 y 90. Hay dudas sobre los efectos de éstos programas en el crecimiento, sobre su impacto en indicadores sociales y en la pobreza y sobre los efectos de la condicionalidad de los programas. Se concluyó que los países no ejecutan las reformas si no hay una apropiación doméstica de ellas. Por otro lado, hay críticas sobre la modalidad de ayuda que es todavía dominante: los proyectos. Los proyectos no pueden tener resultados sostenibles mientras no se apoyen en compromisos locales y políticas apropiadas. Además la existencia de múltiples proyectos de donantes distintos –cada cual con sus propios requisitos– tienden a minar las capacidades locales de planificación, gestión, y monitoreo. El gráfico 2.1 resume los factores que se pueden encontrar al origen de los cambios, clasificados según tipo de factor.

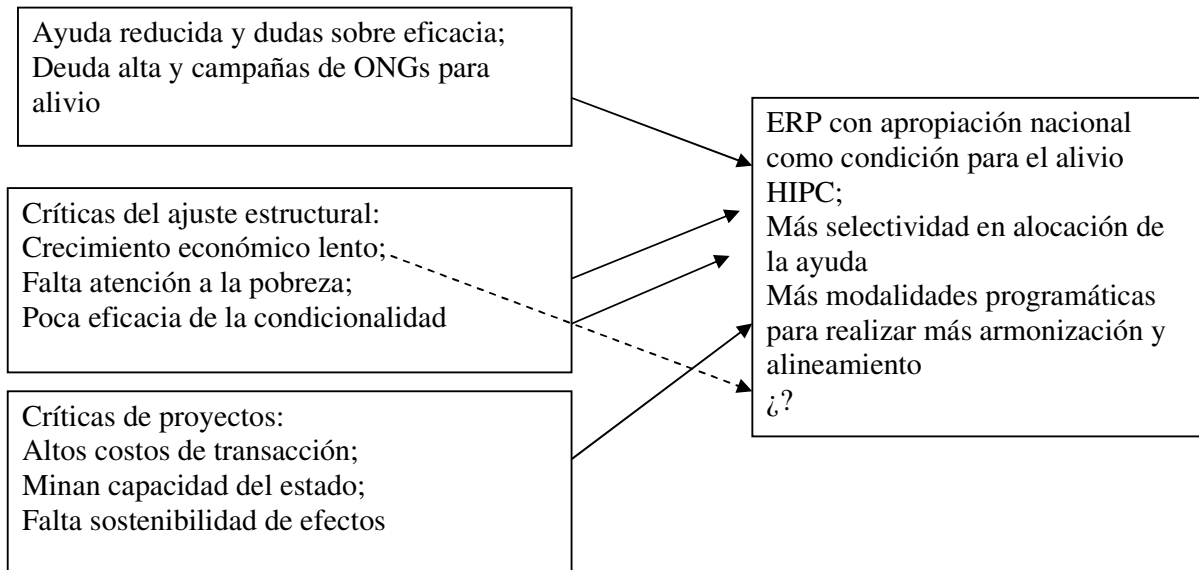


Gráfico 2.1. Los cambios en la cooperación internacional alrededor del año 2000 y los factores de origen.

La ERP iba a resolver muchos de los problemas señalados: la falta de estrategias integrales de largo plazo, la falta de apropiación nacional, la falta de atención hacia la pobreza, y la falta de atención hacia resultados. Además, iba a ser el instrumento para alcanzar un mayor alineamiento y una mayor armonización de los donantes. En base a las ERP, los donantes multilaterales podrían otorgar sus préstamos basados en políticas (PRGF, PRSC, etc.) y los donantes bilaterales darían más ayuda programática. Esta ayuda programática podría ser distinta a los anteriores programas de ajuste, porque ahora las condiciones podrían basarse en la ERP. La apropiación de la ERP garantizaría la implementación de las condiciones. Siguiendo los principios de la selectividad, los gobiernos sin intenciones para reducir la pobreza, es decir, sin ERP, ya no iban a recibir ayuda. En resumen, la ERP puede considerarse como una ‘salida hacia adelante’. Con un solo instrumento se buscaba resolver muchos de los problemas de larga duración de la arquitectura de la ayuda.

A continuación analizamos si los cambios esperados se han dado. Pero por el momento cabe resaltar que la ERP no da respuesta a una de las críticas al ajuste estructural: la falta de resultados macroeconómicos de los programas de ajuste. Los estudios econométricos de los años 90 todavía no dan una visión consistente sobre los efectos de estos programas en la inflación, la balanza de pagos y el crecimiento, aunque los estudios que muestran efectos negativos predominan<sup>2</sup>. Varios autores han expresado sus dudas sobre las políticas de liberalización, apertura y privatización (‘El consenso de Washington’) (Rodrik 1997; Stewart 1997; Stiglitz 1998; Rodrik 2001). La ejecución de algunas reformas parece tener efectos positivos, pero a partir de cierto punto las liberalizaciones y privatizaciones ya no llevan a un aumento del crecimiento económico (White y Leavy 1999).

Más recientemente, estudios econométricos más sofisticados (corrigiendo por ‘selection bias’) confirmaron estas dudas al revelar los efectos negativos para el crecimiento económico de los programas del FMI (Przeworski y Vreeland 2000; Barro y Lee 2005; Easterly 2005). Easterly (2005) encontró también que los países con repetidos programas de ajuste no muestran

<sup>2</sup> Para una reseña véase: Bird 2001.

mejores políticas macroeconómicas ni más crecimiento que otros países. Dreher, al analizar separadamente el efecto de la condicionalidad de los programas en la implementación y el efecto de los programas en el crecimiento económico, concluye que cumplir con las condiciones reduce los efectos negativos de los programas en el crecimiento, pero no los elimina (Dreher 2006).

En respuesta a las críticas, el programa del FMI ahora lleva otro nombre (PRGF) en que se expresa la centralidad del crecimiento y de la reducción de la pobreza. Sin embargo, el FMI todavía juega un papel central en el diálogo sobre el marco macroeconómico de las políticas económicas y no parece haber cambiado mucho en su condicionalidad (ver también el párrafo sobre condicionalidad en la siguiente sección).

### 2.3. Los cambios en la práctica

En septiembre 2007, 54 países tienen una ERP aprobada por los directorios del BM y FMI, de los cuales 14 ya tienen dos ERPs aprobadas y uno tiene tres<sup>3</sup>. Además, 10 países tienen una ERP interina. Muchos países con ERP también presentaron "Informes de avance", aunque ningún país ha logrado presentarlos anualmente, como originalmente era la intención. Es claro que el instrumento de la ERP ha sido adoptado ampliamente. Ahora veamos qué ha cambiado en la ayuda internacional.

#### *El volumen*

El volumen de la ayuda se ha incrementado en los años 2000, también en términos reales (Gráfico 2.2). En porcentaje del "Ingreso nacional bruto", la ayuda disminuyó mucho en los noventa, pero comenzó a crecer de nuevo después del año 2001. Pero una gran parte del incremento en años recientes se debe al alivio de la deuda, que oficialmente cabe dentro de la definición de Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA) de la OCDE. En 2005, más de \$ 22 mil millones en ODA se destinó al alivio a las deudas de Nigeria e Iraq. En 2006, los montos menores para el alivio a estos 2 países (14 mil millones) causaron una disminución del volumen total.

Un asunto que se discute mucho es sí el alivio a la deuda ha sido adicional a la ayuda 'regular'. Varios estudios concluyen que los países que han recibido alivio a la deuda, no sintieron una baja en su ayuda 'normal' (Cohen *et al.* 2004; IEG 2006). Lo que sí puede haber ocurrido, es que otros países menos endeudados vieran una disminución en su ayuda después de la aplicación de la iniciativa HIPC. Los países que llegaron al punto de culminación de HIPC automáticamente se beneficiaron también de la iniciativa MDRI ('Multilateral Debt Relief Initiative') con la cual se cancelaron todas las deudas al FMI, Banco Mundial y Banco Africano de Desarrollo (y desde 2007 también del BID), en la medida en que éstas deudas fueron contraídas antes de 2004 (en el caso del Banco Mundial) o 2005 (en el caso de las demás instituciones). Dado que la deuda multilateral constituía la mayor parte de sus deudas externas, estos 22 países experimentan actualmente servicios de deuda externa muy bajos.<sup>4</sup> Sin embargo, todavía hay 19 países de los 40<sup>5</sup> que originalmente calificaron para la iniciativa HIPC, que no cumplen con las condiciones fuertes de la iniciativa y que por lo tanto tampoco

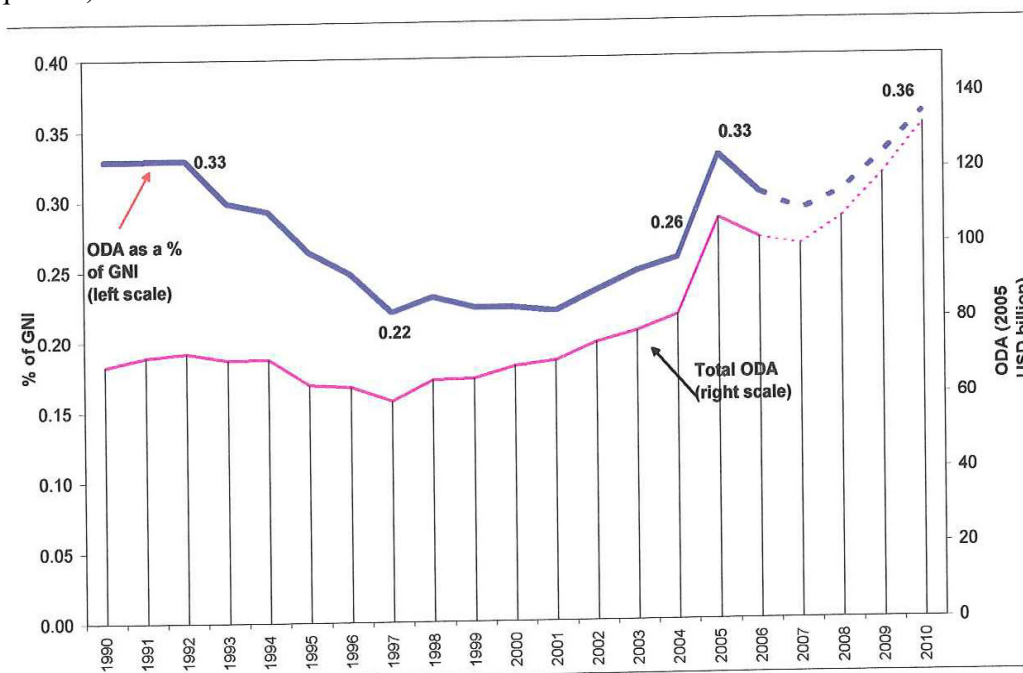
<sup>3</sup> El hecho de que hay muchos más países con ERP que países que podrían calificarse para la iniciativa HIPC, se debe a que la ERP es también una condición para el PRGF del FMI.

<sup>4</sup> Por otro lado, el monto anual en servicio a la deuda que no se paga como resultado de MDRI, está deducido de la asignación anual de nuevos préstamos del Banco Mundial.

<sup>5</sup> Ahora son 41 países, con la inclusión de Afghanistan que llegó al punto de decisión en Diciembre 2006.

pueden beneficiarse del MDRI. De los cinco países HIPC ubicados en América Latina y el Caribe, Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua gozan de todos los beneficios de estas iniciativas, mientras que Haití acaba de llegar al Punto de Decisión (noviembre 2006) (IDA y IMF 2007).

Gráfico 2.2. Ayuda internacional (ODA neta) 1990-2006, y proyecciones del Secretariado del DAC para 2007-2010; en US\$ mil millones (escala de derecha) y en % del INB (escala de izquierda)

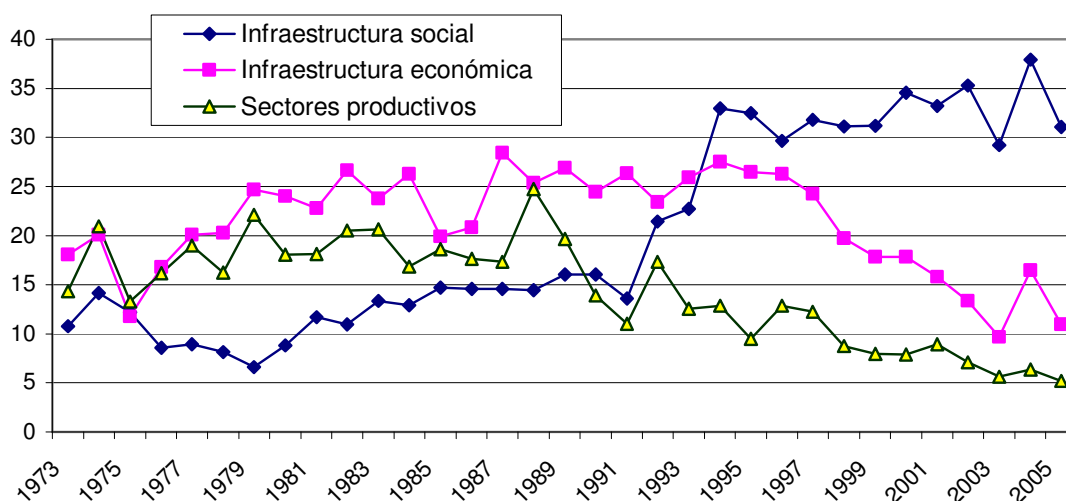


Fuente: [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)

### La asignación sectorial

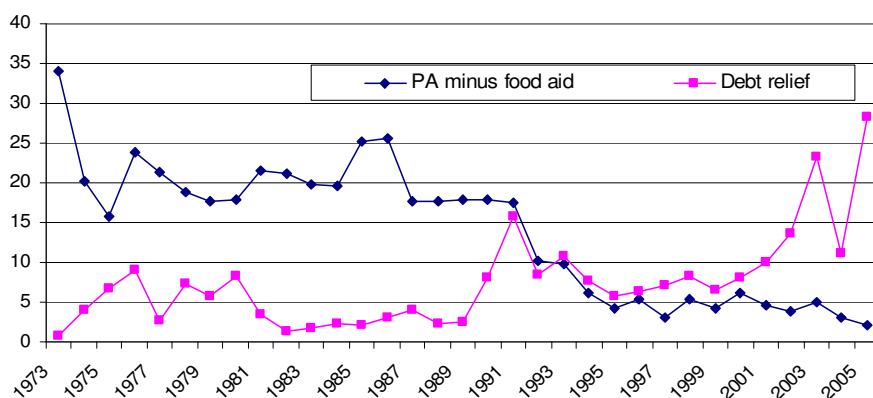
En cuanto a la asignación sectorial de la ayuda, se observa a nivel internacional que han habido grandes cambios (gráfico 2.3). La parte de la ayuda destinada a los sectores sociales se ha incrementado mucho, pero este incremento ya se había registrado en los años 1992-1994. Al mismo tiempo, la parte destinada para sectores productivos ha bajado. Más recientemente, es decir a partir de 1997, la parte destinada a infraestructura económica ha también bajado mucho. Una evaluación Holandesa reciente concluye que hay una relación entre el cambio hacia el enfoque sectorial y el énfasis en sectores sociales: al momento de buscar dos o tres sectores para aplicar el apoyo sectorial, casi no existían planes nacionales dirigidos a sectores productivos. Además, la sede tenía preferencia por los sectores sociales (IOB 2006). Viendo las estadísticas, el cambio probablemente ha sido demasiado drástico: como otros autores concluyen también, se necesita pensar en re-balancear la atención para los diferentes sectores (Killick y Foster 2007).

Gráfico 2.3. La parte de infraestructura social, infraestructura económica y sectores productivos en el total de la ayuda, 1973-2005



Fuente: OCDE/DAC, CD-rom.

Gráfico 2.4 Ayuda programática (excluyendo ayuda de alimentos) y alivio a la deuda en % de la ayuda total, 1973-2005



Fuente: OCDE/DAC, CD-rom.

### La modalidad

*Ayuda programática* se define como la ayuda que no está destinada a proyectos y que generalmente está acompañada por condiciones de política. Históricamente, se trataba de apoyo a la balanza de pagos (incluyendo apoyo a las importaciones en especie) y alivio a la deuda. Desde 1999, la modalidad más común vino a ser el apoyo presupuestario, general o sectorial.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En la práctica, el apoyo a las importaciones, a la balanza de pagos o el alivio a la deuda podían convertirse en apoyo presupuestario general si el país receptor podía vender los bienes importados o divisas y usar libremente el dinero ganado; o usar libremente el dinero liberado por no pagar el servicio a la deuda (White 1999).

Es muy difícil conseguir cifras sobre el volumen de la ayuda programática. Las estadísticas de la OCDE/DAC contienen una categoría de ayuda programática, pero los datos son muy imprecisos porque están basados en información incompleta y variada de los donantes. Además, esta categoría excluye el apoyo presupuestario sectorial<sup>7</sup>. En los años ochenta, la proporción de la ayuda programática en el total de la ayuda fue mucho más alta que en los años siguientes (Gráfico 2.4). Pero durante los ochenta, la mayoría de la ayuda programática fue apoyo a la balanza de pagos y en la práctica muchas veces fue apoyo a las importaciones (brindado en especie). Entonces, fue una modalidad bastante popular entre muchos donantes. Con la liberalización gradual de los mercados de divisas, la ayuda programática tenía que brindarse en forma de dinero de libre disponibilidad y entonces las cantidades relativas bajaron. Pero, aún así sorprende que la tendencia negativa haya continuado en los años 2000, a pesar del discurso de que el apoyo presupuestario iba a subir. Por supuesto, es posible que esto se deba a la no inclusión del apoyo sectorial.

Otra fuente de datos para establecer el volumen del apoyo presupuestario, por lo menos para los países africanos, es el portal en internet de la Alianza Estratégica para África (Strategic Partnership with Africa, SPA), en la que muchos donantes participan. Estos datos fueron usados por Molenaers y Renard (Molenaers y Renard 2007). Una encuesta de 16 países revela que el monto de apoyo presupuestario en 2004 varía entre US\$ 25 millones (Cabo Verde) y US\$ 420 millones (Tanzania). El promedio es de US\$ 200 millones. En promedio, estos 16 países reciben el 5.4% de su PIB en forma de apoyo presupuestario general: varía entre el 1% (Senegal) y casi 13% (Ruanda). En comparación con los ingresos tributarios que en promedio son de 16.8%, son montos bastante altos (Molenaers y Renard 2007)<sup>8</sup>.

### *La volatilidad*

Uno de los riesgos de brindar más apoyo presupuestario es que se incrementa la volatilidad. Para un donante, es más fácil terminar con este tipo de ayuda que con la ayuda de proyectos, porque en el caso de los proyectos, el donante tiende a preocuparse por las inversiones ya hechas. Además, la condicionalidad para apoyo presupuestario generalmente es más amplia y de carácter más político que la condicionalidad que acompaña los proyectos, implicando un mayor riesgo de no-cumplimiento de esta condicionalidad. Por otro lado, desde la perspectiva del país receptor, la predecibilidad de la ayuda es aun más importante para apoyo presupuestario que para apoyo de proyectos, por lo que se vuelve más urgente reducir esta volatilidad (Eifert y Gelb 2005).

Sin embargo, parece que también en esta área, el comportamiento de los donantes todavía no ha mejorado. Bulir y Hamann concluyen que la volatilidad de la ayuda es más alta que la de los ingresos fiscales y es particularmente alta en países altamente dependiente de ayuda. Además, la volatilidad ha incrementado desde mediados de los noventa. La predecibilidad, es decir la relación entre compromisos y desembolsos mejoró en los años ochenta pero no en los noventa; empeoró entre 1999 y 2001 con una brecha de 50% en promedio entre los dos (Bulir y Hamann 2005). Una encuesta de la OCDE/DAC en 34 países receptores también encontró que en la mayoría de ellos, hay una brecha grande entre compromisos y desembolsos de ayuda, lo que dificulta la presupuestación para el desarrollo (OECD DAC 2007). Además,

---

<sup>7</sup> Oficialmente (según definición del DAC) el apoyo a la balanza de pagos incluye también ayuda en alimentos 'food aid' pero se mantiene como una categoría en las estadísticas del DAC, entonces es posible sustraerla del total de la AP.

<sup>8</sup> Los 16 países son: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Etiopía, Gana, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Tanzania, Uganda, y Zambia.

sólo una quinta parte de los países que experimentaron una crisis económica se beneficiaron de un incremento en la ayuda en el mismo período (Bulír y Hamann 2005). Este podría ser un efecto negativo del apoyo presupuestario, en la medida en que la “estabilidad macroeconómica” se mantenga rígidamente como condición para este apoyo.

### *La selectividad*

Según la retórica, la selectividad en la asignación de la ayuda por país iba a mejorar después de 1999, tanto la asignación según la pobreza, como la asignación según políticas públicas y gobernabilidad: países más pobres y con mejores políticas y gobernabilidad, iban a recibir más ayuda. Algunos estudios examinaron explícitamente si este cambio se ha dado. Dollar y Levin analizan la selectividad según la pobreza (ingresos per cápita) y la gobernabilidad, especialmente el estado de derecho (‘rule of law’) y la democracia, y comparan cuatro períodos: 1984-89, 1990-94, 1995-99 y 2000-03 (Dollar y Levin 2006). Según el título de dicho artículo (“The increasing selectivity of foreign aid”), la selectividad ha mejorado después de 1999. Pero resulta que esto solo es válido para la selectividad según el estado de derecho y que este cambio ya se había dado en el período 1995-99, mientras los resultados son menos significantes para el período 2000-03. Además, este cambio sólo es significativo para el grupo de donantes multilaterales<sup>9</sup> y no para los donantes bilaterales. Nunnenkamp y Thiele al comparar 1981-86 con 1999-2002 han encontrado que la parte de la ayuda que va al cuarto más pobre de los países *no* ha crecido. Tampoco hay un cambio en la dirección de apoyar más a países que apliquen más fuertemente el estado de derecho, controlen mejor la corrupción o apliquen una política de más apertura comercial. Según este estudio, los donantes multilaterales no son mejores en la selectividad que los bilaterales. Entre los bilaterales, los lazos coloniales y los intereses comerciales todavía son muy importantes en la asignación de su ayuda (Nunnenkamp y Thiele 2006). Por el momento, parece que los donantes no se han vuelto más selectivos en su asignación, pero falta analizar los datos más recientes para ver si se han dado más cambios a partir del 2003.

### *La condicionalidad y la apropiación*

Según las expectativas más optimistas, la condicionalidad iba a llegar a ser menos dominante, dejando más espacio a la apropiación nacional. Sin embargo, ya hemos mencionado anteriormente que para cumplir con el punto de culminación de la iniciativa HIPC, los países tienen que cumplir con fuertes condiciones: las condiciones macroeconómicas del FMI, el requisito de elaborar una ERP con participación de la sociedad civil y la ejecución de ciertas reformas estructurales y sociales, incluyendo la ejecución de la ERP durante un año por lo menos. En la práctica generalmente se exige que se aumenten los gastos pro-pobre del gobierno. De acuerdo con esto, se puede decir que la condicionalidad ha crecido en comparación con los años anteriores a 1999; además de la condicionalidad tradicional (macroeconómica y reformas estructurales), se tienen ahora condiciones sobre la ERP y el gasto pro-pobre. La condicionalidad tradicional es la que más frecuentemente ha obstaculizado y sigue obstaculizando la llegada de los puntos de decisión y de culminación (IDA y IMF 2007). Algunos países potencialmente HIPC tienen también problemas para elaborar su ERP. Pero aún en los países que sí tienen una ERP, los viejos problemas de la condicionalidad (limitada ejecución por falta de apropiación y dudas sobre si las políticas recomendadas son adecuadas) no parecen haberse reducido.

---

<sup>9</sup> Y para el Banco Mundial (IDA) y el FMI (ESAF/PRGF) como donantes individuales también.

Los variados estudios que ya se han hecho del instrumento de la ERP, incluyendo las evaluaciones de los IFIs mismos, han revelado que hay fuertes tensiones entre la idea de apropiación nacional y la ERP como condición para el alivio de la deuda o para el préstamo del FMI (IEO 2004; OED 2004). Elaborar y presentar una ERP todavía no implica que el gobierno esté comprometido para reducir la pobreza y lo mismo se puede decir con respecto al requisito de las consultas. Muchos gobiernos sólo organizaron procesos de diálogo y participación para cumplir con las condiciones y no hicieron mucho con los resultados de los mismos. Entonces, no queda claro que la condicionalidad con respecto a procesos (la participación) sea más exitosa que la condicionalidad con respecto a contenido.

En la práctica, muchas ERPs han sido aprobadas sobre las cuales los donantes siguen teniendo dudas. Las mismas evaluaciones ya mencionadas observan que las estrategias no son suficientemente concretas, que muchas ERP ponían demasiado énfasis en los sectores sociales a costa de una estrategia para promover el crecimiento y que faltan buenos diagnósticos de la pobreza así como instrumentos para su monitoreo. Además, muchos donantes no están convencidos de la voluntad de los gobiernos de ejecutar políticas para reducir la pobreza. Ante esta situación y aunque siguen hablando de apropiación<sup>10</sup>, en la práctica los donantes perciben que la condicionalidad sigue siendo necesaria. Se puede concluir también que esta condicionalidad sigue siendo necesaria porque los donantes no aplican suficientemente la selectividad (Dijkstra 2006; Killick y Foster 2007).

Aún es posible pensar que la condicionalidad ha cambiado de carácter al reconocer más la apropiación de los gobiernos receptores. Por ejemplo, las condiciones podrían ser más 'armonicas' y menos 'disonantes' y podrían incluir más metas y resultados en vez de prescripciones de medidas y políticas (Molenaers y Renard 2007). Este último tipo deja más libertad y por lo tanto más apropiación de los gobiernos. La Comisión Europea (CE) explícitamente intenta aplicar este tipo de condiciones en su política de otorgar apoyo presupuestario. Sin embargo, una evaluación temprana del apoyo presupuestario de la CE concluye que la mayoría de las condiciones todavía son medidas y no resultados (Adam *et al.* 2004). Otros indicadores para evaluar el grado de apropiación son la cantidad de condiciones y la medida en que estas están basadas en la ERP (asumiendo que hay cierto grado de apropiación de la ERP misma, lo que no siempre es cierto). La evaluación Holandesa del enfoque sectorial concluye que la condicionalidad de todos los donantes todavía es fuerte en términos cuantitativos y que hay una limitada apropiación nacional de los planes sectoriales y de la gestión de la ayuda (IOB 2006).

Eurodad investigó las condiciones del Banco Mundial y del FMI en 20 países de bajos ingresos (Eurodad 2006). Estos 20 países tienen (por lo menos una) ERP aprobada y han tenido por lo menos dos programas (préstamos) con estas instituciones entre 2000 y 2005, es decir que son países considerados estables y que reciben mucha ayuda internacional. Resulta que la cantidad de condiciones todavía es muy grande (entre 33 y 197 por préstamo del Banco Mundial en 2005) e incluso ha crecido en este período para los préstamos del Banco Mundial. En caso del FMI, el número de condiciones *estructurales* no ha bajado. Los programas de ambas instituciones frecuentemente incluyen condiciones estipulando la privatización de empresas de servicios públicos o la liberalización del comercio exterior, es decir condiciones controversiales y sobre las cuales no se tiene seguridad de que contribuyan al crecimiento económico. Muchas de éstas no estaban en la ERP. Finalmente, casi la mitad de las

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, la Declaración de París sólo habla de apropiación y mantiene silencio sobre la condicionalidad (Rogerson 2005).

condiciones del FMI y una cuarta parte de las del Banco Mundial tenían forma de ‘prior actions’ (FMI) o ‘precondiciones’ (BM), condiciones que tenían que cumplirse antes de que el préstamo se desembolsara. Según la información presentada en este estudio de EURODAD, el carácter y la cantidad de condiciones no parece reflejar un alto grado de apropiación. Al contrario, parece que el BM y el FMI siguen tratando de imponer sus políticas sobre los gobiernos.

Una evaluación independiente del propio FMI concluye que la existencia de las ERP no ha cambiado mucho el trabajo del FMI. El discurso oficial sobre la centralidad de la pobreza no influye en la práctica de negociar los programas, por lo que las condiciones siguen siendo las mismas (IEO 2007)<sup>11</sup>.

### *El alineamiento y la armonización*

Con las ERP, los donantes no solamente iban a alinearse a los planes nacionales, sino que la ayuda iba a estar presente en los presupuestos y se iba a alinear a los sistemas de ejecución, adquisición, administración financiera y monitoreo nacionales. Además, y en la medida de lo posible, los donantes iban a coordinarse. En la práctica, hay varios donantes y organizaciones que no aplican la Declaración de París, por ejemplo los Estados Unidos con su Cuenta del Reto del Milenio (Millennium Challenge Account, MCA), cuya ejecución está separada de los esfuerzos de los demás donantes, incluyendo a USAID mismo. Otro ejemplo son los fondos verticales que a veces por diseño propio tienen sus unidades de planificación, ejecución, administración y monitoreo dentro de los países (Molenaers y Renard 2007). En general, parece que falta mucho por hacer para alcanzar la alineación y la armonización (Killick y Foster 2007; OECD DAC 2007). Estos objetivos tienen alta prioridad en las sedes, por lo menos a nivel retórico, pero en la práctica y dentro de los países continúan las viejas prácticas como la ayuda atada (tied aid), la asistencia técnica determinada por los donantes y la falta de coordinación. Las presiones de corto plazo (cumplir con los procedimientos requeridos por la sede, la presión de desembolsar) hacen que el personal no invierta en mejorar la eficacia de la ayuda a más largo plazo. La alineación es también limitada por debilidades en el país receptor, por ejemplo, débiles sistemas de planificación y gestión financiera (OECD DAC 2007). En promedio, sólo el 40% de la ayuda a los gobiernos usa sistemas nacionales de gestión financiera y de adquisición. La cantidad de organismos oficiales proveyendo ayuda sólo parece haber crecido (Riddell 2007).

### *Conclusión*

¿Ha cambiado la ayuda a nivel internacional debido a los procesos ERP? En general, los cambios no parecen ser muy grandes. El Cuadro 2.1 resume los hallazgos. El punto básico parece ser que no siempre hay congruencia entre las preferencias del donante y las del país receptor. Ello implica un dilema para los donantes: es probable que esta congruencia falte precisamente en países con mucha pobreza, es decir con mucha necesidad de ayuda. En esta situación ambas partes quieren que el flujo de ayuda continúe, y como consecuencia no se puede lograr apropiación completa y la condicionalidad sigue siendo necesaria.

---

<sup>11</sup> Esta evaluación analiza las políticas del FMI en África entre 1999 y 2005. Puede ser que recientemente ya hay cambios.

Cuadro 2.1. Cambios en la ayuda desde 2000

| Dimensión                       | Resultado  |
|---------------------------------|--|
| Volumen                         | Ha crecido pero sobre todo debido a alivio a la deuda  |
| Asignación sectorial            | Más atención a sectores sociales, pero ya se hacía desde los años <b>noventa</b> antes de la ERP   |
| Modalidad: apoyo presupuestario | Faltan datos oficiales, pero según datos de SPA parece ser alto en Africa  |
| Volatilidad                     | No ha bajado   |
| Selectividad                    | No ha incrementado, por lo menos hasta 2003  |
| Condicionalidad y apropiación   | ERP es condición extra;<br>Tensión entre ERP como condición y la supuesta apropiación nacional de la estrategia;<br>Condicionalidad tradicional no se redujo y no cambió de carácter: <ul style="list-style-type: none"><li>• Muchas condiciones estructurales</li><li>• Muchas condiciones sobre procesos y no solo de resultados</li><li>• Muchas precondiciones</li></ul> |
| Alineamiento y armonización     | Avanzando muy lentamente   |

## **Capítulo 3: LA EFICACIA RELATIVA DEL APOYO PRESUPUESTARIO**

### **3.1. Introducción**

Según los principios de la ERP, apropiación y asociación, los donantes iban a otorgar más ayuda en forma de modalidades programáticas: apoyo presupuestario general y sectorial y dentro de enfoques sectoriales amplios. Este intento se confirmó en la Declaración de París de abril 2005, con una meta específica de que en el año 2010, el 60% de toda la ayuda se iba a otorgar en estas modalidades. Se asume entonces que estas modalidades mejorarían la eficiencia y la eficacia de la ayuda en comparación con ayuda de proyectos. Antes de analizar los resultados concretos hasta ahora de la aplicación de estas modalidades, se presenta aquí un breve resumen del debate sobre la eficacia de la ayuda en general y sobre las supuestas ventajas de las modalidades programáticas en particular.

Los estudios econométricos de la eficacia de la ayuda generalmente tratan de establecer una relación entre la cantidad de ayuda recibida "Ayuda oficial para el desarrollo" (ODA) en % del PIB y el crecimiento económico. Se usan ecuaciones en las cuales la ayuda es una de un conjunto de variables que influyen el crecimiento, como el PIB inicial, el nivel de escolaridad, la apertura de la economía (sobre-valoración de la tasa de cambio), las inversiones, etc. En los estudios más recientes, se controla la posible endogeneidad de la ayuda (por ejemplo, que la ayuda es causada por la falta de crecimiento) a través de instrumentarla, usando algunas variables que conjuntamente determinan el volumen.

Los resultados de estos estudios son muy variados: hay hallazgos positivos y negativos. Muchos estudios resultaron no ser suficientemente robustos. Tarp mantiene que al fin y al cabo, se encuentran efectos positivos significantes y robustos, pero no muy grandes (Tarp 2006). Según Rajan y Subramanian, lo único que sabemos es que no se pueden determinar efectos significativos (Rajan y Subramanian 2005). Los autores que sí encuentran efectos positivos y robustos, generalmente concluyen que el efecto baja cuando el volumen de la ayuda aumenta, es decir, que hay efectos de escala decrecientes (Hansen y Tarp 2001; Clemens *et al.* 2004)<sup>12</sup>.

El efecto de la ayuda en el crecimiento económico es el resultado neto de sus beneficios y sus costos y hay que analizar estos beneficios y costos tanto en relación con el *volumen* de la ayuda (el dinero), como en relación con las *condiciones o procedimientos* atados a este dinero. Los beneficios del dinero son los de estimular efectos positivos en las inversiones, en la productividad de la economía o en la demanda agregada en general, incluyendo el consumo. En países con grandes déficits fiscales, la ayuda puede también contribuir a la

---

<sup>12</sup> En los resultados no muy positivos del efecto de la ayuda hay que tomar en cuenta que la ayuda juega un papel pequeño en relación con las demás relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo. Los mercados internacionales no ofrecen iguales oportunidades a países ricos y pobres. Mientras los países ricos, donantes, proclaman y prescriben la liberalización de los mercados internacionales, ellos mismos no la aplican en áreas donde ellos pueden perder, por ejemplo, el mercado de productos agrarios y el mercado de trabajo. Generalmente no permiten la inmigración y los países desarrollados pagan un total de US\$ 300 mil millones anualmente en subsidios (alrededor de 3 veces la cantidad de ODA) a sus agricultores con los cuales bloquean el acceso a sus mercados y bajan el precio internacional. Hay que tomar en cuenta también que una gran parte de lo que se registra como 'ayuda' (ODA) no se gasta en los países más pobres o se usa de la manera más eficiente para reducir la pobreza: como escribimos en el capítulo 2, la asignación de la ayuda todavía está determinada en gran parte por los intereses políticos y económicos de los donantes.

estabilización, al reducir la necesidad de pedir préstamos del Banco Central (con consecuencias inflacionarias) o de mercados privados. Los beneficios de las condiciones de política dependen de si se ejecutan o no y de si el contenido de las condiciones es adecuado para promover el crecimiento y la reducción de la pobreza.. Hay experiencias variadas, pero se pueden cuestionar los dos tipos de beneficios (Radelet 2006). En la medida que las condiciones no lleven al crecimiento o reduzcan el crecimiento, el efecto de la ayuda se ve reducido. Otras condiciones y procedimientos generalmente sólo aumentan los costos pero lo pueden hacer en menor o mayor medida: son los llamados ‘costos de transacción’ que varían por modalidad.

Los efectos de escala decrecientes podrían deberse a beneficios decrecientes: si el volumen de la ayuda crece, baja probablemente la rentabilidad de proyectos o sus usos adicionales. En otras palabras, hay límites en la capacidad de absorción de la ayuda. Pero quizá sea aún más probable que los costos de la ayuda se incrementen. Dado que la comunidad internacional quiere aumentar la ayuda, es importante conocer cuales son los costos potenciales de la ayuda y de qué forma se relacionan con las diferentes modalidades de ayuda. En este contexto, ayuda se define como ODA, Asistencia Oficial para el Desarrollo, es decir ayuda que se origina de fuentes oficiales, que está destinada a fines de desarrollo (no militar) y que tiene un elemento de donación de por lo menos 25%<sup>13</sup>.

### 3.2. Costos potenciales de la ayuda

En la literatura se encuentran varios tipos de costos potenciales de la ayuda<sup>14</sup>:

- costos económicos
- costos políticos
- costos institucionales
- costos administrativos, es decir, los costos de transacción.

Algunos costos, sobre todo los económicos y los políticos se aplican más o menos de manera igual en todas las modalidades de ayuda. Se asume que otros costos, particularmente los costos institucionales y administrativos, son más fuertes para la ayuda de proyectos que para la ayuda programática.

Los costos *económicos* (potenciales) incluyen:

- La enfermedad holandesa: los flujos de la ayuda causan la sobrevaluación de la moneda limitando así las exportaciones; pero hay pocas pruebas de esto y en muchos casos los intentos para evitar esta enfermedad conllevan altas tasas de interés con consecuencias negativas para la inversión privada (Serieux 2007);
- La reducción de los ingresos fiscales por falta de incentivos para aumentarlos (‘fiscal response’);
- La volatilidad e impredecibilidad de la ayuda implica costos fiscales tales como gastos sub-óptimos o costos de nuevos préstamos para compensar la caída en la ayuda.

---

<sup>13</sup> Ello implica que los préstamos pueden ser incluidos pero solo si tienen condiciones blandas (con un valor presente del repago total de menos de 75% del valor nominal original). En la práctica, ODA tiene un elemento de donación promedio de 90%, mucho más alto que 25%.

<sup>14</sup> Diferentes autores usan diferentes clasificaciones; ésta fue presentada por ejemplo en Hubbard (2005).

Los costos *políticos* se relacionan con el hecho de que los gobiernos de los países receptores tienen que invertir mucho en rendir cuentas sobre sus acciones y sobre sus gastos financieros a los donantes. Esto debilita los sistemas para rendir cuentas a su propia población, lo que limita el desarrollo hacia una democracia moderna (Moss *et al.* 2006). El mismo efecto se da también en países con muchos recursos ('resource curse'). Pero tener flujos abundantes de ayuda externa no es completamente igual a tener flujos de moneda como resultado de, por ejemplo, exportaciones de petróleo.

Por un lado, los donantes generalmente apoyan la democratización y la buena gobernabilidad a través de poner condiciones o a través de brindar asistencia técnica. El requisito de participación de la sociedad civil en los procesos ERP es un ejemplo entre muchos otros. Sin embargo, estos intentos han tenido poco éxito, y ha resultado muy difícil imponer o promover la democracia o una mejor gobernabilidad desde afuera (Kapur 2001; Kenny 2006; Molenaers y Renard 2007). Por otro lado, los donantes con sus acciones pueden debilitar la democracia, por ejemplo, cuando ponen como condición que el parlamento apruebe ciertas leyes, o cuando siguen apoyando dictadores o democracias incompletas o "híbridas" (Cammack 2007). A un país con una macroeconomía estable y con crecimiento económico, pero con mucha evidencia de corrupción o de violaciones a los derechos humanos o a la libertad de prensa, los donantes frecuentemente le siguen brindando ayuda. En estos casos, es posible que la ayuda facilite y mantenga activamente el clientelismo y el patrimonialismo y limite las tendencias hacia alcanzar un estado Weberiano más racional y burocrático (Moss *et al.* 2006). Hay evidencia también que la ayuda no reduce la corrupción, sino la estimula (Alesina y Weder 1999; Knack 2001).

Los costos *institucionales* se originan por la falta de alineación con los sistemas nacionales. Esto a su vez tiende a debilitar o quebrantar estos sistemas. Generalmente, estos costos son atribuidos a la ayuda de proyectos y se asume que se pueden resolver con apoyo presupuestario. Cuando se habla de la falta de alineación a las prioridades, los sistemas y los procedimientos, se menciona lo siguiente:

- Los proyectos están seleccionados por los donantes (donor driven) y entonces no se alinean a las prioridades nacionales e incluso pueden debilitar la capacidad nacional de planificación.
- Muchos proyectos no están incluidos en los presupuestos nacionales y aún si lo están, frecuentemente están manejados financieramente desde cuentas mantenidas fuera del Estado sobre las cuales las Secretarías de Finanzas no tienen control alguno - ni sobre su gestión ni sobre su contabilidad. En algunos casos, los ministerios de repente tienen más recursos disponibles que presupuestados. En otros, los recursos previstos no se materializan debido a las brechas entre los compromisos y los desembolsos. Aquí influyen también la volatilidad y la impredecibilidad. Todo esto lleva a grandes discrepancias entre lo presupuestado y lo realmente gastado, reduce la disciplina fiscal, reduce el interés en elaborar, ejecutar y auditar presupuestos, debilitando así el proceso de presupuestación y auditoría en general.
- Los proyectos se ejecutan frecuentemente en unidades separadas de ejecución, con personal mejor pagado. Esto podría mejorar la eficiencia en la ejecución de los proyectos de donantes, pero al mismo tiempo debilita la ejecución de los demás actividades del gobierno al atraer y contratar al personal más calificado. Las consecuencias van más allá de reducir la capacidad del estado. Toda esta demanda de personal altamente calificado en puestos bien pagados e interesantes en la administración de la ayuda, tanto oficial como no-gubernamental, reduce también el

interés por trabajar para el sector privado o por establecer una empresa (Moss *et al.* 2006).

- Los sistemas separados de auditoría, monitoreo y evaluación de los proyectos distorsionan la visión integral de la ejecución del presupuesto y de la eficiencia y eficacia del total de los gastos del gobierno.

Los *costos administrativos* o costos de transacción son necesarios en cualquier contrato de ayuda, pero se asume que estos son más altos debido a la falta de coordinación y armonización entre los donantes y al predominio de la modalidad de proyectos. Cada donante tiene sus propios sistemas y procedimientos para cada proyecto: para la selección, la ejecución, la adquisición de bienes y servicios, la administración, la auditoría, el monitoreo y la evaluación. Gran parte de la capacidad estatal debe ocuparse para negociar con los donantes sus proyectos. Esto lleva a altos costos de transacción tanto para el donante como para el país receptor.

La falta de armonización entre muchos donantes o la *proliferación* de donantes no sólo incrementa estos costos de transacción de corto plazo, sino que también tiene consecuencias en el mediano plazo. Al respecto, se puede hablar de costos de transacción directos e *indirectos* por la falta de armonización (Acharya *et al.* 2006). En otras palabras, la falta de armonización incrementa los efectos negativos en la capacidad burocrática, o sea, los costos institucionales (Knack y Rahman 2004). En su afán por garantizar éxito para su propio proyecto, el donante financia programas de capacitación (dentro y fuera del país) para el personal local involucrado, lo que talvez mejore estas capacidades pero al mismo tiempo lleva a la ausencia de personal. A su vez, el personal que se beneficia de estos programas tiene un interés personal en mantener estos proyectos a pesar de los posibles efectos negativos en el desarrollo (Arndt 2000). Cada donante sólo piensa en su propio proyecto y nadie se responsabiliza de los gastos operativos que todos consideran como recursos libres. Como consecuencia, frecuentemente se ejecutan inversiones que después no cuentan con personal ni mantenimiento. La competencia entre donantes puede incluso llevar al ocultamiento de información entre donantes. Además, entre más donantes hay, menos se siente cada uno responsable por el impacto de toda la ayuda en el desarrollo del país (Acharya *et al.* 2006).

### **3.3. Costos y beneficios esperados por modalidad**

A fines de los años noventa, muchos donantes y países receptores estaban convencidos de que muchos de los costos institucionales y administrativos podían reducirse al cambiar la modalidad de ayuda de proyectos hacia un apoyo presupuestario general o sectorial, o por lo menos hacia un enfoque sectorial en el que los donantes coordinaran su ayuda (ya sea apoyo presupuestario, fondos comunes, o proyectos) alrededor de un plan sectorial nacional (Ver Cuadro 3.1). En el apoyo presupuestario general o sectorial, el dinero es transferido al tesoro para su libre uso. Como consecuencia, la ayuda automáticamente usa sistemas nacionales para la ejecución, la adquisición de bienes y servicios y para la gestión financiera y auditoría. Si el apoyo presupuestario está coordinado entre varios donantes, es decir que se coordinan el diálogo político, el monitoreo y los procedimientos para desembolsar, se resuelven también los costos de la proliferación. Idealmente y siendo consistente con el enfoque de la ERP, esta modalidad también se basa en sistemas nacionales de planificación y de monitoreo y evaluación.

El enfoque sectorial ‘amplio’ (‘Sector Wide Approach’ o SWAp) ya había sido propuesto al principios de los noventa como respuesta a los problemas de la ayuda en forma de proyectos

(Andersen 2000; World Bank Africa Region 2001). Esta modalidad mejora el alineamiento y la armonización, ya que se intenta coordinar las actividades de los donantes con base en un plan sectorial del gobierno. Pero dentro del enfoque sectorial amplio generalmente se incluyen tanto fondos comunes o apoyo presupuestario, como proyectos. Entonces, no necesariamente todos los donantes participantes se alinean a los sistemas nacionales de adquisición, ejecución, manejo financiero, monitoreo y evaluación del país receptor, ni es necesario que se armonicen entre ellos en estos aspectos.

Cuadro 3.1. Modalidades de ayuda, su esperada alineación a diferentes sistemas nacionales y su grado de armonización

|  | Proyectos    | Apoyo presupuestario, general o sectorial | Enfoque sectorial amplio (Swap) |
|--|--------------|---|---------------------------------|
| Alineación a planes nacionales                       | Parcialmente | Si  | Si                              |
| Uso de sistemas nacionales de adquisición            | No           | Si  | Parcialmente                    |
| Inclusión en el presupuesto                          | Parcialmente | Si  | Parcialmente                    |
| Uso de sistemas nacionales de gestión financiera     | Parcialmente | Si  | Parcialmente                    |
| Uso de sistemas nacionales de auditoría              | No           | Si  | Parcialmente                    |
| Uso de sistemas nacionales de monitoreo y evaluación | No           | Parcialmente                              | Parcialmente                    |
| Armonización entre donantes                          | No           | Parcialmente                              | Si                              |

Con base en estas características se pueden esbozar los supuestos beneficios y costos de cada modalidad, para así llegar a alguna conclusión sobre su eficiencia y eficacia (Cuadro 3.2). Según la economía institucional, los costos de transacción son los costos para establecer contratos, desde elaborar el contrato (ex ante) hasta garantizar su ejecución (ex post). Incluyen ii) los costos de búsqueda de información ('information and search costs'), ii) los costos de negociación y iii) los costos de monitoreo y de garantizar la ejecución ('monitoring and enforcement') o, del lado del agente en la relación contractual, los costos de cabildeo ('bonding costs') (Eggertsson 1990; Hazeu 2000). Se asume que los tres costos son altos en el caso de ayuda de proyectos, sobre todo por la existencia de múltiples proyectos, es decir, por la fragmentación.

El apoyo presupuestario basado en una ERP debería incluir el costo de hacer la ERP misma<sup>15</sup>, los costos de averiguar si las precondiciones para brindar AP se dan, los costos de negociar matrices de políticas e indicadores entre los donantes y con el gobierno, y los costos de reportar/del monitoreo de estos políticas e indicadores. Mucho depende también del grado de coordinación entre los donantes dentro del AP y de las cantidades relativas de ayuda en AP y en proyectos. En el enfoque sectorial, los costos de transacción dependen también de la cantidad de la ayuda incluida en relación con la ayuda no-incluida y el grado de alineación y armonización de los donantes. Pero es de esperar que para lograr esta armonización, los costos de negociación suban.

<sup>15</sup> Dado que la ERP usualmente es una condición para apoyo presupuestario; y las ERP probablemente no existirían si no fuera por la condicionalidad de donantes.

Cuadro 3.2. Modalidades de ayuda: costos y beneficios esperados

|  | Proyectos | Apoyo presupuestario (AP)  | Enfoque sectorial amplio (SWAp)   |
|--|-----------|--|---|
| Costos de transacción: de información y de selección   | Alto      | Bajo, pero alto si se incluyen los costos de elaborar una ERP con participación, y costos de averiguar las precondiciones para AP                                      | Los costos de elaborar un plan sectorial, y de averiguar las precondiciones para un SWAp                |
| Costos de transacción: negociación   | Alto      | Medio: es utilizada la ERP?<br>Costos de negociar la matriz de políticas e indicadores, entre donantes y gobierno<br>¿Cuál es el grado de coordinación entre donantes? | Medio:<br>Costos para lograr la coordinación: mesas sectoriales y otras reuniones de grupos de donantes |
| Costos de transacción: de monitoreo y de garantizar la ejecución; y de cabildeo ('bonding costs) | Alto      | Medio: costos de sistemas de monitoreo, de reportar<br>¿Cuál es el grado de coordinación?  | Depende de las modalidades de ayuda   |
| Efectos institucionales  | Negativo  | Posibles efectos positivos   | Posibles efectos positivos  |
| Efectos políticos  | Negativo  | Depende: ¿Aumenta la transparencia?<br>¿Es usado por el parlamento y por la sociedad civil?  | Depende   |
| Costos económicos: enfermedad holandesa  | Igual     |  |   |
| Costos económicos: respuesta fiscal  | Igual     |  |   |
| Costos económicos: volatilidad y impredecibilidad  | Bajo      | Alto   | Medio   |
| Efectos de la condicionalidad de políticas   | -         | Depende de la ejecución y del contenido de las condiciones; puede ser positivo o negativo  | Depende de la ejecución y del contenido de las condiciones; positivo o negativo                         |
| Beneficios del dinero  | Depende   | Depende  | Depende   |

En la medida en que el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial usen sistemas nacionales, estos bajan los costos institucionales e incluso pueden producir efectos positivos en el desarrollo de sistemas nacionales. Idealmente, el apoyo presupuestario podría bajar también los costos políticos de la ayuda. Si los donantes solicitan transparencia en los presupuestos y en su ejecución, esto puede ayudar también al parlamento y a la sociedad civil para poder

ejercer un mayor control del gobierno. En los costos económicos no hay mucha diferencia por modalidad, con la excepción de la volatilidad. La volatilidad del apoyo presupuestario es mayor que la de los proyectos debido a que éste implica más condiciones políticas y económicas. Además los costos de esta volatilidad son probablemente mayores debido al uso de dichos recursos, ya que no son inversiones que se puedan suspender temporalmente, sino que frecuentemente son gastos operativos como, por ejemplo, salarios.

Como escribimos anteriormente, los efectos de la condicionalidad de política dependen de su ejecución y del contenido de las condiciones. Sobre los beneficios del dinero gastado en proyectos no es posible llegar a una conclusión general; ya que estos dependen del tipo de proyecto y de las circunstancias y políticas del país. Los beneficios del apoyo presupuestario y del enfoque sectorial amplio son también preguntas empíricas, pero resulta aún más difícil establecer el efecto de estos tipos de ayuda, porque el dinero de los donantes se une a los recursos del gobierno mismo y ya no es posible establecer por separado los efectos de la ayuda.

### **3.4. Resultados empíricos**

Aunque se habla mucho sobre los costos de transacción de la ayuda, hay pocos estudios empíricos que hayan realmente cuantificado estos costos. Hay mucha información anecdótica sobre los altos costos de transacción de la ayuda de proyectos. Generalmente se concluye que es demasiado difícil medir los costos. Por ejemplo, intentos de medir estos costos en el gobierno receptor preguntando por el tiempo invertido en la gestión de la ayuda externa no tuvieron éxito, básicamente porque los funcionarios del gobierno no podían diferenciar entre este tiempo y el tiempo destinado a otras actividades (Amis *et al.* 2005). Las percepciones de estos costos varían entre los diferentes actores (Brown *et al.* 2000).

Algunos autores midieron la dispersión de donantes o la proliferación de la ayuda y lo usaron como aproximación de los costos de transacción. O'Connell y Soludo (2001) calcularon el índice de Herfindahl para la concentración de donantes y encontraron que la concentración más baja es en el Africa Sub-Sahariana con 0.13 seguida de América Latina y Asia del Sur con 0.17. Ello implica que Africa, América Latina y Asia del Sur son las regiones con más proliferación de donantes. Acharya *et al.* (2006) encontraron una relación positiva entre la proliferación de donantes (la inversa de la concentración) y la fragmentación de la ayuda al nivel de los países receptores. Es decir que los donantes más 'diversificados' (con la mayor dispersión de su ayuda sobre diferentes países), también fueron los más presentes en los países con alta fragmentación de la ayuda.

Knack y Rahman (2004) lograron establecer una relación empírica entre la proliferación de donantes y el empeoro de la calidad burocrática y de la gobernabilidad en los países receptores. En el período 1982-1991, existe una relación negativa significativa en una muestra de 96 países y la relación se intensifica en una muestra de 30 países solamente Africanos.

Estudios sobre el apoyo presupuestario o los enfoques sectoriales tienen también dificultades en establecer los costos de transacción. En Bolivia, se observó que el intento de armonizar retrasaba los desembolsos, lo que hizo subir los costos de transacción para los donantes (Nickson 2005). Funcionarios del gobierno de Mozambique también observaron que se alargó el tiempo de negociación al incorporar muchos requisitos y precondiciones, por ejemplo en el área de gestión financiera, antes de que se desembolsara (Batley 2005). Killick (2004) enfatiza que una gran parte de la ayuda generalmente se queda fuera del apoyo presupuestario,

por lo que los costos de transacción agregados todavía no se reducen. En los enfoques sectoriales amplios tampoco se reducen los costos de transacción ya que siguen existiendo muchos sistemas paralelos: parte de la ayuda se queda fuera y hay reuniones separadas de los donantes del fondo común y de los demás donantes (White 2007).

Los costos institucionales de la ayuda programática se reducen en la medida en que se usan los sistemas nacionales y en que se coordina la ayuda. Sin embargo, en la práctica no siempre se usan todos los sistemas nacionales. Con respecto a la planificación, generalmente se requiere una ERP pero en la práctica no siempre se usa la ERP como base para el diálogo de políticas. En Mozambique, por ejemplo, se usaba otro plan socio-económico nacional y en otros casos el debate se enfoca sobre una matriz de políticas que sólo parcialmente tiene relación con la ERP (IDD y Asociados 2006). Además, se puede cuestionar la apropiación nacional de muchas ERP (ver Capítulo 2). En muchos enfoques sectoriales amplios, los donantes no respetan la apropiación del plan y se meten en detalle en la ejecución ('micromanagement'). En Bangladesh, la introducción de este enfoque en salud a principios de los años ochenta llevó a la destrucción de la capacidad nacional de planificación: los donantes comenzaron a escribir los planes aunque el país ya lo había hecho anteriormente<sup>16</sup>. Hubo también efectos institucionales positivos de este programa sectorial: llevó a la adopción del sistema para adquisiciones del Banco Mundial; primero sólo en salud y más tarde en todo el gobierno (White 2007).

Según la evaluación multidonante del apoyo presupuestario general, éste tenía efectos positivos institucionales, en algunos casos, al reforzar las capacidades de los gobiernos sobre todo en el área de la gestión pública financiera. Estos efectos positivos fueron el resultado no sólo del uso de sistemas nacionales, sino también, de la asistencia técnica que acompañaba el AP y a veces, de la atención que se daba a este asunto en el diálogo sobre políticas (la condicionalidad) (IDD y Asociados 2006).

En principio es posible que el parlamento y la sociedad civil usen los mismos informes y cuentas que el gobierno prepara para los donantes para monitorear y juzgar los logros del gobierno. De esta manera, el apoyo presupuestario podría contribuir a la transparencia y a una mejor auditoría del estado y por tanto al mejoramiento de la democracia. Sin embargo, en Tanzania donde la mayor parte de la ayuda se brinda en forma de apoyo presupuestario general y donde hay un sistema extenso para reportar a los donantes la ejecución de los gastos totales, ni el parlamento ni la sociedad civil mostraron interés en estos informes (Booth *et al.* 2004). Parece que mientras el dinero 'caiga del cielo', la población y sus representantes no tienen interés en informarse sobre su uso. Ello implica que, en este caso, el apoyo presupuestario *no* tuvo un efecto político positivo. Así, la rendición de cuentas hacia afuera sigue predominando sobre la rendición de cuentas hacia adentro. Ello implica también que probablemente no cambie nada en el clientelismo político. Es de suponer que en el caso del apoyo presupuestario, los donantes no tienen mucho control sobre el uso de los fondos. En países donde el apoyo presupuestario significa una gran parte de la ayuda total, se incrementan las posibilidades de que se haga hacer mal uso o se desvien los fondos (Cammack 2007:607).

En cuanto a los costos económicos, la misma evaluación multi-donante concluye que existen problemas con la volatilidad del apoyo presupuestario. Se distingue entre la predecibilidad

---

<sup>16</sup> La sustitución de los planificadores nacionales fue responsabilidad de ambas partes: los donantes lo preferían y el gobierno lo aceptó, sabiendo que el gobierno continuaría tomando las decisiones importantes.

durante el año en curso (los esquemas de desembolsos) y la predecibilidad a mediano plazo. Esta última depende del grado de cumplimiento de las precondiciones y de la matriz de políticas. Reducir la primera (la predecibilidad durante el año) es más fácil y se observaron algunos avances. Pero lograr más estabilidad de los desembolsos a mediano plazo resultó ser más difícil. En algunos casos los donantes subestimaron al inicio los riesgos políticos lo que los llevó a no desembolsar los montos comprometidos. Igualmente, la evaluación halló que diferentes donantes mantienen diferentes criterios para los riesgos fiduciarios y de gobernación (IDD y Asociados 2006). Todo ello implica que los compromisos no siempre se materializan y que el apoyo presupuestario puede poner en riesgo la estabilidad económica. En un estudio de ocho países africanos, Celasun y Walliser investigaron las desviaciones entre las proyecciones de apoyo presupuestario (hechas por el FMI) antes del año presupuestario y los desembolsos reales. La desviación absoluta promedio es del 1% del PIB entre 1993 y 2004, y es un poco más baja en 2000-03 que en 1993-1999. Entonces, pareciera que ha habido un avance. Pero hay grandes variaciones por país y por año (Celasun y Walliser 2005).

Con respecto a la condicionalidad, la evaluación del DAC concluye que cuando hay apoyo doméstico para ciertas políticas, el apoyo presupuestario pueda contribuir a la realización de estas políticas y de sus objetivos. Esto se dió en algunos casos en el área de gestión pública financiera (IDD y Asociados 2006). Aparte de las condiciones para la gestión financiera, la condicionalidad del apoyo presupuestario está generalmente dirigida a reducir la pobreza. Ésta incluye metas para el gasto pro-pobre y a veces, políticas y metas específicas para reducir la pobreza y mejorar los indicadores sociales. En los cinco países donde se aplicaba el AP la misma evaluación encontró que los gastos sociales han subido, lo que puede deberse a la condicionalidad o a los recursos adicionales disponibles. Según varios estudios, la condicionalidad relacionada a la pobreza - que se aplica también en todos los países HIPC - ha tenido éxito en el sentido de que el gasto pro-pobre ha aumentado en estos países (Mosley *et al.* 2004; IDA y IMF 2006)<sup>17</sup>.

A cerca de la eficacia del dinero invertido en apoyo presupuestario no se puede concluir mucho todavía. Evaluaciones anteriores de la ayuda programática concluyeron que el dinero involucrado generalmente tenía un efecto positivo en el crecimiento económico a través de un impacto en las importaciones y en la estabilidad macroeconómica. Mientras los gobiernos todavía tenían altos déficits fiscales, los recursos de libre disponibilidad<sup>18</sup> ayudaron a financiar estos déficits (White y Dijkstra 2003). El apoyo presupuestario actual se brinda en países que ya solucionaron el problema de los déficits fiscales; sin embargo la volatilidad de la ayuda puede incluso afectar la estabilidad macroeconómica.

La evaluación de la DAC del apoyo presupuestario concluye que este apoyo contribuyó a mejorar la eficiencia de la asignación del gasto fiscal, al dar más libertad a los gobiernos para elegir, por ejemplo, entre gastos corrientes y gastos de inversión (IDD 2006). Por otro lado, el incremento del gasto en los sectores sociales no llevó a mejores indicadores sociales. A veces mejoraron los indicadores de acceso, por ejemplo en la educación primaria, pero hay evidencia de un empeoramiento en la calidad de la enseñanza (IDD y Asociados 2006). La evaluación de apoyo presupuestario en Tanzania concluyó que la abundancia de fondos para los sectores sociales incluso redujo la eficiencia del uso de los fondos (Booth *et al.* 2004). En

---

<sup>17</sup> Pero esto, obviamente, es un resultado intermedio y no un objetivo en sí.

<sup>18</sup> Aunque el apoyo a la balanza de pagos a veces venía atado a bienes, una vez vendidos los bienes importados el gobierno tenía recursos de libre disponibilidad.

los países HIPC, se mejoraron los indicadores de cobertura primaria, pero se deterioraron las estadísticas de mortalidad materna y de enfermedades infecciosas (IEG 2006).

## Cápítulo 4: CAMBIOS EN LA AYUDA EN BOLIVIA, HONDURAS, Y NICARAGUA

Este capítulo analiza si el proceso de la ERP ha resultado en cambios en la ayuda externa en los tres países. Veremos el volumen, la asignación sectorial, la modalidad (si hay ahora más ayuda programática), la volatilidad, la condicionalidad, y el alineamiento y la armonización.

### 4.1. El volumen

Bolivia y Nicaragua ya han gozado de mucha ayuda por mucho tiempo; en Bolivia, muchos donantes entraron al país después de la estabilización macroeconómica lograda en 1985. En Nicaragua, la comunidad internacional regresó en 1990 cuando Doña Violeta de Chamorro ganó las elecciones. Mientras Bolivia y Nicaragua recibían un monto de alrededor de US\$ 500 millones anuales (excluyendo el alivio a la deuda), en Honduras el monto fue más bajo (Gráfico 4.1). Pero hay que tomar en cuenta que las cifras de Honduras (basadas en datos locales) no incluyen las donaciones. Si se incluyen las donaciones como están registradas en el banco de datos Global Development Finance (GDF) del Fondo Monetario Internacional (línea de Honduras\* en el Gráfico), el volumen de ayuda total llega a alrededor de 350 millones antes de 1999, y a alrededor de 400 millones en los años 2000-2003<sup>19</sup>. En 1999, hubo un auge en la ayuda como consecuencia del huracán Mitch que afectó el país a fines de 1998. A partir de 2004 el volumen de donaciones a Honduras subió mucho, probablemente porque el alivio a la deuda está incluido en estas cifras. En ninguno de los tres países, se observa un incremento estructural a partir de 2001 con la llegada de la ERP. Sin embargo, si se incluye el alivio a la deuda, la ayuda sí ha aumentado después del año 2000 (Cuadro 4.1).

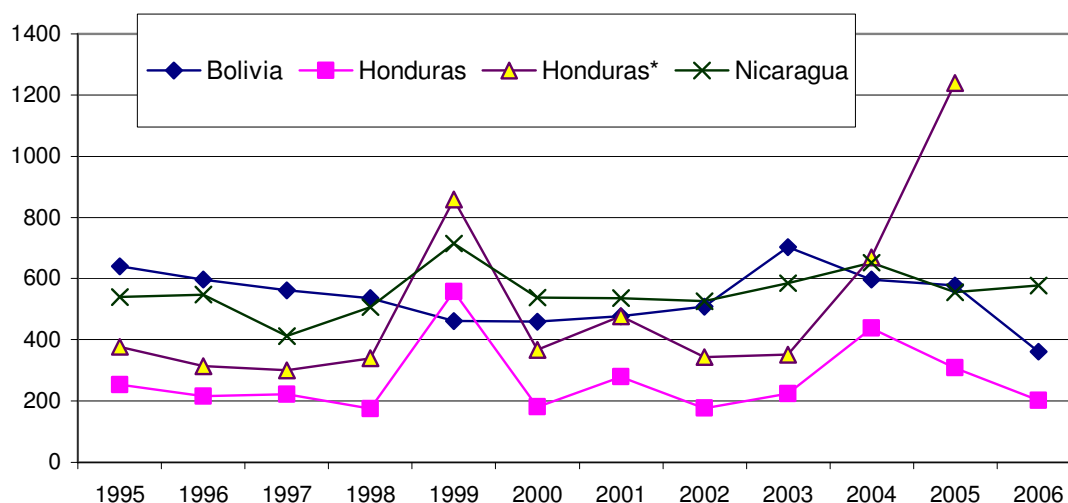


Gráfico 4.1 Desembolsos de ayuda externa, 1995-2006, en millones de US\$

Nota: la línea para Honduras excluye las donaciones; la de Honduras\* incluye donaciones con base a datos del FMI, Global Development Finance (GDF) on-line 2007.

<sup>19</sup> Por supuesto, no es posible comparar con certeza cifras de diferentes fuentes; por ejemplo, los datos del GDF son compromisos mientras los datos locales son desembolsos.

Fuente: Elaboración en base de los Informes 2007 de los tres países, que usaron datos de VIPFE en Bolivia, SEFIN en Honduras, y Banco Central de Nicaragua en Nicaragua.

Cuadro 4.1. Cooperación externa en los tres países, promedios anuales por período  
En US\$ millones<sup>1</sup> En % del INB<sup>2</sup>

|           | Excl. alivio |           | Incl. Alivio |           | En % del INB <sup>2</sup> |           |
|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|---------------------------|-----------|
|           | 1995-2000    | 2001-2006 | 1995-2000    | 2001-2006 | 1995-2000                 | 2001-2005 |
| Bolivia   | 542          | 537       | 574          | 699       | 9                         | 9         |
| Honduras  | 268          | 271       | 269          | 355       | 9                         | 8         |
| Honduras* |              |           | 426          | 616       |                           |           |
| Nicaragua | 518          | 549       | 518          | 770       | 20                        | 21        |

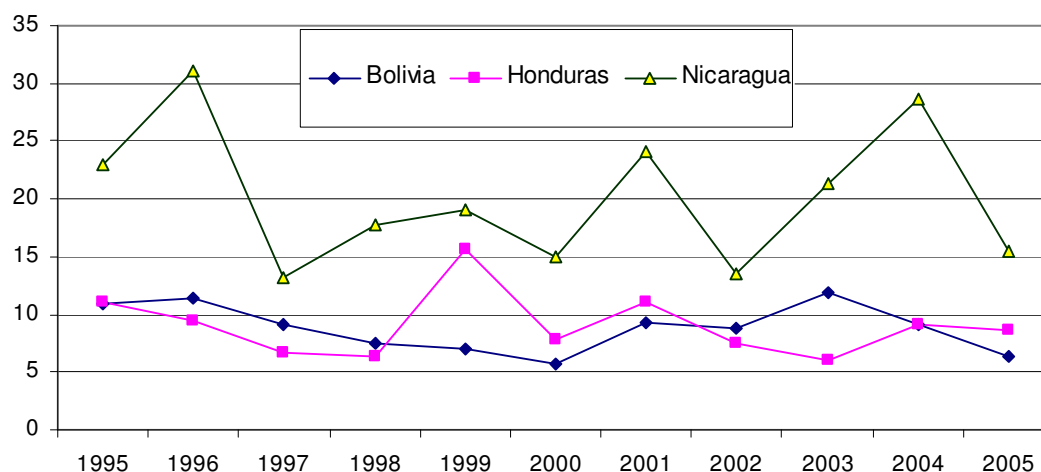
<sup>1</sup> Para Honduras las cifras no incluyen las donaciones, las de Honduras\* sí las incluyen con cifras de GDF-online.

<sup>2</sup> Fuente para estos datos: Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) on line. Datos de ayuda son del OCDE-DAC, de Ingreso Nacional Bruto (INB) son estimaciones del Banco Mundial.

Fuente: ver Gráfico 4.1

Sin embargo, las cifras en el Gráfico 4.1 y el Cuadro 4.1 son en dólares nominales. Para evaluar la importancia de la ayuda para las economías de los países, es más relevante analizar la relación con los ingresos nacionales (Gráfico 4.2). Para asegurar más comparatividad, este gráfico está basado en datos de WDI del Banco Mundial. Ahora es muy evidente que la ayuda juega un papel mucho más importante en la economía de Nicaragua que en la de los demás países. En los tres países, se observa una tendencia decreciente a fines de los noventa, conforme a la tendencia en la ayuda en general (Gráfico 2.2 arriba). Claro que hay una excepción en 1999 como resultado de Mitch, sobre todo en Honduras pero también en Nicaragua. El año 2003 fue un año especial en Bolivia por la crisis económica y política; los donantes se vieron forzados a contribuir con altos montos de apoyo a la balanza de pagos para evitar una fuga de capital y una crisis más fuerte de esta balanza (ver también abajo). En Nicaragua, la tendencia de la ayuda ha sido muy errática.

Gráfico 4.2. Ayuda externa en % del Ingreso Nacional Bruto, 1995-2005



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators on-line, 2007.

Como las cifras del Gráfico 4.1 excluyen el alivio a la deuda, podemos preguntarnos si las tendencias son muy diferentes cuando se incluye este alivio. Podría ser que el alivio HIPC, tanto del Club de Paris como de las instituciones multilaterales, haya sustituido la cooperación regular en los últimos años. Por lo general, los montos de cooperación son más altos en los tres países en el segundo período si se incluye el alivio a la deuda (Cuadro 4.1). Los estudios de país de Bolivia y Nicaragua concluyen que el alivio HIPC, tanto del Club de Paris como de los multilaterales ha sido generalmente adicional a la ayuda regular. En Honduras, hay cierta evidencia de sustitución. Pero en los tres países es claro que la aplicación del MDRI, en 2006, significó una reducción en los nuevos flujos de préstamos concesionales del Banco Mundial. Podemos decir entonces, que el alivio en base del MDRI no es adicional.

## 4.2. La asignación sectorial

Sobre la asignación sectorial de la ayuda externa sólo hay datos para Bolivia y Honduras, y en Honduras otra vez solo se incluyen los préstamos concesionales. Resulta que en Bolivia, la parte asignada a los sectores sociales ya era alta en los años noventa (casi el 30%) y que ha bajado un poco desde entonces. En Bolivia ya había mucha atención para mejorar los indicadores de sectores sociales en los años noventa (más que en los otros dos países), tanto dentro del gobierno como entre la cooperación internacional. La asignación para sectores productivos ha bajado en el segundo período, a pesar de la atención que los nuevos Planes Nacionales a partir de 2003 le han dado a promover la producción.

En Honduras, la atención para los sectores sociales parece haber aumentado con la ERP, al subir su parte del 15% del total hasta el 22% del total de los préstamos concesionales. Probablemente esto es resultado de la existencia de la ERP misma, y también de cambios en prioridades de los donantes, particularmente de los bancos multilaterales. La asignación multisectorial es muy alta, lo que significa cantidades relativamente bajas también para infraestructura y producción - aunque esta última categoría ha crecido en el segundo período.

Gráfico 4.3 Bolivia: Asignación sectorial de la ayuda, en %

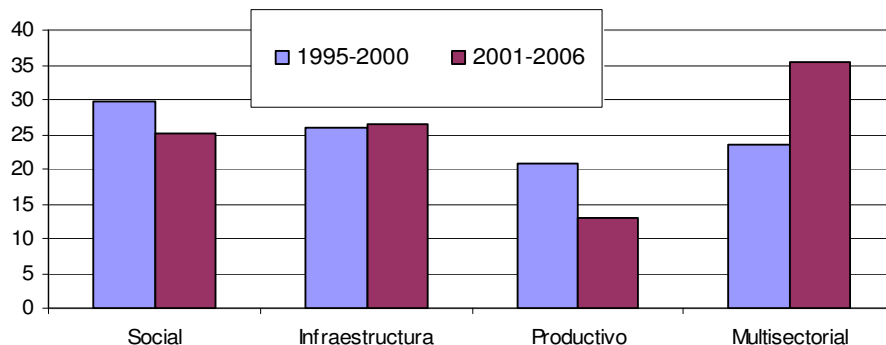
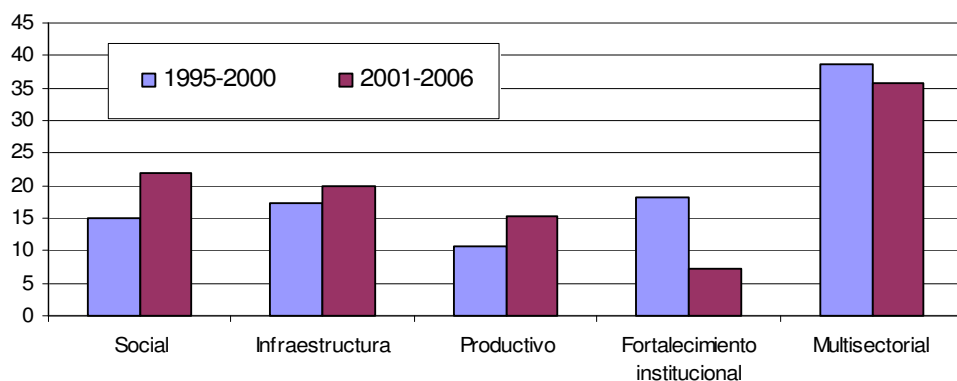


Gráfico 4.4. Honduras: Asignación sectorial de los préstamos concesionales, en %



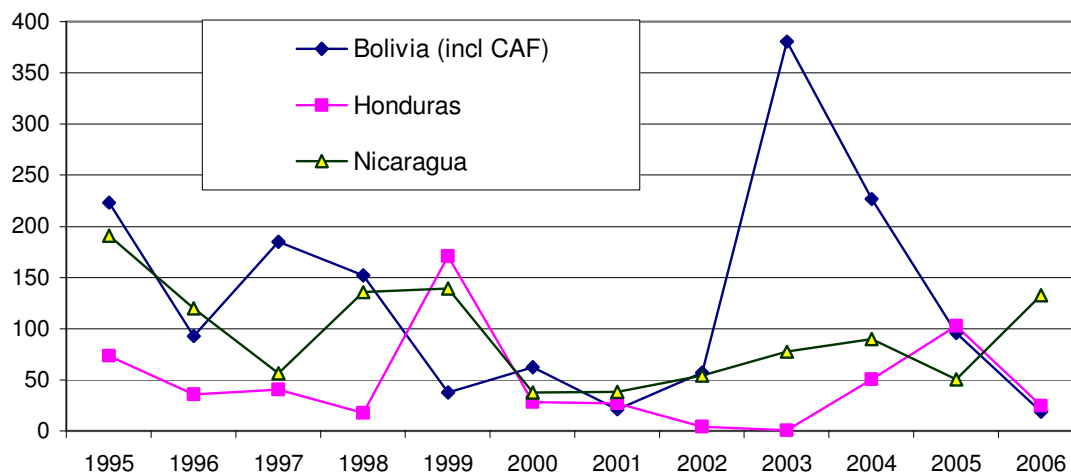
### 4.3. La modalidad

Nos interesa saber si la cantidad de ayuda programática en relación al total de la ayuda ha crecido a partir de 2001. Los tres países mantienen sistemas un poco diferentes para establecer esta cantidad. En Nicaragua, el Banco Central registra la categoría de ‘divisas líquidas de libre disponibilidad’ que incluye todo el apoyo a la balanza de pagos y apoyo presupuestario. Puede ser que incluya también apoyo presupuestario sectorial, pero seguramente no los fondos comunes o canastas de fondos dentro de programas (sub) sectoriales. En Honduras, se ha usado la suma de las tres categorías de apoyo ‘monetario’ en las estadísticas de la Secretaría de Finanzas (SEFIN): balanza de pagos, fiscal-ajuste estructural y fiscal-reorganizaciones. En Bolivia, se ha restado la ‘ayuda por asignación sectorial’ del total de la ayuda. El problema en este país es que las cifras de asignación sectorial incluyen los créditos no-concesionales de la CAF, entonces las cifras de la ayuda programática de Bolivia presentados aquí también incluyen la CAF.

En Honduras casi toda la ayuda programática ha venido de los bancos multilaterales, en la forma de préstamos concesionales. En términos absolutos los montos son menores que en los demás países, pero en relación al total de la ayuda (en este caso, el total solo incluye préstamos concesionales) son similares (Gráfico 4.5). Después del Mitch se observa un tope. Desde 2004 la Comisión Europea brinda apoyo presupuestario sectorial para la descentralización, pero como es donación, no está registrado en las cifras presentadas aquí. Algunos donantes bilaterales están considerando dar AP a través de co-financiamiento o financiamiento paralelo del PRSC 2 del Banco Mundial (Suecia, Alemania y recién se juntó España también), pero mientras Honduras no tenga un nuevo PRGF, no se puede concluir un PRSC 2.

En Bolivia y Nicaragua, siempre ha habido ayuda programática de parte de algunos donantes bilaterales, junto a la ayuda programática de bancos multilaterales. Se observa una tendencia decreciente en ambos países entre 1995 y 2000, y en Nicaragua una tendencia ligeramente creciente a partir de 2001. El Arreglo común de apoyo presupuestario general que se estableció en 2005, junto con los nuevos programas de apoyo presupuestario sectorial de la Comisión Europea (CE), causaron el incremento en 2006. En Bolivia, la crisis política y económica produjo un incremento muy fuerte en 2003 y 2004. En 2004 se acordó el Programa multi-annual de apoyo presupuestario (PMAP) pero casi no hubo desembolsos en 2005 y 2006 y el gobierno de Morales no tiene interés en seguirlo.

Gráfico 4.5 Ayuda programática 1995-2006, en millones de US\$

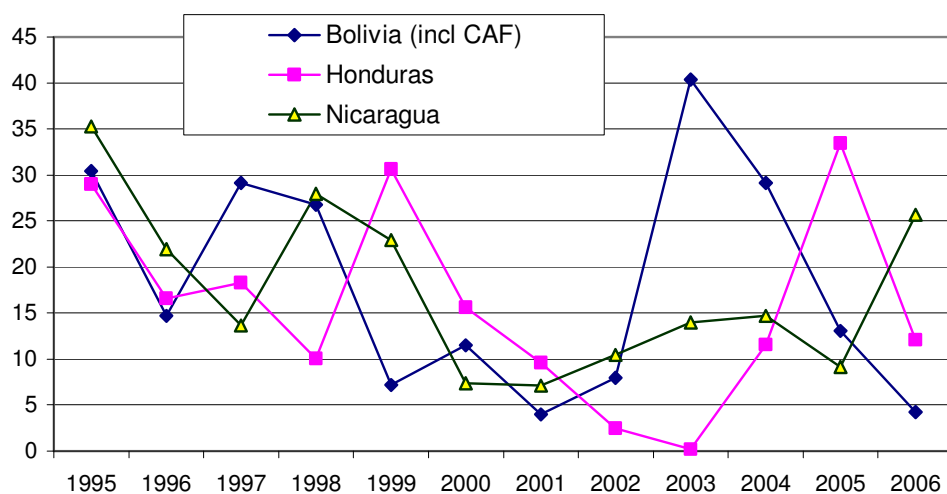


Se observa cierta relación entre la cantidad de ayuda programática y la existencia de un programa del FMI<sup>20</sup>, sobre todo en Nicaragua, pero también en Bolivia en 2003, cuando el país concluyó un acuerdo Standby con el FMI, y los demás donantes contribuyeron a financiar el déficit en la balanza de pagos. Los acuerdos del FMI con Nicaragua (ESAF o PRGF) son de 1994, 1998 y 2002. El de 1994 rápidamente se desvió (fue 'off track') y sólo una sexta parte se desembolsó, lo que explica la reducción durante los años 1995-1997. El de 1998 se mantuvo por un poco más de tiempo y en el de 2002 el FMI desembolsó el monto completo. En conformidad con esto, la ayuda programática después de 1998-99 decreció, y creció algo a partir de 2002. Sin embargo, las tendencias entre 1999 y 2002 se explican también por el efecto del Mitch en 1999 y por la creciente preocupación sobre la corrupción del gobierno de Alemán durante 2000-2002. Honduras concluyó un ESAF en 1992 y otros PRGF en 1999 y en 2004. Los dos últimos contribuyeron a auges temporales (1999 y 2005, respectivamente) en el ayuda programática.

Por lo general, no se puede concluir que la proporción brindada en ayuda programática ha crecido después de 2001 y que ahora se brinda más apoyo presupuestario en vez de apoyo a proyectos. En Bolivia y Honduras el movimiento es errático, lo que es aún más visible en el Gráfico 4.6 que muestra la proporción de ayuda programática en relación al total de la ayuda. Como escribimos arriba, el auge en Bolivia en 2003 y 2004 se debe a la crisis y se dio en forma de apoyo a la balanza de pagos, no como apoyo presupuestario. Sólo en Nicaragua parece que hay una tendencia creciente en el apoyo presupuestario, por lo menos hasta 2006. Pero en este país tampoco se ha resuelto la volatilidad del apoyo presupuestario, dado que hubo una baja en 2005.

<sup>20</sup> Los desembolsos del programa del FMI mismo no están incluidos en estas cifras, y de todos modos son desembolsos relativamente pequeños.

Gráfico 4.6. Ayuda programática en % del total de la ayuda



#### 4.4. La volatilidad

Se puede analizar la volatilidad primero en base a las tendencias en los gráficos (Gráfico 4.1 para ayuda total, y Gráfico 4.5 para ayuda programática). La mayor volatilidad ocurre en Honduras, pero esta se debe sobre todo a la ayuda de emergencia brindada después del huracán Mitch en 1999; y en la ayuda total, el auge en 2005 se debe probablemente al alivio a la deuda. Bolivia vio durante su año de crisis un auge en la ayuda y experimentó una reducción fuerte en 2006. En Nicaragua la ayuda ha sido bastante estable. No parece haber un cambio en la volatilidad después del 2000, es decir, después del comienzo del proceso ERP. Estas conclusiones se confirman al computar la volatilidad por país y por período: Honduras tiene las cifras más altas y Nicaragua las más bajas. Cuadro 4.2 evidencia también que la volatilidad del apoyo presupuestario es mucho más alta que la volatilidad de la ayuda en general. Otra vez, Nicaragua es el país más estable.

Cuadro 4.2. La volatilidad de la ayuda externa total<sup>1</sup> y de la ayuda programática en diferentes períodos<sup>2</sup>

|           | <i>Toda la ayuda</i> |                  |                  | <i>Ayuda programática</i> |                  |                  |
|-----------|----------------------|------------------|------------------|---------------------------|------------------|------------------|
|           | <i>1995-2006</i>     | <i>1995-2000</i> | <i>2001-2006</i> | <i>1995-2006</i>          | <i>1995-2000</i> | <i>2001-2006</i> |
| Bolivia   | 0.16                 | 0.12             | 0.20             | 0.80                      | 0.53             | 0.98             |
| Honduras  | 0.42                 | 0.50             | 0.32             | 0.96                      | 0.85             | 0.99             |
| Nicaragua | 0.09                 | 0.12             | 0.06             | 0.51                      | 0.46             | 0.43             |

<sup>1</sup>Calculado como la desviación estándar/el promedio, por período.

<sup>2</sup>Para Honduras se excluyen las donaciones.

Fuentes: Ver Gráfico 4.1.

## 4.5. La condicionalidad

En esta sección analizamos si la cantidad y el tipo de condiciones que acompañan la modalidad de ayuda programática han cambiado con la ERP. En cada país comparamos i) un préstamo de ajuste del Banco Mundial de antes de 2000, con un PRSC o programa similar después de 2000, ii) un préstamo basado en políticas sectorial del BID antes y después de 2000, y iii) el apoyo a la balanza de pagos de bilaterales antes de 2000 con el apoyo presupuestario bilateral después de 2000.

Una primera dimensión interesante es el grado de selectividad versus condicionalidad. Si los donantes son más estrictos en la selección de países a los cuales brindan ayuda programática, se necesitan menos condiciones y se puede dejar más autonomía al gobierno, es decir que hay también más apropiación.

En este sentido, los criterios, principios fundamentales o precondiciones son importantes para esta modalidad de ayuda. Un criterio que siempre forma parte del convenio es el de mantener la estabilidad macroeconómica. Generalmente, los donantes dejan la verificación de este criterio al FMI. En la práctica, tener un acuerdo con el FMI o estar 'on track' con este acuerdo casi siempre es una precondición para el AP<sup>21</sup>. En el caso de los bancos multilaterales, esto fue un criterio bastante estricto antes del 2000 y parece que lo sigue siendo después del 2000 para el BM. El BID ahora a veces brinda apoyo presupuestario sin que haya un convenio con el FMI, por ejemplo en Bolivia en 2006. En Nicaragua el Grupo de Apoyo Presupuestario decidió en el 2006 quitar este criterio de su Arreglo Conjunto y mantener algunos indicadores propios para medir la estabilidad macroeconómica. Pero en la práctica los indicadores son muy similares a los que mantiene el Fondo. Es probablemente demasiado pronto para concluir que ha disminuido la importancia de la condición de estar 'on track' con el Fondo en los últimos años: ya antes del 2000 hay ejemplos de bilaterales que no querían seguir estrictamente la opinión del Fondo (White 1999). Por otro lado, parece que sigue siendo muy difícil convencer a las sedes de los donantes bilaterales de dar apoyo presupuestario en caso de que no haya un acuerdo con el Fondo<sup>22</sup>.

Los donantes bilaterales siempre han requerido que se cumpla con más condiciones o 'principios fundamentales' antes de brindar su ayuda programática, sobre todo en temas políticos: el respeto a los derechos humanos, a las libertades democráticas, a la independencia judicial y la intención de combatir la corrupción. Después del 2000, con la modalidad de apoyo presupuestario se han agregado generalmente dos precondiciones más: un compromiso para reducir la pobreza, expresado generalmente en la existencia de una ERP y garantías básicas para un buen manejo de las finanzas públicas. En la práctica, los países casi nunca cumplen con todas estas condiciones. Ya observamos anteriormente (Vos et al. 2005) que en estos tres países hay poca relación entre la existencia de una ERP y la existencia de la modalidad de apoyo presupuestario: los donantes establecieron un Programa multi-anual de apoyo presupuestario (PMAP) en Bolivia mientras no había una ERP aprobada mientras Honduras, a pesar de haber tenido siempre una ERP vigente, casi no recibió apoyo presupuestario de los bilaterales. En Bolivia y Nicaragua se establecieron arreglos comunes de AP sin que cumplieran con todas las condiciones previas. Había dudas sobre las finanzas

---

<sup>21</sup> En la práctica, un acuerdo con el FMI no implica que haya estabilidad macroeconómica, como evidencia de esto tenemos la situación en Bolivia en 2003. Aparentemente, los donantes esperan que con este acuerdo el país va a lograr dicha estabilidad.

<sup>22</sup> Con base en entrevistas hechas a representantes de donantes a lo largo de los cinco años de este estudio.

públicas en Bolivia<sup>23</sup> y en Nicaragua fue claro que no había independencia judicial ni compromiso para combatir la pobreza-siendo ambos rubros ‘principios fundamentales’ del Arreglo conjunto de apoyo presupuestario que el país debía mantener para continuar recibiendo el apoyo presupuestario. En Bolivia se brinda ahora muy poco apoyo presupuestario; pero no es porque el país no cumpla con las condiciones previas, sino porque el gobierno no muestra mucho interés en recibir esta modalidad de ayuda.

Si no se cumplen las condiciones previas para el AP, quiere decir que no hay mucha congruencia entre los objetivos y prioridades de los donantes y los objetivos y prioridades del gobierno receptor. En estas circunstancias, se puede esperar que la condicionalidad siga siendo amplia y de manera impositiva en vez de que la ayuda esté basada en las prioridades del país receptor. Los donantes tratan de lograr sus objetivos, incluyendo las condiciones previas, a través de diálogos sobre políticas con el gobierno y a través de las matrices de evaluación de políticas y logros. El análisis de la condicionalidad confirma esta conclusión.

La cantidad de condiciones para los tres préstamos generales (ajuste estructural o PRSC) no ha bajado en Bolivia, ni tampoco en los préstamos sectoriales del BID para ‘ajuste fiscal’ (1998) o ‘sostenibilidad fiscal’ (2003) (Cuadro 4.3). En Honduras no pudimos encontrar un documento de un préstamo de ajuste estructural de antes de 2000, pero el número de condiciones del PRSC (2004) es muy alto y lo mismo se puede decir del PRSC en Nicaragua (Dijkstra 2005). En Bolivia el número de condiciones del apoyo presupuestario de los donantes bilaterales ha crecido, aunque la cantidad de condiciones en el PMAP todavía es modesta (23) en comparación con la del Arreglo común de Nicaragua (160 en 2005, 115 en 2006) (Komives y Dijkstra 2006).

Tanto antes como después del 2000, el número de condiciones en términos de resultado es muy limitado (Cuadro 4.3). La mayoría de las condiciones siguen refiriéndose a procesos: medidas, políticas, cambios institucionales, etc., entonces los donantes todavía no dejan mucho espacio para la apropiación de los gobiernos. Esto era de esperarse, dado que los donantes no tienen mucha confianza en las políticas de los gobiernos.

En las matrices de política generalmente se consideran todas las condiciones con igual importancia, es decir a ser cumplidas previamente al desembolso o al segundo desembolso. En la práctica sabemos que en realidad los donantes frecuentemente seguían desembolsando aún en caso de no cumplimiento. Sin embargo, en algunos préstamos nuevos del Banco Mundial se definen algunas precondiciones o ‘triggers’ que realmente se deben satisfacer, además de las otras condiciones. Esto indica que no se espera el cumplimiento de todas las condiciones. Al mismo tiempo, podría implicar que el Banco es más estricto con relación a estos ‘triggers’. En la misma línea, el BID introdujo un nuevo instrumento al lado de sus préstamos basados en políticas (policy based loans), con el nombre de ‘préstamos basados en resultados’<sup>24</sup>, en los cuales una gran parte del dinero sólo se desembolsa después de haber cumplido estos resultados (o políticas). La Comisión Europea comenzó hace algunos años con donaciones de apoyo presupuestario en las cuales una parte de los desembolsos, los ‘tramos variables’, también depende del grado de cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato. En resumen, el número de precondiciones, ‘triggers’ y metas a ser cumplidas antes del desembolso parece haber crecido.

---

<sup>23</sup> Aparentemente, la intención de mejorar la gestión financiera fue suficiente.

<sup>24</sup> Por ejemplo, en Honduras en el sector salud.

Cuadro 4.3. Condiciones de ayuda programática antes y después de 2000

| <b>Bolivia</b>   | Total | Proceso | Resultado |
|--|-------|---------|-----------|
| Crédito de ajuste estructural 1991   | 67    | 66      | 1         |
| SSPSAC 2004  | 42    | 40      | 2         |
| SSPC 2 2005  | 46    | 39      | 7         |
| BID: Programa de ajuste fiscal y mantenimiento de gasto social                                     | 24    | 22      | 2         |
| BID: Programa de apoyo a la sostenibilidad fiscal  | 40    | 38      | 1         |
| Bilateral: MDF 1997  | 5     | 4       | 1         |
| Bilateral y multilateral: PMAP 2005  | 23    | 20      | 3         |
| <b>Honduras</b>  | Total | Proceso | Resultado |
| BM: Programa de modernización del sector público 1996 (public sector structural adjustment credit) | 27    | 26      | 1         |
| BID: Programa de reforma del sector público 1995   | 27    | 26      | 1         |
| BID: Fortalecimiento a la gestión fiscal 2004  | 5     | 5       | 0         |
| PRSC 1 2004  | 73    | 72      | 1         |
| BID: Programa sectorial asociado a la ERP 2006   | 56    | 56      | 0         |

Fuente: Informes de país Bolivia y Honduras, 2007.

Lo que sí ha cambiado es el contenido de las condiciones. Mientras antes del 2000 había énfasis en políticas monetarias y fiscales, además de reformas estructurales como privatizaciones y liberalizaciones, últimamente hay mucho más atención en políticas para los sectores sociales. Casi siempre se incluye una condición sobre el volumen de gastos pro-pobre o gastos ERP dentro de gasto fiscal. Sin embargo, siguen siendo importantes las condiciones relacionadas con reformas fiscales, reformas de seguridad social y pensiones, privatizaciones de empresas de agua, energía etc., reformas en leyes y reglamentos relevantes para el sector privado y políticas para el medio ambiente. Oficialmente, las condiciones se basan en la ERP pero en la práctica la ERP no es suficientemente concreta, no está vigente o suficientemente actualizada. Entonces, muchas de las condiciones resultan de negociaciones entre el (los) donante(s) y el gobierno, de forma muy similar a las prácticas existentes antes de los procesos ERP.

En Nicaragua no se observa ningún cambio en la condicionalidad después del proceso ERP: los donantes siguen exigiendo reformas estructurales de tipo ajuste estructural (Informe país 2007). Se observa también una alta coincidencia entre las demandas del Fondo y las demandas de las demás instituciones financieras internacionales: el BM y el BID, quienes muchas veces actúan como los brazos operativos del Fondo. Parece que últimamente con la llegada del Presidente Ortega la presión de la condicionalidad ha bajado, a pesar de que todavía faltaba que algunas reformas estructurales (requiridas en programas anteriores) se implementasen.

## 4.6. El alineamiento y la armonización

Oficialmente las ERPs son la base para toma de decisiones de toda la ayuda externa. Sin embargo, en la práctica no hay muchos avances en el alineamiento, ni en la armonización. Las ERPs originales no definieron prioridades muy estrictas y en la práctica albergaban todas las actividades de ayuda externa. Los planes nacionales que se establecieron después de las primeras ERPs muchas veces eran más amplios ya que son planes de desarrollo, pero tampoco tenían prioridades muy claramente definidas y operativizadas. No obstante, parece que la CE en Bolivia usó el PND para establecer sus condicionalidades (Informe país Bolivia 2007). En la práctica, el alineamiento con las prioridades del gobierno vino a depender mucho más de la capacidad y la voluntad del propio gobierno de definir políticas sectoriales y de dirigir la coordinación de los donantes en mesas sectoriales o instancias similares. En Bolivia, algunas mesas funcionaron bien entre el 2003 y el 2005, dependiendo del liderazgo del gobierno en el sector. El establecimiento del PMAP, por ejemplo, fue un logro de la mesa fiscal. En Honduras, hubo un auge en la atención hacia éste tema en 2003, cuando el gobierno organizó un taller sobre la coordinación de la ayuda externa. Pero en los años posteriores sólo se avanzó un poco en la elaboración de planes sectoriales. El único resultado concreto fue el EFA que incluía un fondo común de una parte de los donantes participantes. El 2005 fue otro año electoral en el que se estancó el proceso de coordinación de donantes. En Nicaragua, hubo también mesas sectoriales algunas de las cuales funcionaron bien durante los años del período de la administración de Bolaños. Se elaboraron políticas sectoriales para muchos sectores, y varios donantes comenzaron a apoyar estos planes. Pero la ejecución por parte del gobierno parece haber sido deficiente (Komives y Dijkstra 2006).

Los tres países han elaborado Planes de alineación y armonización en el contexto de la Conferencia de Alto Nivel en París sobre este tema, en 2005: Bolivia antes de esta conferencia y Honduras y Nicaragua después. Estos Planes revelan el grado de avance en la armonización y en el alineamiento con los sistemas del gobierno: presupuesto, ejecución, auditoría y monitoreo, etc... Dejan claro que falta mucho por hacer todavía. El Plan de Nicaragua es el más concreto en definir metas. Sin embargo, los tres planes se elaboraron bajo gobiernos pasados, por lo que no es seguro que se les vaya a dar seguimiento a todas estas buenas intenciones (Komives y Dijkstra 2006). En Nicaragua, que era el país más avanzado antes del cambio de gobierno a principios de 2007, el proceso se estancó.

Los informes de país de Bolivia y Honduras observan también una deficiencia de parte de los donantes en apoyar las estrategias de reducción de la pobreza y particularmente en apoyar los sistemas de monitoreo. Han habido apoyos puntuales para ciertos sistemas de colección de datos, pero falta un apoyo estructural, coordinado y de largo plazo para las instituciones que son responsables de la recolección y publicación de estadísticas (INE) y de elaborar y monitorear los planes (por ejemplo UDAPE en Bolivia).

## 4.7. Conclusiones

Como se muestra en el Cuadro 4.4, no ha cambiado mucho la ayuda a los tres países a raíz del proceso ERP. Los volúmenes no han crecido y la volatilidad no ha bajado. La volatilidad de las modalidades programáticas es mucho más alta que la de la ayuda total. Esta ayuda programática generalmente está condicionada a tener un acuerdo con el Fondo y a estar 'on track' con dicho programa y además depende de otras condiciones políticas e institucionales. En el caso de Bolivia, ha bajado la ayuda por falta de interés por parte del gobierno de Morales. Sólo en Nicaragua este tipo de ayuda creció ligeramente durante 2001-2006.

No ha cambiado mucho la selectividad. Honduras, el único país con una ERP vigente durante todo el período, recibió menos AP de donantes bilaterales que los demás países. Esto no se debe a que haya cumplido en menor medida las demás condiciones previas, sino a la composición particular del grupo de donantes en ese país. En Bolivia y en Nicaragua también hubo problemas con las precondiciones pero esto no detuvo a los donantes bilaterales presentes para establecer convenios de apoyo presupuestario. Por lo tanto, no es de sorprenderse que no haya cambiado mucho el peso de la condicionalidad, ni la volatilidad.

Cuadro 4.4. Cambios en la ayuda alrededor de 2000

| Dimensión                       | Resultados a nivel mundial   | Bolivia  | Honduras  | Nicaragua   |
|---------------------------------|--|--|---|---|
| Volumen                         | Ha crecido pero sobre todo debido al alivio de la deuda  | No ha crecido  | No ha crecido   | No ha crecido   |
| Asignación sectorial            | Más atención a sectores sociales, pero ya se hacía desde los años 90 antes de la ERP   | Atención a sectores sociales bajó, pero desde nivel ya alto  | Más atención a sectores sociales  |   |
| Modalidad: apoyo presupuestario | Faltan datos oficiales, pero según datos de SPA parece ser alto en Africa  | Más bajo, muy volátil y decreciente desde 2003   | No hay cambios, sigue originando sólo de los multilaterales, muy volátil  | Tendencia ligeramente creciente desde 2001  |
| Volatilidad                     | No ha bajado   | No ha bajado; más alto para AP   | No ha bajado; más alto para AP  | No ha bajado; más alto para AP  |
| Selectividad                    | No ha incrementado, por lo menos hasta 2003  | Mucho AP junto con acuerdo del FMI en 2003, poca selectividad en otros criterios (ERP o calidad de finanzas públicas)  | Relacionado con acuerdo del FMI   | Relacionado con acuerdo del FMI; poca exigencia en cuanto a compromiso de reducir la pobreza u otros 'principios fundamentales'   |
| Condicionalidad y apropiación   | Tensión entre ERP como condición y la supuesta apropiación nacional de la estrategia;<br>Condicionalidad tradicional no se redujo y no cambió de carácter:<br>Muchas condiciones estructurales<br>Muchas condiciones sobre procesos y no sólo de resultados<br>Muchas precondiciones | Pocos cambios en la condicionalidad:<br>Cantidad alta;<br>Se mantiene condicionalidad tradicional sobre reformas estructurales y se agregan las de la ERP, gastos pro-pobre y políticas para sectores sociales;<br>Pocas condiciones de resultados<br>Más precondiciones que antes | Pocos cambios en la condicionalidad:<br>Cantidad alta;<br>Se mantiene condicionalidad tradicional sobre reformas estructurales y se agregan gastos pro-pobre y políticas para sectores sociales;<br>Pocas condiciones de resultados<br>Más precondiciones que antes | Pocos cambios en la condicionalidad:<br>Cantidad alta;<br>Se mantiene condicionalidad tradicional sobre reformas estructurales y se agregan gastos pro-pobre y políticas para sectores sociales;<br>Pocas condiciones de resultados<br>Más precondiciones que antes |
| Alineamiento y armonización     | Avanzando muy lentamente   | Avanzando muy lentamente   | Avanzando muy lentamente  | Avanzando algo hasta 2007   |

## **CAPÍTULO 5: EFECTOS DE MODALIDADES PROGRAMÁTICAS EN LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA AYUDA**

En esta sección resumimos las experiencias de los tres países en cuanto a los efectos de las modalidades más flexibles en la eficiencia y eficacia de la ayuda. Ya concluimos que en realidad, no ha habido mucho incremento en la cantidad de apoyo presupuestario. Sin embargo, las cifras presentadas arriba no incluyen los enfoques sectoriales amplios (SWAps). Los tres países tienen algunas experiencias con SWAps, aunque sea en forma de programas (sub)sectoriales, como el EFA (Educación para Todos) en Honduras, la Canasta para la Educación Primaria en Bolivia y Fonsalud, PRORURAL y un fondo común en educación en Nicaragua.

No podemos llegar a conclusiones cuantitativas sobre los costos de transacción de la ayuda programática y los SWAps en comparación con los costos de transacción de los proyectos, pero si podemos presentar algunas observaciones y percepciones de las experiencias en los tres países. También analizamos si se han dado otros efectos intermedios que eran esperados con estas modalidades de ayuda, particularmente el uso y el fortalecimiento de los sistemas nacionales y un mayor grado de cumplimiento de las condiciones. Para la eficacia, tenemos que basarnos en estos efectos intermedios por lo que llegar a conclusiones definitivas todavía no es posible. En las páginas siguientes, analizamos el apoyo presupuestario general y las experiencias con enfoques sectoriales o apoyo presupuestario sectorial descritos en los informes de país de 2007, es decir PASAAS (programa de agua y saneamiento de la CE) en Bolivia, EFA en Honduras y PRORURAL en Nicaragua.

### **5.1. Costos de transacción**

Por lo general, es claro que en los tres países los enfoques sectoriales y el apoyo presupuestario todavía representan una minoría de los acuerdos de ayuda externa. Esto no se debe solamente a una falta de voluntad de parte de los donantes; en muchos casos falta también la voluntad de los funcionarios de los gobiernos de proponer más apoyo presupuestario (sectorial) o bien falta la capacidad para ejecutar y gestionar montos sustanciales de ayuda externa en programas sectoriales. Por la gran cantidad de proyectos todavía existentes, es improbable que los costos de transacción de toda la ayuda hayan disminuido significativamente. Además, en los informes de años anteriores ya se observaba que existen muchos sistemas paralelos de apoyo presupuestario, de diferentes donantes y con poca coordinación entre ellos. Esto también eleva los costos de transacción.

En cuanto a los costos de transacción del apoyo presupuestario general, se tendrían que tomar en cuenta varios costos. El tiempo y los recursos involucrados en elaborar las ERP han sido muy grandes (ver nuestros Informes de País de 2003) - sobre todo si se toma en cuenta que casi no se han usado las estrategias en la práctica. Aparte de esto, hay que incluir los costos de coordinación entre donantes en el caso de los Arreglos comunes (Bolivia y Nicaragua) o en el caso de los intentos de co-financiamiento (Bolivia y Honduras), y los costos de las negociaciones con el gobierno en todos los casos. Los

Grupos de apoyo presupuestario generalmente no reemplazan a otros grupos de donantes, sino que son grupos adicionales que requieren la atención de altos funcionarios de los gobiernos.

En la Canasta de Educación en Bolivia participan tres donantes. Al comienzo financió simplemente el Plan operativo multi-Anual (POMA) para el sector educativo. Una vez establecido el acuerdo, los costos de transacción se limitaban a monitorear la ejecución del POMA. Sin embargo, el gobierno actual ya no implementa el POMA. Ahora los donantes aprueban actividades específicas a financiar de la Canasta. Este retroceso implica mayores costos de transacción.

En el caso de EFA (Honduras) existe un plan subsectorial apoyado por once donantes. Pero solo seis de ellos participan en el fondo común y tres más participan en la Mesa Redonda de Cooperantes en Educación. Todo esto crea muchos grupos de coordinación y negociación. Además, tanto el gobierno como los donantes tratan al fondo común como un proyecto: el gobierno pide aprobación de los donantes y los representantes de los donantes, que frecuentemente son especialistas del sector, se involucran intensamente en discusiones sobre las políticas a seguir. Como consecuencia, los costos de transacción son todavía bastante altos.

PRORURAL es un programa sectorial amplio. Tanto el gobierno como los donantes involucrados firmaron un Código de Conducta. Cuatro donantes bilaterales apoyaron el fondo común para lo cual negociaron y firmaron un Memorando de Entendimiento. Otros apoyan el programa sólo a través de proyectos (BM, BID, CE, Austria, AID, Japón). La Cuenta del Reto del Milenio (de los Estados Unidos) se quedó fuera a pesar de que se trabaja muy intensamente en el sector rural en dos provincias de Nicaragua. Habían (y hay todavía) altos costos de coordinación entre donantes, y entre donantes y funcionarios del gobierno. Por otro lado, algunos costos de transacción han bajado, por ejemplo, casi siempre se hacen misiones conjuntas y todos los donantes involucrados, incluyendo el BM, aceptan un solo informe del gobierno sobre los avances del programa.

## **5.2. Uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales**

El PMAP en Bolivia contribuyó a reforzar el sistema nacional de gestión financiera, sobre todo porque ayudaba con su matriz de políticas al Plan de acción de mediano plazo para mejorar la gestión financiera y transparencia del gobierno. El Programa de apoyo a la sostenibilidad fiscal del BID también apoyó este fortalecimiento a través de sus condiciones, pero su implementación fue algo contradictoria: se manejó desde una unidad ejecutora aparte y usó una cuenta especial. En realidad, fue más bien un proyecto que un apoyo presupuestario. El SSPSAC y SSPC del Banco Mundial contribuyeron un poco a fortalecer los sistemas de información estadística. Pero una debilidad generalizada de todos estos programas fue que nunca se identificó la necesidad de crear una línea de base para verificar el progreso en las diversas áreas.

Los donantes de la Canasta de educación en Bolivia usaron sistemas nacionales para el manejo de los gastos, sabiendo que estos sistemas eran muy deficientes. Trataron y hasta

cierto punto lograron mejorar estos sistemas. Pero reconocieron que hay límites en lo que se puede lograr en este nivel sectorial, ya que se necesita mejorar los sistemas contables y financieros a nivel nacional. El programa PASAAS de la CE en Bolivia apoya el sector de agua y saneamiento y supuestamente es apoyo presupuestario sectorial. En los primeros años de este acuerdo, parte del financiamiento fue para unos proyectos específicos bajo una unidad ejecutora especial. Entonces, este programa continuó teniendo algunas desventajas asociadas con la ayuda de proyectos.

En Honduras, el PRSC 1 ayudó a reforzar los sistemas de gestión pública SIAFI (sistema financiero) y SIERP (sistema de información para la ERP) y obligó al gobierno a usar el SIAFI a partir de 2005. El BID también apoyó el SIERP, pero la ayuda no fue suficiente: hizo falta un apoyo sistemático al INE para que alimentase al SIERP con datos estadísticos. Los donantes del Fondo común EFA usan sistemas del gobierno para la gestión, pero en la práctica hay una fuerte injerencia de los donantes por lo que el fondo común se maneja prácticamente como un proyecto. Además, el programa EFA no es el resultado de un plan del gobierno. En realidad, los objetivos, las medidas pedagógicas, las propuestas para las reformas institucionales y los libros de textos fueron elaborados y diseñados por donantes como AID, Banco Mundial y JICA. Entonces, parece que los donantes del fondo común no se alinean a las prioridades y la planificación del gobierno, sino que en cierta medida, se alinean a las prioridades y proyectos de otros donantes.

En Nicaragua se han mejorado los sistemas de gestión financiera pública durante el gobierno de Bolaños, pero no queda claro en qué medida el otorgamiento de apoyo presupuestario contribuyó al mismo. El mejoramiento de los sistemas de gestión financiera pública fue una prioridad del propio gobierno y fue apoyado por un programa de asistencia técnica del Banco Mundial junto con varios otros donantes, el PSTAC (Public Sector Technical Assistance Credit, Crédito para Asistencia Técnica para el Sector Público). El Fondo común de PRORURAL usa los sistemas del gobierno para la planificación, las adquisiciones, el seguimiento y la evaluación. Pero el Banco Mundial considera que los sistemas no están suficientemente desarrollados y por ello mantiene sus proyectos aparte de estos sistemas. PRORURAL incluye un fondo de asistencia técnica para fortalecer las capacidades del gobierno, pero todavía no se conocen sus resultados.

### **5.3. La ejecución de las condiciones**

Dado que casi no se ha aplicado la selectividad y que la condicionalidad no ha cambiado mucho en comparación con los años noventa, es de esperarse que los países no siempre cumplan con las condiciones. Aunque generalmente las condiciones se negocian entre donantes y el país receptor, el no cumplimiento fue bastante común en los años noventa, ya sea por falta de voluntad del gobierno, falta de factibilidad política o falta de capacidad técnica para la ejecución.

En Bolivia, han habido muchas instancias en las que el país no cumplió con las condiciones del apoyo presupuestario. Las respuestas de los donantes han variado: en algunos casos redujeron los desembolsos, como lo hizo el BID dentro del programa de sostenibilidad fiscal cuando el gobierno no ejecutó reformas en el Servicio nacional del

sistema de reparto. En otros casos, los donantes se ajustaron y suavizaron las condiciones. El Banco Mundial combinó las dos respuestas: quitó las condiciones sobre el sector de agua y saneamiento en su SSPC 2, pero al mismo tiempo redujo el monto de su compromiso de \$25 millones a \$15 millones. La CE (PASAAS) desembolsó menos que lo previsto en su tramo variable en 2006, por falta de cumplimiento de algunas metas en 2006. Pero este dinero no se pierde y puede ser desembolsado al final del programa. Además, la CE negocia cada año de nuevo las metas y se ha mostrado bastante flexible en ajustarlas. En el caso de las condiciones de la Canasta de educación éstas no están dirigidas hacia resultados. Los donantes monitorean solamente algunos procedimientos administrativos, el buen uso de los recursos y el avance en la ejecución. En algunos casos, los donantes observaron el no-cumplimiento pero se mostraron flexibles en continuar con los desembolsos.

En Honduras el caso más visible de no-cumplimiento es el de la Ley de Servicio Civil que el Congreso debía aprobar para que se aprobara el segundo tramo (segundo año) del PRSC de 2004. El gobierno logró elaborar una ley (requisito en el primer año), pero el Congreso no la aprobó. El Banco Mundial entonces no desembolsó el segundo tramo y en vez se negoció un nuevo PRSC 2, en el cual sólo se introducen algunos proyectos pilotos para establecer carreras administrativas basadas en meritos, con base en una ley ya existente. Los desembolsos del programa EFA se estancaron después del cambio de gobierno en 2006, porque la nueva administración al principio no reconoció este programa dentro de sus prioridades.

En el caso de Nicaragua ya hemos escrito extensamente sobre el no-cumplimiento con el programa del Fondo en 2005 y sobre la respuesta de los donantes en el Arreglo Común de Apoyo Presupuestario (Komives y Dijkstra 2006, Guimarães y Avendaño 2006). En este caso, los donantes aumentaron el peso del FMI para pedir y hacer aprobar más reformas<sup>25</sup>. En general, Nicaragua tiene una tradición de aprobar reformas cuando existe una presión alta de los donantes, pero después tiende a aceptar, acomodar o aprobar retrocesos, excepciones u otras formas de no ejecutar plenamente lo comprometido.

## 5.4. Conclusiones

Resumiendo los efectos intermedios de las modalidades flexibles, se puede decir que:

- A pesar de algunos efectos positivos en la coordinación de donantes y en el alineamiento con las prioridades del gobierno, los costos de transacción todavía son altos;
- Hay experiencias variadas en el uso de los sistemas nacionales; a pesar de llamarse apoyo presupuestario (sectorial), algunos programas *no* usan los sistemas nacionales;
- Hay ejemplos de programas que lograron *fortalecer* los sistemas nacionales, particularmente en la gestión financiera;

---

<sup>25</sup> Esto probablemente fue un efecto no intencionado, pero fue el resultado de postergar la decisión de desembolsar hasta que el FMI, a través de escribir una carta de conformidad, asegurase que la estabilidad macroeconómica no estaba en peligro.

- Para lograr el fortalecimiento de sistemas nacionales, se necesita un enfoque más integral de parte de los donantes para fortalecer los sistemas de información y además un grado alto de apropiación (compromiso) de parte del gobierno receptor;
- En muchos casos, el país no cumplió con la ejecución de las condiciones mutuamente acordadas; a veces falta el compromiso o la voluntad del ejecutivo mismo, a veces falta viabilidad política y en otros casos falta capacidad de ejecución.

Es difícil llegar a una conclusión acerca de la eficacia de estas modalidades para apoyar la reducción de la pobreza. Por un lado, es todavía demasiado pronto para hacerlo; por otro lado, hay muchos factores independientes a la ayuda externa que influyen en estos resultados. En el caso del apoyo presupuestario, el dinero se mezcla con todos los ingresos fiscales por lo que no se puede monitorear su uso particular, ni mucho menos concluir sobre sus efectos particulares. Sólo se puede estimar su impacto a través de resultados intermedios. El análisis deja claro que en muchos casos esta modalidad no ha resuelto los problemas de la ayuda de proyectos: con algunas excepciones, persiste la falta de apropiación y de alineamiento así como la poca armonización.

## **Capítulo 6: COMPROMISO, CAPACIDAD, Y RESULTADOS**

En los capítulos anteriores de este informe, hemos evaluado cómo ha cambiado en los últimos siete años la ayuda externa en Nicaragua, Bolivia, y Honduras y en qué medida el cambio ha mejorado la eficacia de la ayuda para reducir la pobreza. En este capítulo, pasamos a analizar el desempeño de los gobiernos nacionales tratando de responder a las siguientes preguntas:

- ¿Ha mejorado la capacidad del gobierno para implementar políticas y programas pro-pobre?
- ¿Observamos ahora un mayor compromiso con la reducción de la pobreza de parte de los gobiernos nacionales?
- ¿Cuáles han sido los resultados del proceso ERP en términos de reducción de la pobreza?

Primero describimos los cambios percibidos en el discurso político y en los planes nacionales. Luego nos preguntamos si existe evidencia de que este discurso se hubiera traducido en hechos o de que la capacidad del gobierno para traducir las ideas en hechos hubiera mejorado. Entre otras cosas nos preguntamos ¿si se están implementando las políticas propuestas? ¿si se ha hecho un esfuerzo por redistribuir el gasto o el peso de los impuestos? ¿si tiene el gobierno más recursos propios para invertir y gastar? y ¿cómo se gastan los recursos nacionales? Cerramos el capítulo con el estado actual de la pobreza monetaria y de las Metas del Milenio en los tres países.

### **6.1. El discurso, las políticas y la capacidad de implementación**

#### *6.1.1. El discurso político y las estrategias nacionales*

En los tres países la pobreza tiene ahora un lugar más central en el discurso político y en los planes nacionales que antes del proceso ERP. Sin embargo, los factores que han impulsado este cambio, y el carácter de la discusión sobre la pobreza, son diferentes en cada país.

En Honduras, el proceso ERP dio un impulso importante a la discusión entre los funcionarios técnicos del gobierno sobre cómo reducir la pobreza, aunque no logró “extender el concepto tradicional de combate a la pobreza” (Cuesta et al 2003). No fue sino hasta la llegada del alivio de la deuda HIPC II que este discurso sobre la ERP y la reducción de pobreza en general se elevó al nivel político. El Presidente Zelaya mencionó la ERP en su primero discurso presidencial y el Congreso Nacional también entró al debate sobre cómo distribuir los recursos HIPC. La ERP se ha consolidado como un punto de referencia en el discurso político sobre el problema de la pobreza (De Jong et al 2007) Actualmente, el gobierno de Zelaya (impulsado por el BID) está modificando la ERP y por lo tanto, continua la discusión técnica sobre cuál es la mejor estrategia para combatir la pobreza en Honduras. Se busca mejorar la eficacia del gasto social ofreciendo paquetes de servicios a las comunidades más pobres y generar un crecimiento más pro-pobre mediante la creación de empleo y el apoyo para microempresas.

En Nicaragua, los cambios que se observan últimamente en el discurso sobre la pobreza se deben en gran parte a la llegada al poder de un gobierno de izquierda y muy poco al proceso ERP como tal. Antes que comenzara el proceso ERP, el gobierno nicaragüense acordó un programa de “Servicio Reforzado de Ajuste Estructural” (ESAF) con el FMI, con un plan para el desarrollo social del país, incluyendo el fortalecimiento del capital humano y la creación de una red de protección social. El proceso ERP aseguró que la reducción de pobreza (y sobretodo la protección social) continuará siendo un tópico del diálogo con los donantes durante el gobierno de Bolaños. Sin embargo, la pobreza nunca ocupó un lugar central en sus prioridades políticas. Las prioridades del Presidente Bolaños fueron más bien el crecimiento económico y el fortalecimiento del Estado. El Presidente Ortega, en cambio, afirmó en su primer discurso presidencial que la reducción de la pobreza sería el principal objetivo gubernamental. Para llegar a este objetivo pretende hacer cambios en las políticas sociales (e.g. educación gratuita) y respetar, pero modificar, la política económica neoliberal, con la introducción de medidas tales como un banco de fomento de la producción y la capitalización de los campesinos productores. El gobierno también anunció el Programa ‘Hambre Cero’, que contempla la entrega anual de ‘bonos productivos’ a 15,000 familias y un nuevo programa de alfabetización. Se está preparando una versión revisada del Plan Nacional de Desarrollo para reflejar esta visión modificada e incluir los nuevos programas.

En Bolivia, el discurso político sobre la problemática de la pobreza data de antes del comienzo del proceso ERP. En 1996 el primer gobierno del Presidente Sánchez de Lozada adoptó la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA), una estrategia de desarrollo con énfasis en la generación de mayores ingresos para los campesinos productores agropecuarios. En 1998, el Presidente Banzer incluyó la lucha contra la pobreza en su Programa Operativo de gobierno. La ERP formal (EBRP aprobada en 2001) tuvo un énfasis fuerte en el gasto social y las necesidades básicas insatisfechas. Entre 2000 y 2004, los diálogos nacionales que formaron parte del proceso ERP, los informes de avance de la ERP y los recurrentes conflictos sociales, ayudaron a dar continuidad y a resaltar la importancia de la discusión nacional sobre cómo reducir la pobreza y “crear” riqueza. Se enfatiza cada vez más la importancia de la generación de ingresos y del desarrollo productivo. La victoria electoral del Presidente Morales elevó el nivel del discurso político sobre la pobreza hasta el punto de hablar de “erradicarla” y ya no sólo de reducirla. El plan económico del gobierno actual se apoya en la nacionalización de los hidrocarburos y la inversión de recursos generados por este sector en el desarrollo productivo, mediante, entre otras iniciativas, la creación de un Banco de Desarrollo Productivo y el Programa de Comunidades en Acción. El empoderamiento de los sectores sociales, el protagonismo de los pobres y la creación de un Estado multinacional y comunitario son otros temas importantes para este gobierno.

### *6.1.2 Las políticas de reducción de pobreza*

En el informe de 2006, observamos en los tres países mucha continuidad en las políticas, aun cuando los gobiernos cambian y los nuevos gobiernos lanzan sus propios planes: “Se han visto cambios de énfasis en el discurso, pero estos no necesariamente se traducen en cambios reales” (Komives et al 2007). Las primeras estrategias de reducción de pobreza

incorporaron los esfuerzos que ya estaban en marcha (muchos que habían empezado en los años noventa), los organizaron en estrategias y, en algunos casos, propusieron mejoras o extensiones de estos programas. En Bolivia, por ejemplo, se dio seguimiento a la reforma educativa para la educación primaria (iniciada en 1992), la reforma de salud (de 1995) y la descentralización y participación popular (de 1994); en Nicaragua, se dio continuidad al FISE, creado en 1990 y a las reformas de los noventa en educación y salud. En Honduras, el 45% del presupuesto original de la ERP fue para proyectos ya en ejecución (llamados proyectos de arrastre) y no para iniciativas nuevas. El FHIS (infraestructura social), el PRAF (asignaciones familiares a mujeres embarazadas y niños lactantes), las transferencias a niños (IHNFA) y a mujeres (INAM) y el PRONADERS fueron todos iniciados antes del inicio del proceso ERP.

Al dar seguimiento a estos programas, se dio también continuidad a la política social nacional, a pesar de que los gobiernos que entraron después de las primeras ERPs hubiesen querido hacer cambios en las estrategias (Komives et al 2007: 5). Por la inestabilidad política en Bolivia y por la expectativa del punto de culminación HIPC en Honduras y Nicaragua, los gobiernos entrantes no lograron traducir sus planes de gobierno en reemplazos de las ERPs originales tanto como lo hubieran deseado, ni tampoco realizaron grandes cambios en las políticas de implementación.

Hoy en día, con el alivio de deuda ya asegurado en los tres países y con nuevos gobiernos en funciones, se empiezan a ver algunos cambios en las políticas implementadas. Las políticas nuevas señalan una intención de tratar de moverse hacia nuevos rumbos, sobre todo en Bolivia y Nicaragua, donde muchas de las nuevas ideas están fuertemente inspiradas en las experiencias de Cuba y se apoyan en los recursos ofrecidos por Venezuela.

- En Bolivia, el gobierno del Presidente Morales ha introducido el bono anual Juancito Pinto (alrededor de US\$250 en efectivo) para alumnos de 5to grado de las escuelas públicas y está repensando la Reforma Educativa. Se ha iniciado la ejecución de un programa de transferencias de recursos monetarios directos a municipios (pagados con recursos venezolanos), un programa de alfabetización (inspirada por un modelo cubano) y (más recientemente) se ha creado un banco de desarrollo productivo.
- En Nicaragua, el Presidente Ortega ha iniciado el programa de educación primaria y secundaria gratuita (al abandonar el esquema de la autonomía escolar, una reforma estructural emprendida desde inicios de la década de los noventa); un programa de alfabetización inspirado en el modelo cubano (Yo Sí Puedo), el suministro gratuito de medicamentos a la población (con recursos de la cooperación venezolana); créditos para pequeños productores y mujeres trabajadoras del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Venezuela y el Ministerio de Fomento, Industria, y Comercio y el Proyecto Hambre Cero (que incluye la capitalización de los campesinos productores y programas de nutrición y alimentación).

- En Honduras, ya se ha iniciado la implementación de la Red Solidaria, que reagrupa a programas existentes en paquetes coordinados de ayuda para municipios priorizados.

Más adelante analizaremos hasta qué punto los gobiernos tienen la capacidad, los recursos, y la voluntad para traducir estas nuevas ideas y programas en hechos.

### *6.1.3 La redistribución y la política tributaria*

Un tema que ha recibido muy poca atención en los últimos años es la posibilidad de reducir la pobreza mediante políticas de redistribución del ingreso. Existen algunos programas de transferencias a individuos y familias y se han iniciado unos nuevos (e.g. Hambre Cero en Nicaragua, Bono Juancito Pinto en Bolivia), pero el énfasis de las estrategias de reducción de pobreza ha estado centrado más bien en el desarrollo de las capacidades o en el desarrollo productivo. Las reformas tributarias ejecutadas y los nuevos códigos tributarios en los tres países han tenido como objetivo principal aumentar los ingresos del Estado, sin dar mayor atención al objetivo de mejorar la distribución del ingreso o balancear mejor la carga tributaria.

En Nicaragua, la Ley de Equidad Fiscal de 2003 efectivamente volvió más progresivo el sistema tributario, al elevarse la participación de los impuestos directos en el total de los ingresos tributarios del gobierno central de 20.8% en 2002 a 29.5% en 2006. También durante el mandato del Presidente Bolaños se vio la desgravación del impuesto general al valor de los productos de consumo básico, el suministro de agua potable, el consumo de energía domiciliar hasta los 300 kWh mensuales y el cemento de viviendas populares. La nueva administración ha anunciado una reforma tributaria futura que buscará una mayor equidad en la distribución de la carga tributaria.

En Honduras, se hicieron dos importantes reformas al sistema tributario en el marco de la ERP la Ley del Equilibrio Financiero y Protección Social (Mayo 2002) y la Ley de Equidad Tributaria (Abril 2003)– con el objetivo de mantener los ingresos corrientes por arriba del 18% del PIB. Estas reformas siguieron el camino marcado en la mayoría de los países en la región latinoamericana, incluyendo Bolivia, es decir, menor participación de los ingresos generados por el comercio exterior, la generalización y fortalecimiento del IVA y cambios de menor importancia en los impuestos a la renta (CEPAL 2006). Después de estas reformas, el BID publicó un estudio sobre el sistema tributario de Honduras, al cual califica como regresivo debido al gravamen al consumo de bienes y servicios, particularmente el relacionado con los combustibles (petróleo y derivados). El estudio encontró que la proporción de los impuestos pagados respecto al ingreso es más fuerte en los hogares de menores recursos que en los hogares del nivel más alto de ingreso (Gómez-Sabaini, 2003).

En Bolivia, las reformas han ido en la dirección de incrementar los ingresos tributarios a través de la dotar de mayor capacidad coercitiva al Servicio de Impuestos Nacionales (SIN). Los intentos por introducir un impuesto sobre la renta de las personas no han dado frutos hasta ahora. El gobierno actual tenía dentro de su programa de gobierno la introducción de criterios de equidad en las recaudaciones pero todavía no se ha dedicado

a la revisión del actual sistema tributario. Sin embargo, el gobierno ha introducido algunas medidas en la dirección de ampliar la base tributaria que pese a la oposición observada han sido implementadas.

#### *6.1.4. La capacidad de evaluar, proponer, e implementar*

A parte de promover políticas más efectivas de reducción de pobreza, el proceso ERP buscó cambios institucionales y de gobernabilidad para aumentar la capacidad de los gobiernos de evaluar, desarrollar, e implementar políticas en general y en particular, de reducir la pobreza. Hemos notado anteriormente que, a pesar de la existencia de unos programas de apoyo para las instituciones estadísticas nacionales, el proceso ERP no ha logrado garantizar un apoyo continuo a los institutos de estadísticas, ni tampoco a ha logrado la implementación de las encuestas esenciales para hacer el seguimiento de los indicadores de resultado e impacto. Pero aún cuando hay mejoras en la disponibilidad de datos (e.g. datos que permiten hacer análisis diferenciados por género) los datos no siempre se usan (Dijkstra 2006). El proceso ERP no ha generado mucho interés ni compromiso con el monitoreo y evaluación de programas en marcha por parte del gobierno, los donantes, o la sociedad civil (Komives y Dijkstra 2007). Lo mismo se puede decir sobre el uso de instrumentos tales como el PSIA (“Poverty and Social Impact Analysis”) u otros. Aunque se haya usado el primero para llegar a algunas conclusiones sobre el posible impacto de políticas, la iniciativa para utilizar el PSIA normalmente viene de la cooperación y no es claro que los estudios tengan mucha influencia en el diseño o elección de políticas públicas en los países que analizamos.

Otro problema común y persistente de los tres países analizados es el problema de la excesiva rotación de personal, sobre todo cuando hay cambios de gobierno. De los tres países, Nicaragua parece tener más estabilidad del personal público técnico, pero, como discutimos más adelante, este año hemos visto impactos negativos originados por el cambio de personal también en Nicaragua.

Los salarios nominales de los empleados públicos bajaron en Nicaragua y también en Bolivia y esto ha provocado la salida de parte del personal técnico calificado del gobierno, más de lo que siempre se espera con un cambio de gobierno. En ambos países, se introdujo además un límite a las remuneraciones de los consultores externos, lo que también dificulta la contratación de asistencia técnica temporal y de calidad suficiente de parte del gobierno. Parece que en los últimos años muchos de los avances logrados en reformas institucionales (apoyadas por el PRI en Bolivia, por ejemplo) se están perdiendo.

En Honduras, la tradición clientelista de los principales partidos políticos hace que la búsqueda de estabilidad en el servicio público sea un objetivo muy importante, pero muy difícil de lograr. El introducir reformas a la Ley del Servicio Civil ha figurado como una de las condiciones más controversiales que manejaron algunos organismos financieros internacionales. El gobierno justifica el continuo incumplimiento de esta condición por la renuencia mostrada por el Legislativo a discutir dicha ley.

A parte de los cambios en el personal técnico del gobierno antes mencionados, Bolivia, Honduras y Nicaragua han observado también muchos cambios de ministros y viceministros en las administraciones de los Presidentes Zelaya, Morales y Ortega, lo que ha complicado enormemente el desarrollo y la implementación de políticas.

La pérdida y el cambio de personal y de altos funcionarios probablemente sea uno de los factores que ha contribuido a los problemas de eficiencia en la ejecución en Bolivia en años recientes, pero es importante recordar que los problemas de ejecución son previos al actual gobierno. La sub-ejecución del gasto programado en Bolivia es un problema que ya señalamos en el primer informe de esta serie. En ese entonces, el problema fue más grave a nivel municipal para los recursos HIPC II, sobre los cuales hay algunas restricciones para su uso (ver más adelante): para el año 2002, sólo se ejecutaron el 52% de los recursos HIPC destinados a los municipios (Komives et al 2003: 87). Pero el problema no se limita a los municipios. En 2003, sólo se ejecutó el 89% del presupuesto modificado del gobierno central y el 79% del presupuesto modificado de las prefecturas (De Jong et al 2005: 70). La ejecución del presupuesto de inversión ese año fue muy bajo en los tres niveles de gobierno: según datos del VIPFE, sólo se ejecutaron el 75% de los recursos de inversión programados, seguramente debido a la alta inestabilidad política y social. La ejecución de recursos de inversión ha mejorado desde entonces en el nivel municipal y departamental, alcanzando el 127% y 120% respectivamente de lo programado inicialmente en 2006, pero sigue siendo bajo en el gobierno nacional, que sólo ejecutó el 80% de los recursos programados para inversión en 2006.

En Nicaragua, la sub ejecución del gasto público es un fenómeno reciente por lo menos en su nivel actual. En el año de 2006, año electoral en el cual se esperaba un creciente gasto público, el gasto de inversión pública se sub-ejecutó en un monto equivalente al 2% del PIB, o sea US\$200 millones, lo cual fue atribuido por las autoridades públicas de entonces a problemas “técnicos y administrativos”. En 2007, a finales del primer semestre sólo se había ejecutado el 21% del monto anual presupuestado de las inversiones directas del Gobierno Central, esta vez en parte explicado por el cambio de personal asociado con el cambio de gobierno (Guimaraes et al 2007).

Si bien el proceso ERP parece no haber contribuido a solucionar estos problemas persistentes de gestión pública, un área donde el proceso ERP y los esfuerzos de moverse hacia el apoyo presupuestal y sectorial, sí han producido avances es en el desarrollo de los sistemas de información y gestión nacionales. Ya habíamos analizado los avances en los sistemas financieros y presupuestarios en los informes de 2005. En 2006, analizamos también los sistemas que contribuyeron al monitoreo y evaluación de las estrategias de reducción de pobreza. En general, estas evaluaciones han encontrado avances más importantes en Nicaragua que en los otros dos países, pero en todos los países se observan algunos avances. La inestabilidad gubernamental entre 2003 y 2005 en Bolivia paralizó este proceso por un tiempo y perjudicó el mantenimiento de los sistemas.

Este año notamos que, con el cambio de gobierno en Nicaragua, hay un riesgo de que muchos de los avances en los sistemas se pierdan, en parte por la salida de personal responsable de los sistemas y también por la finalización de los proyectos a través de los

cuales los sistemas se desarrollaron. En Bolivia, algunas acciones del gobierno (tales como la decisión de entregar cheques a los municipios) ponen en riesgo la continuidad e integridad de los sistemas de gestión financiera pública y rendición de cuentas.

Un desarrollo interesante en Honduras este año ha sido la creación de un Sistema de Gerencia Basado en Gestión por Resultados (SGGR), inspirado en un nuevo paradigma de la gerencia pública (Calidad total aplicada al sector público). Ministros y directores de empresas públicas establecen metas de gestión (con determinados resultados y de ejecución presupuestaria) que deben cumplir en determinado período. Un sistema computarizado permite darle seguimiento al cumplimiento de estas metas, con un sistema de alertas relacionado con el grado de cumplimiento. Si tiene éxito el sistema, podrá hacer resaltar los fines (los logros) por sobre los medios (procedimientos).

#### *6.1.5. El liderazgo del gobierno en la coordinación de la ayuda externa*

Tomar liderazgo en las relaciones con la cooperación es una manera con la cual un gobierno puede conseguir los recursos para sus actividades prioritarias, para traducir visiones en hechos. A lo largo de los siete años desde el principio del proceso ERP, el liderazgo de los gobiernos de los tres países en la coordinación de la ayuda ha sido muy variado.

En Bolivia en el 2001 el gobierno estableció cinco mesas de trabajo para la ejecución de la ERP en las cuales participo la cooperación internacional. Pero con el cambio de gobierno estas mesas desaparecieron (Komives *et al.* 2003). El gobierno del presidente Mesa, que comenzó a fines del 2003, estableció de nuevo cinco mesas con participación de la cooperación externa así como de la sociedad civil. El objetivo no era la ejecución de la ERP (que ya no se reconoció como estrategia nacional) sino las cinco mesas se organizaron alrededor de los siguientes temas de prioridad nacional: (nueva) ERP y diálogo; asamblea constituyente y referéndum; déficit fiscal y apoyo presupuestario; armonización; y finalmente productividad y competitividad. Los avances de las mesas dependían mucho del liderazgo del gobierno y éste variaba mucho de mesa en mesa. En 2005, las mesas ya no funcionaban, aunque la mesa de Déficit Fiscal se había convertido en el PMAP, por lo que fue relativamente exitosa (Jong *et al.* 2005).

El gobierno de Morales hizo un intento de reactivar las mesas de trabajo con la cooperación en el 2006, pero casi no hubo reuniones. A los donantes (tradicionales) les hubiera gustado ver que el gobierno presentase en estos grupos de trabajo planes sectoriales concretos, elaborados en planes operativos multi-anales (POMA), con base en los cuales ellos pudieran brindar su ayuda de proyectos o incluso en forma de apoyo presupuestario sectorial. Hasta ahora, el gobierno ha logrado financiar sus prioridades a través de la ayuda de nuevos donantes (notablemente Venezuela) y de algunos donantes tradicionales (BID, CE, los bilaterales de la canasta de educación) que no imponen condiciones en cuanto a mayor planificación. Esta estrategia la podríamos considerar cómo una forma de liderazgo, aunque no es el tipo de liderazgo que la Declaración de París estipula y que muchos donantes preferirían.

En Honduras, el gobierno de Maduro que comenzó en el 2002 tomó algunas iniciativas para pedir apoyo sectorial, por ejemplo en educación y salud. En marzo del 2003, organizó un taller de coordinación de la cooperación externa, expresando su interés en trabajar hacia extender el apoyo sectorial en más sectores, particularmente en agua y saneamiento y en materia agroforestal y de seguridad. Las mesas de coordinación no funcionaron bien. Según los donantes, faltaba el liderazgo del gobierno en estas mesas. Los altos representantes del gobierno muchas veces no llegaron a las reuniones y faltaba la apropiación de la idea de ayuda programática con base en los planes sectoriales. Muchos funcionarios creían que esta era una exigencia de la cooperación internacional. En el 2005, año electoral, las mesas se debilitaron aun más. El gobierno de Zelaya hizo un intento de renovar las mesas sectoriales a mediados del 2006, pero hasta ahora sin avances concretos en la coordinación de la ayuda. En este país también, el gobierno ha logrado financiar sus prioridades con apoyo de algunos donantes específicos, como la Red Solidaria financiada por el BID (De Jong et al. 2007).

En Nicaragua durante el gobierno de Bolaños existían mesas sectoriales, pero el funcionamiento de estas mesas ha sido muy variado. Según los donantes, el funcionamiento dependía mucho del liderazgo del gobierno. En algunos sectores, por ejemplo educación y salud y más tarde también, en el sector rural, se logró establecer un plan sectorial. Pero por ejemplo en educación, los donantes no estaban muy contentos con la ejecución de este plan y algunos querían retirarse del fondo común (Guimaraes et al. 2006). El nuevo gobierno de Ortega (2007) no parece tener mucho interés en reactivar las mesas. Como en el caso de Bolivia, el gobierno ha logrado financiar sus prioridades como 'Hambre Cero' con apoyo de Venezuela. Esto se puede considerar liderazgo, pero no del tipo de liderazgo que los donantes tradicionales quisieran ver.

En retrospectiva, se puede concluir que el liderazgo del gobierno para coordinar la ayuda externa, en la manera en como fue concebido en la Declaración de Paris, ha sido limitado por dos razones. Primero, por los frecuentes cambios políticos y segundo, por el choque que existe entre estas ideas de los donantes sobre coordinación efectiva a través de planes amplios y multi-anales, y las operaciones y políticas más a corto plazo de los gobiernos.

Los cambios políticos en los tres países causaron altos y bajos en los procesos de coordinación y especialmente en el funcionamiento de las mesas sectoriales. En algunos años funcionaron, pero en años de inestabilidad o procesos electorales dejaron de operar. Los nuevos gobiernos necesitaron tiempo para apropiarse de la idea de mesas y planes sectoriales. Además los procesos de generación de políticas (policy-making processes) no están dirigidos a establecer planes amplios y de largo plazo, sino más bien, a forjar alianzas en favor de políticas de corto plazo. Los políticos tienen más interés en el corto que en el largo plazo y generalmente no reconocen los planes (nacionales o sectoriales) de los gobiernos anteriores. Esto implica que el requisito de elaborar planes trae consigo altos costos de transacción y produce demoras en arrancar la coordinación gobierno-donante después de un cambio de gobierno, sin producir los beneficios esperados en términos de más coordinación efectiva de la ayuda y más coherencia en la implementación.

## 6.2 Los recursos y el gasto

### 6.2.1. ¿Tiene el gobierno más recursos propios para invertir y gastar?

La expectativa de la Iniciativa HIPC fue que el alivio de deuda liberaría recursos nacionales para su uso en la implementación de estrategias de reducción de pobreza. Dentro de esta lógica, el gasto previamente destinado al pago del servicio de deuda se podría destinar a gastos asociados con la reducción de la pobreza. En la práctica, hay varias razones por las cuales el alivio de deuda no necesariamente resulta en recursos adicionales para la reducción de la pobreza.

Primero, existe el riesgo que el alivio de deuda sustituya otras formas de ayuda externa, de tal forma que no hay ganancia neta en los recursos disponibles. Esto parece no haber sido el caso en Bolivia ni en Nicaragua (antes del MDRI), ya que el alivio de deuda ha sido ayuda adicional. En Honduras bajaron las donaciones y el desembolso de créditos concesionales ha sido fluctuante, aunque sin mostrar una tendencia decreciente. En los tres países queda claro que la aplicación del MDRI significó una reducción en los nuevos flujos de préstamos concesionales del Banco Mundial.

En segundo lugar, el alivio de deuda sólo liberaría recursos en la medida en que los países receptores de este alivio estuviesen cumpliendo con el pago del servicio previo al alivio. En Honduras, por ejemplo, no se estaba pagando todo el servicio de deuda al Club de Paris antes de la Iniciativa HIPC. Por lo tanto, no todo el alivio de deuda bilateral estuvo disponible para ser desviado hacia otro tipo de gasto. Asimismo, la moratoria del servicio de deuda del Club de Paris obtenida por Honduras y Nicaragua para paliar los efectos del Huracán Mitch fue tan favorable que cuando llegaron a sus respectivos puntos de culminación en la Iniciativa HIPC pagaban más por servicio de deuda que durante la fase de moratoria (3 años).

En tercer lugar, los recursos que se espera liberar del pago de servicio de deuda para el gasto pro-pobre tienen todavía que ser generados en la economía nacional. Si los ingresos nacionales bajan, los gobiernos no necesariamente cuentan con recursos “nuevos” para invertir. Por lo tanto, es importante que los gobiernos hagan esfuerzos por mantener o aumentar los ingresos nacionales.

En Bolivia los ingresos cayeron durante la crisis económica de principios de siglo. Más recientemente, cambios en la Ley de Hidrocarburos han producido un aumento importante en los impuestos pagados por las petroleras y por lo tanto en los recursos disponibles a nivel nacional y departamental. Sin embargo, la sostenibilidad de este flujo de recursos está en duda. Es probable que los recursos provenientes de los hidrocarburos empiecen a bajar dentro de 2 o 3 años debido al bajo nivel actual de inversión en el sector y la baja rentabilidad asociada con explotar algunas de las reservas existentes debido a los nuevos impuestos.

En Nicaragua y Honduras algunos ajustes en los sistemas tributarios nacionales han llevado a un aumento en los ingresos tributarios. En Honduras el 2001 los ingresos corrientes representaron 18.2% del PIB y, como parte de éstos, los tributarios 16.2% del PIB. En el 2006 los ingresos corrientes y tributarios habrían subido su participación a

19.5% y 17.9% del PIB, respectivamente, en consonancia con los propósitos trazados (Memorias del BCH, 2001, 2004 y 2006). En Nicaragua, los ingresos totales del gobierno central han pasado de un 15.1% del PIB en 2000 a un 18.8% del PIB en 2006.

Finalmente, aun cuando el alivio de deuda efectivamente crea un espacio fiscal que puede permitir un gasto adicional en reducción de pobreza, este espacio puede desaparecer rápidamente si los gobiernos contratan nuevas deudas y así los pagos por el servicio de las nuevas deudas aumentan de nuevo. De los tres países, Nicaragua es la mejor ilustración de este problema. La deuda interna ha aumentado en Nicaragua debido a confiscaciones de propiedades en los años ochenta, a pérdidas de la banca central (por el pago de intereses y del mantenimiento de valor de sus bonos asociados con las operaciones de mercado abierto) y a las liquidaciones bancarias de los años 2000 y 2001. Esto ha provocado, entre 2000 y 2006, un aumento en el servicio de la deuda total como % del PIB: subió de 3.2% a 4.9% del PIB, casi doblando el costo per-cápita de este gasto gubernamental (de US\$25 a US\$47).

En Honduras, la deuda interna también ha aumentado, de tal forma que el pago por el servicio de deuda (externa e interna) se ha mantenido alrededor de un 5% del PIB en los últimos seis años, en vez de bajar con el alivio de deuda. Entre el 2000 y el 2006, el servicio de deuda como % de los ingresos corrientes ha variado entre 31.1% en 2001 y 21.2% en 2002. Aun con el aumento de la deuda interna, el servicio de deuda en Honduras sigue siendo un cargo mucho menos pesado ahora que a finales de los noventa. En 1997, el servicio de deuda total equivalió a 15.6% del PIB y 92.3% del los ingresos corrientes.

En Bolivia, en 1997, el servicio de deuda total fue de 22.4% de los ingresos públicos corrientes. Desde entonces ha variado mucho, bajando a 12.9% en 1999, subiendo a 19.5% en 2004 y bajado de nuevo a 10.9% en 2006. Estas variaciones tienen más que ver con variabilidad en los ingresos (que muestran una tendencia creciente desde 2004) que con la deuda contratada.

El balance de los cambios en los últimos seis años es que los tres países tienen hoy más recursos para gastar en reducción de pobreza que a inicios del proceso HIPC. La continuidad de esta situación depende mucho de los rendimientos futuros de las economías nacionales y los sistemas tributarios, así como de no remplazar el alivio de deuda con más deuda no concesional (como ha sido el caso en Nicaragua), incluyendo la deuda interna. En Bolivia, esta situación depende también del comportamiento futuro del sector de hidrocarburos. Nicaragua, y en menor grado Honduras, mantienen su dependencia de la ayuda externa. En términos promedio anual, durante el quinquenio 2002-2006 las donaciones y los préstamos (netos de amortizaciones de la deuda externa) han financiado un tercio del gasto gubernamental total en Nicaragua. Bolivia, con los recursos de hidrocarburos, tiene mayor posibilidad de actuar de forma independiente en el futuro.

Finalmente, cabe destacar que los recursos adicionales no se traducen directamente en mayor poder de gasto para el *gobierno central*. Los países se han comprometido a

aumentar los recursos transferidos a niveles inferiores de gobierno. En Bolivia, las transferencias son importantes. Además del 20% de los ingresos tributarios que se transfieren de forma regular y automáticamente a los municipios, la mayoría del alivio de deuda HIPC II se transfiere a los municipios y una gran parte de los recursos creados con los nuevos impuestos a los hidrocarburos (IDH) va a los municipios y departamentos. Los gobiernos descentralizados en Bolivia tienen relativa independencia para determinar como gastar sus recursos, aunque dentro de límites previstos para no hacer crecer demasiado los gastos corrientes y con unas restricciones sobre la distribución sectorial del gasto. En Nicaragua, la transferencia a las municipalidades fue equivalente al 6% de los ingresos tributarios en 2006 y se elevará un punto porcentual anual hasta 10% en 2010. Sin embargo, el FMI ha exigido la neutralización de estas transferencias a partir de 2007, lo que significa que el gobierno central va a transferir una lista de proyectos que deberán ser ejecutados por las autoridades municipales. Esto evitará que la descentralización le quite espacio fiscal al gobierno central, pero a la vez puede reducir una de las posibles ventajas de la descentralización – la transferencia de poder de decisión a los alcaldes.

### 6.2.2. ¿Cómo se han gastado los recursos?

#### *Nicaragua*

El gobierno de Bolaños logró aumentar tanto el gasto en la estrategia de reducción de la pobreza (gasto ERP) como el gasto social total durante el período de su mandato (Cuadro 6.1). Esto fue posible gracias a un aumento en el presupuesto general de la nación durante este período (apoyado por los aumentos en recursos tributarios y por el Alivio HIPC) y a una redefinición del gasto en pobreza en el 2005 (Guimaraes 2006). También se observa la reorientación del gasto hacia los sectores sociales. En US\$ per capita, el gasto en educación ha subido en un 50%, en salud en 30%, y los otros gastos sociales en casi 60%. El gasto en educación representó un 4.7% del PIB en 2006, en comparación con 3.8% en 2000. El gasto en los sectores no-sociales (excluyendo seguridad y defensa y el servicio de la deuda) ha bajado del 8.7% del PIB a 7.3% del PIB.

Pareciera que el presidente Ortega tiene la intención de seguir aumentando el gasto social y el gasto en pobreza. Heredó el presupuesto para 2007 de Bolaños. Con unos ahorros, más alivio de deuda y donaciones, el nuevo gobierno logró reasignar C\$1.400 millones de tal forma que, entre otras cosas, el gasto en pobreza aumentó en unos C\$1.000 millones. Estos recursos son para educación primaria y secundaria gratuita, un programa de alfabetización, alimentación escolar, servicios de salud gratis, nuevo personal en salud y el programa del bono productivo asociado con el programa Proyecto Hambre Cero.

No todo el “gasto en pobreza” en Nicaragua se concentra directamente en los pobres. A partir de 2004, el gasto de reducción de la pobreza se ha categorizado en tres niveles de incidencia sobre el ingreso y las condiciones de vida de los pobres:

- primero, las transferencias de recursos con efectos redistributivos directos sobre los ingresos de los más pobres;
- segundo, los proyectos que aumenten el empleo y mejoren la capacidad económica entre los pobres; y

- tercero, los programas que persiguen mejorar la administración pública, la gobernabilidad, la eficiencia en la prestación de los servicios sociales básicos y el clima de negocios.

Se espera que los gastos en la tercera categoría, en el largo plazo, permeen hacia los más pobres (“trickle down effect”), pero en el corto plazo el impacto probablemente sea poco visible. Con base en esta categorización se concluye que el gasto de la estrategia de reducción de la pobreza que se concentra efectivamente entre los pobres ha bajado (de un 56.2% en 2004 a un 51.6% en 2006) mientras que el gasto ERP ha aumentado. Esto indica que el nuevo gasto ERP, o el gasto existente que se llegó a clasificar como gasto ERP en 2005, tiende a ser un gasto menos bien focalizado en los pobres. No obstante, en términos reales, el gasto ERP que cae en las categorías 1 y 2 ha aumentado.

El aumento en el gasto en Nicaragua se ha concentrado en el gasto corriente. Si miramos las tendencias en el gasto total en inversión pública en Nicaragua, como porcentaje del PIB, encontramos que este gasto mostró una drástica reducción de 6.0% en 2001 a 3.8% en 2006 –una caída promedio anual de 5.9%.

Cuadro 6.1:

**NICARAGUA: INDICADORES DEL GASTO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA 2000-2007**

| Concepto  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Porcentajes del PIB                                 |      |      |      |      |      |      |      |
| Gasto Total del Presupuesto General de la República | 23.3 | 22.5 | 23.0 | 28.6 | 25.1 | 26.0 | 25.8 |
| Gasto de Reducción de la Pobreza                    | -    | -    | 9.1  | 11.1 | 12.0 | 13.1 | 12.3 |
| Gasto Gubernamental en:                             |      |      |      |      |      |      |      |
| Educación   | 3.8  | 3.6  | 3.9  | 4.4  | 4.1  | 4.5  | 4.7  |
| Salud   | 3.1  | 2.8  | 2.9  | 3.3  | 3.0  | 3.3  | 3.4  |
| Otros Gastos Sociales                               | 2.8  | 2.1  | 2.1  | 2.8  | 3.6  | 4.1  | 3.7  |
| Seguridad y Defensa                                 | 1.7  | 1.7  | 2.0  | 2.1  | 1.8  | 1.8  | 1.8  |
| Resto de Instituciones Gubernamentales              | 8.7  | 8.2  | 6.7  | 7.0  | 7.8  | 7.6  | 7.3  |
| Servicio de la Deuda Externa e Interna              | 3.2  | 4.1  | 5.4  | 9.1  | 4.7  | 4.6  | 4.9  |
| Dólares de Estados Unidos de América                |      |      |      |      |      |      |      |
| Gasto Per Cápita en:                                |      |      |      |      |      |      |      |
| Presupuesto General de la República                 | 180  | 179  | 176  | 220  | 207  | 232  | 247  |
| Reducción de la Pobreza                             | -    | -    | 68   | 83   | 95   | 110  | 110  |
| Educación   | 30   | 29   | 30   | 34   | 34   | 40   | 45   |
| Salud   | 24   | 22   | 22   | 25   | 25   | 29   | 32   |
| Otros Gastos Sociales                               | 22   | 16   | 16   | 21   | 30   | 36   | 35   |
| Seguridad y Defensa                                 | 13   | 13   | 15   | 16   | 15   | 16   | 18   |
| Resto de Instituciones Gubernamentales              | 67   | 65   | 52   | 54   | 64   | 68   | 70   |
| Servicio de la Deuda Externa e Interna              | 25   | 33   | 42   | 70   | 39   | 41   | 47   |

Fuente: Con base en datos de los informes de liquidación presupuestaria del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Banco Central de Nicaragua;

## *Honduras*

En Honduras se hace seguimiento al gasto social público y también al llamado “gasto ERP” o “gasto en pobreza”. El gasto ERP es inferior al gasto social público porque se trata del gasto mejor focalizado en los pobres. Excluye (1) programas sociales que no están destinados directamente a reducir pobreza, (2) los gastos administrativos de las Secretarías de Estado y (3) limita las erogaciones en salarios a profesores y personal médico a una proporción del PIB per cápita (es decir, cualquier excedente por encima de dicho límite se considera fuera del gasto ERP). Por otra parte, el gasto ERP incluye programas de infraestructura, principalmente destinados a la zona rural (camino, riego, etc.), que están excluidos del gasto social público (UNAT, 2005:18). Informes recientes del Banco Mundial (2005) y del UNAT (GOH, 2005) muestran que el gasto ERP en Honduras es más progresivo que el gasto social público, como era de esperarse.

El gasto social público ha aumentado en Honduras, impulsado por la reconstrucción después de Mitch y luego por la ERP. El gasto social público representó aproximadamente 35% del gasto público (7% del PIB) en los noventa, 49% (9.9% del PIB) en 2002, y 51% de gasto (11.8% del PIB) en 2004. El gasto ERP por su parte equivale a alrededor del 8% del PIB desde su inicio hasta la actualidad; pasó de ser 34% del gasto público total en 2001 a 37% en el 2006. El hecho de que el gasto social público haya crecido a un ritmo más rápido que el gasto ERP indica que mucho del nuevo gasto social en Honduras está orientado a salarios, gastos administrativos, y/o programas con poca relación directa con la reducción de pobreza.

Inclusive dentro del mismo presupuesto de la ERP, el rubro “salarios” ha ganado importancia a costa de transferencias de capital e inversión (Cuadro 6.2). El gasto en salarios en sí no es problemático, pero uno quisiera ver que más gasto en salarios resulte en mejor calidad del servicio provisto. Al respecto se ha indicado: “Una vulnerabilidad de los hallazgos encontrados en la ERP es que de Lps. 51,028.1 millones que se han gastado en el período 2001-2005, el 40% se ha destinado para pago de planillas salariales, en la que los maestros tienen un enorme peso sin que se haya percibido a la fecha ninguna mejoría en la calidad de la educación; por el contrario, ni siquiera se ha cumplido con el requerimiento de 200 días de clase por año pactados entre el gremio magisterial y el Gobierno” (Midence, 2005:55).

La estructura presupuestaria de la ERP ha experimentado unas modificaciones en los últimos años (Cuadro 6.3) El área programática “Invirtiendo en capital humano” la cual incluye educación y salud, se ha impuesto a cuenta de reducciones en la proporción del presupuesto ERP que va para pobreza rural, pobreza urbana, y protección social para grupos específicos. El área de pobreza rural ha inclusive sufrido una reducción real en su presupuesto durante este período. Con los ajustes al presupuesto de la ERP, el gobierno ha priorizado el sector de educación (44.6% del presupuesto de la ERP en 2006), cuyo impacto en reducir la pobreza sólo se puede esperar en el largo plazo.

Cuadro 6.2. Presupuesto de la ERP en Honduras 2001-2007, por clasificación económica

| Clasificación económica   | Ejecutado a diciembre en porcentajes |       |       |        |        |        | Proyectado |
|---------------------------|--------------------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|------------|
|                           | 2001                                 | 2002  | 2003  | 2004   | 2005   | 2006   | 2007       |
| Salarios                  | 37.2                                 | 45.1  | 43.1  | 39.8   | 36.2   | 41.6   | 42.6       |
| Bienes y servicios        | 7.9                                  | 8.3   | 9.4   | 9.0    | 9.8    | 10.6   | 14.0       |
| Transferencias corrientes | 9.8                                  | 10.6  | 12.7  | 14.1   | 20.2   | 17.5   | 19.3       |
| Transferencias de capital | 37.6                                 | 30.4  | 28.9  | 28.8   | 28.5   | 23.0   | 18.7       |
| Inversión                 | 6.6                                  | 5.3   | 4.9   | 6.6    | 4.8    | 7.1    | 5.3        |
| Concesión de préstamos    | 0.8                                  | 0.2   | 1.0   | 1.7    | 0.6    | 0.2    | 0.0        |
| Total ERP (%)             | 100.0                                | 100.0 | 100.0 | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0      |
| Total ERP (millones L.)   | 8,755                                | 8,157 | 9,255 | 11,356 | 13,957 | 14,424 | 16,459     |

Fuente: Midence, 2005:48a (años 2001 y 2002). Resto de años son datos proporcionados directamente por SEFIN con base a cifras de la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Crédito Público

Cuadro 6.3 Gasto en Pobreza o Gasto ERP en Honduras 2001-2007, por programa

| Programa                               | Ejecutado hasta diciembre y expresado como % del presupuesto anual de la ERP |       |       |        |        |        |
|--|--|-------|-------|--------|--------|--------|
|  | 2001   | 2002  | 2003  | 2004   | 2005   | 2006   |
| Capital humano                         | 51.6   | 61.5  | 60.9  | 57.1   | 57.1   | 62.9   |
| Educación                              | 33.6   | 40.9  | 41.1  | 40.3   | 36.7   | 44.6   |
| Salud                                  | 18.0   | 20.6  | 19.8  | 16.8   | 20.4   | 18.3   |
| Sostenibilidad de la estrategia        | 19.7   | 14.2  | 13.2  | 18.5   | 22.9   | 21.0   |
| Pobreza rural                          | 17.6   | 13.4  | 12.8  | 13.0   | 10.3   | 7.2    |
| Protección social p/grupos específicos | 5.9  | 4.6   | 4.4   | 4.2    | 5.5    | 5.2    |
| Pobreza urbana                         | 5.5  | 5.9   | 8.6   | 6.9    | 4.0    | 3.3    |
| Crecimiento económico                  | 0.0  | 0.0   | 0.2   | 0.2    | 0.2    | 0.4    |
| Total ERP (%)                          | 100.0  | 100.0 | 100.0 | 100.0  | 100.0  | 100.0  |
| Total ERP (Millones de lempiras)       | 8,755  | 8,157 | 9,255 | 11,356 | 13,957 | 14,424 |
| Como porcentaje del PIB                | 8.8  | 7.5   | 7.7   | 8.3    | 8.8    | 8.3    |

Datos sujetos a revisión Fuente: Midence, 2005:48a (años 2001 y 2002). Resto de años son datos proporcionados directamente por SEFIN con base a cifras de la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Crédito Público

En cuanto a la focalización del gasto ERP, un análisis de casi el 90% de lo ejecutado en el 2004, mostró que:

Del total del gasto ERP el 24.3% es asignado al primer quintil (el más pobre) de la distribución. Este porcentaje cae conforme se consideran quintiles más afluentes. Sin embargo, los beneficios del gasto ERP sobre los quintiles superiores (no pobres) no es menor. Los quintiles 4 y 5 se apropian en conjunto de más del 30% del gasto ERP, lo cual constituye un valor de más de Lps.3,300 millones, es decir, el equivalente a más de Lps.1,000 anuales por persona. Los no pobres reciben importantes beneficios del gasto ERP en educación, salud e incluso asistencia social (GOH, 2005: 4).

Para mejorar la focalización del gasto en los pobres, un objetivo de la ERP en Honduras fue el de priorizar acciones en las zonas más postergadas del país. No fue posible obtener de la Secretaría de Finanzas datos sobre el gasto social general y del gasto ERP desagregados por departamentos y municipios que pudieran mostrar qué tanto se está cumpliendo con los propósitos de mejorar la distribución del gasto social a nivel geográfico. En 2006, el Congreso Nacional tomó la decisión de transferir una parte de los recursos HIPC a los municipios bajo una fórmula que beneficia a los municipios más pobres (pero que no excluye a los no pobres). Hasta ahora el impacto de estos recursos ha sido limitado por problemas con la implementación del programa a nivel nacional y por la baja capacidad de planificación y ejecución en los municipios pobres (De Jong et al 2007).

### *Bolivia*

Bolivia ha recibido US\$638.6 millones de alivio de deuda entre 2000 y 2006. La Ley del Dialogo Nacional de 2001 definió el uso de los recursos provenientes de la Iniciativa HIPC II, pero los recursos de HIPC I, del alivio bilateral “más allá del HIPC<sup>26</sup>” y los de la iniciativa MIDR simplemente forman parte de los recursos de la TGN y no se hace un seguimiento especial de su utilización<sup>27</sup>.

Aproximadamente una tercera parte de los recursos HIPC II se usan para pagar salarios de personal adicional docente, médico y paramédico. De los recursos restantes, el 10% es una contribución a la implementación del Seguro Universal Maternal e Infantil. El otro 90% se distribuye automáticamente a cuentas de los municipios con base en una fórmula que da prioridad a las municipalidades con un alto porcentaje de población pobre y con un bajo porcentaje de residentes con necesidades básicas satisfechas. La ley establece que las municipalidades pueden gastar estos recursos en mejorar la calidad de los servicios de educación (20%) y salud (10%) y para invertir en infraestructura productiva y social (70%). Las decisiones sobre los proyectos específicos a financiar se toman a nivel municipal.

A nivel nacional, ya no existe el concepto de “gasto ERP” porque no hay una estrategia de reducción de pobreza como tal. Se hace seguimiento al llamado “gasto social pro-pobre” que es la parte del gasto social (corriente y en capital) con mayor incidencia directa en los pobres. El gasto social pro-pobre, por ejemplo, excluye gasto en educación superior. Entre 1995 y 2006, el % del PIB dedicado a gasto social pro-pobre ha crecido de 9.1% a 13.3%. Más de la mitad del gasto social pro-pobre es gasto corriente en educación y salud. Durante los años de más incertidumbre política, el gasto social pro-pobre en *capital* cayó a menos de 5% del PIB, pero las cifras preliminares indican que se

---

<sup>26</sup> El alivio bilateral en HIPC I y II no es muy significativo en términos de flujo, en parte por el problema del tipo de opciones que ofrecía el Club de París, pero también porque mucha deuda fue contraída después de la fecha de corte para el alivio. En parte por esto, los donantes bilaterales decidieron dar un alivio de deuda “más allá de HIPC II”.

<sup>27</sup> Entre 2001 y 2003, se identificó el origen de los fondos que se usaron para financiar el llamado “gasto capital social pro-pobre”, pero desde entonces no se hace seguimiento del origen de los fondos usados para este propósito.

está recuperándose en 2006 (Cuadro 6.4). El único sector social que ha sufrido una reducción real en gasto desde 2000 es el sector de saneamiento básico. El gasto en urbanismo, desarrollo rural y caminos vecinales se ha casi duplicado desde el comienzo del proceso ERP.

Si estudiamos las tendencias en la distribución del gasto en capital en Bolivia entre 1995 y 2006, observamos que el gasto en capital social como porcentaje del gasto total en capital ejecutado subió hacia finales de los años noventa, llegando a un máximo de 43.9% en 2000 y luego bajó gradualmente a 22.6% en 2006, un nivel casi idéntico al de 1995. El gasto en capital en infraestructura (comunicaciones, energía, recursos hídricos, transporte) muestra el patrón contrario – baja alrededor del cambio de milenio y luego sube de nuevo, llegando a representar más del 60% del presupuesto ejecutado en 2006. La importancia del gasto en capital productivo y multisectorial en el presupuesto ha bajado gradualmente durante todo este periodo. En 2006, más de la mitad de la inversión en capital fue dedicado a infraestructura de transporte. En segundo lugar está la infraestructura agropecuaria con el 10% del presupuesto de inversión.

### *La calidad del gasto*

En resumen, vemos que el gasto pro-pobre y el gasto social ha aumentado en los tres países, en terminos reales y también en comparación con otros sectores. Estos aumentos empezaron antes del proceso ERP, pero probablemente hayan sido apoyados por las ERPs y la condicionalidad asociada a la Iniciativa HIPC.

A la vez, en los tres países hay indicaciones preocupantes sobre la calidad del gasto adicional. En Nicaragua y Honduras, el gasto adicional parece no estar bien enfocado en los pobres. Los presupuestos de unos sectores importantes en la lucha contra la pobreza han caído (desarrollo rural en Honduras y saneamiento básico en Bolivia) Los tres países han sufrido caídas en el gasto social en capital. Faltaría un análisis más detallado a nivel sectorial o sub-sectorial para evaluar en detalle el significado de estos cambios, pero, a través de nuestras observaciones sobre cambios de personal, se puede sugerir que existen problemas con la calidad y la eficiencia del gasto.

### **6.3. El crecimiento económico**

El panorama económico en Honduras se ha vuelto más optimista en los últimos años. Después de años muy volátiles en los noventa y un crecimiento lento a principios del nuevo siglo, en 2006 el PIB creció en 6% y las proyecciones al 2007 prevén una tasa similar. El contexto internacional se muestra ahora mucho más favorable, pero persisten amenazas tanto externas como la dependencia de actividades económicas sensibles a los cambios en el entorno internacional y la dependencia en inyecciones familiares de remesas, así como amenazas internas como la debilidad institucional, el estilo político clientelista y la vulnerabilidad con respecto a los desastres naturales. (De Jong et al 2007; Cabezas, 2005: 15).

Cuadro 6.4. Bolivia: Gasto Social Pro-Pobre Como Porcentaje del PIB

| SECTOR /<br>CONCEPTO                          | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004<br>(p) | 2005<br>(p) | 2006<br>(p) |
|---|------|------|------|------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|
| <b>GASTO<br/>CORRIENTE</b>                    | 6.1  | 6.2  | 6.2  | 6.0  | 6.7  | 7.2  | 7.1  | 7.4         | 7.4         | 6.9         |
| Salud (Sin<br>Beneméritos)                    | 2.4  | 2.4  | 2.4  | 2.4  | 2.6  | 2.6  | 2.7  | 2.8         | 3.0         | 2.7         |
| Salarios de<br>Salud                          | 1.1  | 1.1  | 1.1  | 1.1  | 1.2  | 1.4  | 1.4  | 1.4         | n.d.        | n.d.        |
| Beneméritos                                   | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.3         | n.d.        | n.d.        |
| Educación<br>(Excluye Nivel<br>Universitario) | 3.7  | 3.8  | 3.8  | 3.6  | 4.1  | 4.6  | 4.4  | 4.5         | 4.2         | 4.0         |
| Salarios de<br>Educación                      | 3.0  | 3.0  | 3.1  | 3.0  | 3.2  | 3.6  | 3.9  | 3.8         | n.d.        | n.d.        |
| Otro Gasto<br>Social (Gest.<br>Social)        | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.1  | 0.1         | 0.1         | 0.1         |
| <b>GASTO DE<br/>CAPITAL</b>                   | 3.9  | 4.0  | 4.4  | 4.8  | 5.3  | 5.7  | 4.8  | 4.6         | 5.1         | 6.4         |
| Salud   | 0.4  | 0.4  | 0.5  | 0.7  | 0.6  | 0.7  | 0.5  | 0.6         | 0.5         | 0.6         |
| Educación                                     | 1.0  | 0.8  | 0.9  | 1.0  | 1.4  | 1.5  | 1.1  | 0.8         | 0.9         | 1.2         |
| Saneamiento<br>Básico                         | 1.0  | 1.0  | 1.2  | 1.1  | 0.9  | 0.6  | 0.5  | 0.8         | 0.9         | 0.6         |
| Urbanismo                                     | 0.7  | 0.7  | 0.6  | 0.6  | 0.8  | 0.8  | 0.7  | 0.7         | 0.8         | 1.9         |
| Desarrollo<br>Rural                           | 0.8  | 1.2  | 1.2  | 1.3  | 1.7  | 2.1  | 1.8  | 1.6         | 2.0         | 2.0         |
| Caminos<br>Vecinales                          | 0.3  | 0.4  | 0.6  | 0.5  | 0.7  | 0.8  | 0.8  | 0.7         | 0.7         | 0.8         |
| <b>TOTAL<br/>GASTO PRO-<br/>POBREZA</b>       | 10.0 | 10.2 | 10.6 | 10.8 | 12.1 | 12.9 | 11.9 | 12.0        | 12.4        | 13.3        |
| Gasto pro-<br>pobreza en<br>Municipios        | 0.5  | 0.6  | 0.7  | 0.6  | 0.7  | 1.2  | 1.4  | 1.5         | 1.3         | 1.9         |

(\*) Corresponde a datos proporcionados el 19 de junio de 2007.

FUENTE: Elaboración en base a información Unidad de Programación Fiscal (UPF), Contaduría General del Estado y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

En Nicaragua, la tasa promedio de crecimiento del PIB ha sido menor en los últimos 6 años que en los últimos años de la década de los noventa. Entre 2000 y 2006, las tasas de crecimiento han variado entre un punto bajo de 0.8% en 2004 y uno alto de 5.3 en 2004. En 2006, la tasa de crecimiento fue de 3.7% (y de 2.4% en el PIB per cápita) y se espera

menos en 2007. Este crecimiento económico anémico, ha sido concentrado en pocas manos, especialmente entre las empresas intermediadoras de exportaciones e importaciones y el sistema financiero nacional. Entre 2002 y 2006 tanto el desempleo como la tasa de sub-empleo aumentaron.

En Bolivia, después de unos 8 años con tasas de crecimiento de 4 / 5 % anuales, la crisis asiática primero (1999) y sus efectos colaterales en Chile, Brasil y Argentina, redujeron el crecimiento de la economía (a una tasa inferior al 2%) y a la vez los ingresos fiscales. Desde entonces, la tasa de crecimiento ha vuelto a subir, llegando a más de 4% en el 2006.

## **6.4 La pobreza y las Metas del Milenio**

### *Honduras*

El informe de avance de la ERP de Honduras en 2006 concluyó que, entre 2001 y 2005, “el indicador de pobreza extrema apenas ha avanzado un 8% de su meta y el de pobreza total apenas un 2%”. Las reducciones mínimas en las tasas de pobreza total y pobreza extrema que se observa no eran estadísticamente significativas (De Jong et al 2007). En cambio, según las encuestas de hogares del INE, la pobreza total y la extrema bajaron en 2006 y 2007 (Cuadro 6.5), llegando a 60.7 y 35.9 a nivel nacional respectivamente. Estos logros se deben al crecimiento económico y a las remesas y no a la mayor equidad en la distribución del ingreso. Al contrario, tendencias en las índices de desigualdad muestran que la desigualdad ha aumentado desde el inicio del proceso ERP (De Jong et al 2007). Esto indica que las políticas sociales y las políticas económicas enfocadas en los pobres están teniendo poco efecto en la reducción de la pobreza.

En cuanto a la pobreza no monetaria y las necesidades básicas, el informe de avance más reciente muestra resultados mixtos. Hay bajo cumplimiento de las metas relacionadas con los dos primeros ciclos de la educación básica, con la salud y con el medio ambiente, pero se observan mejorías constantes en otros indicadores educativos, así como en los indicadores de energía eléctrica y de telecomunicaciones.

Cuadro 6.5 Incidencia de pobreza según ingresos 2001-2007 en Honduras

|                                  | Pobreza total |      |      |      |      |      |      | Pobreza extrema |      |      |      |      |      |      |
|----------------------------------|---------------|------|------|------|------|------|------|-----------------|------|------|------|------|------|------|
|                                  | 2001          | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2001            | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| <b>Dominio</b>                   |               |      |      |      |      |      |      |                 |      |      |      |      |      |      |
| <a href="#">Nacional</a>         | 65.2          | 64.8 | 65.1 | 64.2 | 65.8 | 61.8 | 60.2 | 48.4            | 44.8 | 47.0 | 44.6 | 47.1 | 42.5 | 35.9 |
| - Urbano                         | 57.7          | 58.2 | 57.2 | 58.7 | 60.3 | 54.9 | 55.4 | 37.8            | 28.5 | 29.9 | 29.1 | 31.3 | 25.8 | 22.4 |
| <a href="#">Distrito Central</a> | 56.3          | 51.4 | 51.3 | 51.0 | 52.6 | 47.6 | 49.6 | 35.0            | 18.6 | 20.7 | 21.3 | 21.8 | 17.9 | 13.1 |
| <a href="#">San Pedro Sula</a>   | 47.0          | 49.9 | 48.7 | 50.9 | 50.5 | 46.1 | 47.5 | 25.7            | 19.3 | 20.3 | 20.4 | 23.7 | 17.6 | 15.5 |
| <a href="#">Resto Urbano</a>     | 63.1          | 64.4 | 62.8 | 65.0 | 67.3 | 61.4 | 61.2 | 44.6            | 36.5 | 37.4 | 35.8 | 38.4 | 32.5 | 29.7 |
| - <a href="#">Rural</a>          | 73.8          | 72.3 | 72.5 | 70.3 | 71.0 | 69.1 | 66.4 | 60.6            | 63.4 | 63.2 | 61.4 | 63.8 | 60.0 | 53.4 |

Nota: Porcentaje de hogares cuyo ingreso per-cápita es inferior a la línea de pobreza  
n.d. Dato no disponible

Fuente: [www.sierp.hn](http://www.sierp.hn); Datos de 2006 y 2007 provienen del INE. Encuesta Permanente de Hogares. Mayo 2006 y 2007.

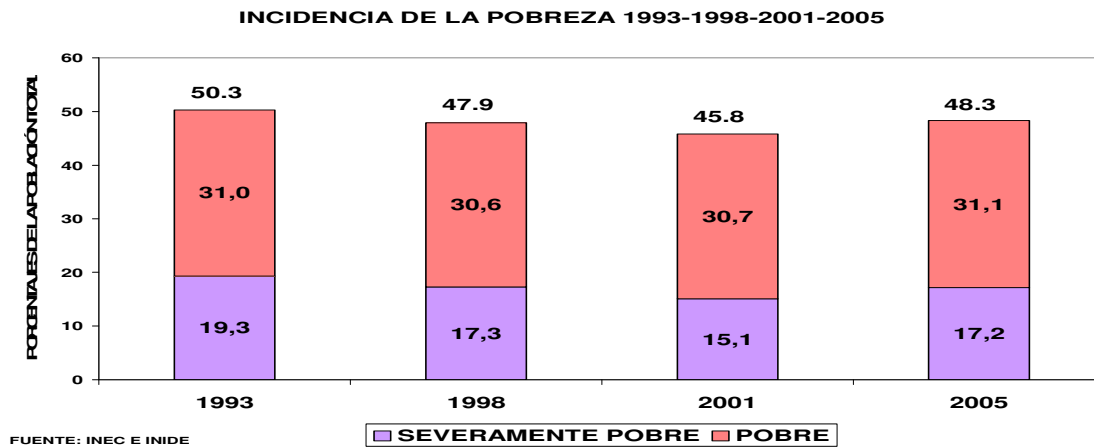
### Nicaragua

De acuerdo a las estadísticas publicadas por el INIDE, entre 2001 y 2005 las tasas de pobreza subieron (Gráfico 6.1), de tal forma que las tasas actuales de pobreza y pobreza extrema se parecen a las tasas de 1998. Sigue habiendo brechas muy grandes entre el área rural y urbana y entre la región Atlántica y otras regiones. El 70.3 por ciento de los que viven en áreas rurales son pobres comparados con el 30.9 por ciento de los que viven en áreas urbanas. El índice de profundidad de la pobreza<sup>28</sup> muestra que en 2005 los grupos de población del área rural, en especial el Atlántico Rural, son los más pobres dentro de los pobres.

Mejor noticia es que los Índices de Gini, que miden la concentración del consumo y del ingreso, han descendido ligeramente entre 1998 y 2005, y Nicaragua probablemente logrará en 2015 las Metas del Milenio de eliminar las disparidades de género en la educación y de bajar la tasa de mortalidad infantil a 19 por 1,000 nacidos vivos. Los indicadores demográficos también muestran otras mejorías en las condiciones sociales de la población nicaragüense, al observarse una mayor esperanza de vida y una disminución de la tasa de mortalidad materna, que pasó de 107.2 en 2001 a 89.6 por cada 100,000 nacidos vivos registrados en 2005.

<sup>28</sup> Corresponde a la insuficiencia promedio del consumo total de los pobres, respecto al valor de la línea de pobreza general, ponderada por la proporción de personas pobres.

Gráfico 6.1: Incidencia de Pobreza en Nicaragua



La tasa neta de educación primera se ha mantenido más o menos estable desde 2002 (alrededor de 86). En la desnutrición crónica de la población infantil sólo hubo una leve mejora en 2005 respecto a 2001. La cobertura de la seguridad social se ha expandido entre 2001 y 2006 a un ritmo promedio anual de 2.97%, pero aún se registra una baja relación del número de asegurados con respecto a la población económicamente activa.

### *Bolivia*

En 2007 el INE publicó una serie de estimaciones de pobreza para los años 1999-2006 (Ver Cuadro 6.6). Esta serie muestra que la pobreza no cambió mucho en 1999 y 2003-2004 (63%), pero que ha empezado a bajar desde entonces<sup>29</sup>. La tasa preliminar de pobreza en 2006 es de 9.9%.

En el periodo 1999-2006, la pobreza rural ha bajado más que la urbana. Mientras la pobreza entre indígenas ha bajado de 73.1% en 1999 a 69.3% en 2006, la tasa de pobreza de la población no indígena a aumentado ligeramente (45.1% a 46.0%). El índice de Gini (de ingresos) de la población total y la población rural prácticamente no ha cambiado a lo largo de este periodo, pero hay mayor desigualdad de ingreso ahora en el área urbana.

No se han publicado estudios sobre el avance para alcanzar las metas del Milenio o las Metas Más Allá de los ODM del PND en el último año. Como reportamos en nuestro informe del 2006, el cuarto informe de avance del cumplimiento con las Metas del Milenio indica que Bolivia tiene pocas posibilidades de cumplir con las metas de enseñanza primera universal, de cobertura de vacunas de curación de pacientes con tuberculosis y de eliminar la brecha de analfabetismo entre mujeres y hombres adultos. El informe estima que las otras metas son posibles de alcanzar.

<sup>29</sup> En el informe sobre Bolivia 2006, trabajamos con la serie de datos más actualizada en ese momento. Esta serie mostró un aumento de casi 5 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza en Bolivia entre 1999 y 2003 (datos preliminares), mientras que la serie más reciente muestra una ligera reducción de esta incidencia, lo que sugiere que – según las estimaciones más recientes – el cambio no fue estadísticamente significativo.

## 6.5. Conclusiones

El proceso ERP ha ayudado a dar más atención a la problemática de la pobreza en los tres países, aunque las discusiones políticas sobre el tema empiezan antes de las ERP. Los gobiernos actuales en Nicaragua y Bolivia tienen un compromiso ideológico con la reducción de la pobreza y en Honduras, el gobierno sigue diciendo que producirá una ERP revisada. En los tres países, hay mayor discusión ahora que antes sobre la necesidad de complementar el gasto social con inversiones productivas y de atribuir un rol más activo al gobierno nacional en asegurar que el crecimiento tenga impacto en los pobres. Esta discusión sale en parte de los diálogos nacionales ligados a las ERP, pero también responde a una discusión internacional sobre el bajo o lento impacto del gasto social en la pobreza. El contexto económico en los tres países es favorable, los ingresos analizados han aumentado y los gobiernos han demostrado con sus presupuestos el compromiso de dar más recursos a sectores sociales y, en el caso de Nicaragua y Honduras, a sus ERPs. Por todas estas razones, pareciera ser un momento prometedor para la implementación de las políticas de reducción de pobreza.

No obstante, las experiencias de los últimos siete años apuntan a varios problemas que no han sido resueltos por el proceso ERP y que podrían perjudicar los esfuerzos de reducir la pobreza en el futuro. Estos incluyen problemas de capacidad de planificación y ejecución, inestabilidad del personal técnico calificado y el poco uso efectivo de sistemas de monitoreo y evaluación. También nos preocupa la calidad del gasto social. Dados estos problemas, no es evidente que los gobiernos estén en buenas condiciones para implementar las políticas de los PND o de la nueva ERP en el caso de Honduras. La capacidad de evaluar, proponer e implementar propuestas nuevas es más importante que nunca, ya que las políticas y programas vigentes no han logrado reducir substancialmente las tasas de pobreza e incluso algunos indicadores sociales se han resistido a mejorar.

Cuadro 6.6: Bolivia: indicadores de pobreza y desigualdad estimados por el método de línea de pobreza según área geográfica y condición étnica lingüística (1999-2006)

| ÁREA GEOGRÁFICA<br>E INDICADORES     | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003-<br>2004 | 2005<br>(p) | 2006 (p) |
|--------------------------------------|------|------|------|------|---------------|-------------|----------|
| <b>BOLIVIA</b>                       |      |      |      |      |               |             |          |
| Incidencia de pobreza (%)            | 63.5 | 66.4 | 63.1 | 63.3 | 63.1          | 60.6        | 59.9     |
| Indígena                             | 73.1 | 76.0 | 69.4 | 71.0 | 70.1          | 67.9        | 69.3     |
| No Indígena                          | 45.1 | 54.1 | 51.9 | 53.3 | 49.1          | 49.7        | 46.0     |
| Incidencia de pobreza<br>extrema (%) | 40.7 | 45.2 | 38.8 | 39.5 | 34.5          | 38.2        | 37.7     |
| Indígena                             | 50.6 | 56.1 | 46.0 | 48.7 | 42.0          | 47.4        | 48.8     |
| No Indígena                          | 21.8 | 31.1 | 25.9 | 27.5 | 19.4          | 24.2        | 21.3     |
| Índice de Gini                       | 0.58 | 0.62 | 0.59 | 0.60 | n.d.          | 0.60        | 0.59     |
| <b>ÁREA URBANA</b>                   |      |      |      |      |               |             |          |
| Incidencia de pobreza (%)            | 51.4 | 54.5 | 54.3 | 53.9 | 54.4          | 51.1        | 50.3     |
| Indígena                             | 60.8 | 62.2 | 59.1 | 60.5 | 61.7          | 56.2        | 58.9     |
| No Indígena                          | 40.7 | 48.2 | 48.2 | 48.1 | 43.7          | 46.0        | 42.1     |
| Incidencia de pobreza<br>extrema (%) | 23.5 | 27.9 | 26.2 | 25.7 | 22.9          | 24.3        | 23.4     |
| Indígena                             | 30.2 | 34.1 | 29.3 | 31.6 | 29.0          | 29.4        | 31.1     |
| No Indígena                          | 15.9 | 22.9 | 22.2 | 20.5 | 14.1          | 19.4        | 16.0     |
| Índice de Gini                       | 0.49 | 0.53 | 0.53 | 0.54 | n.d.          | 0.54        | 0.53     |
| <b>ÁREA RURAL</b>                    |      |      |      |      |               |             |          |
| Incidencia de pobreza (%)            | 84.0 | 87.0 | 77.7 | 78.8 | 77.7          | 77.6        | 76.5     |
| Indígena                             | 85.8 | 89.8 | 81.4 | 81.9 | 80.7          | 80.8        | 80.4     |
| No Indígena                          | 72.1 | 78.0 | 64.1 | 70.2 | 66.4          | 65.5        | 62.2     |
| Incidencia de pobreza<br>extrema (%) | 69.9 | 75.0 | 59.7 | 62.3 | 53.7          | 62.9        | 62.2     |
| Indígena                             | 71.8 | 78.3 | 65.7 | 66.7 | 58.3          | 67.6        | 67.6     |
| No Indígena                          | 57.5 | 64.3 | 38.1 | 50.1 | 36.4          | 45.2        | 42.8     |
| Índice de Gini                       | 0.64 | 0.69 | 0.64 | 0.63 | n.d.          | 0.66        | 0.64     |

(1) Incluye Ciudades capitales de Departamento y El Alto.

(p) Preliminar.

Nota: El criterio de clasificación para la condición étnico lingüística (Indígena y No Indígena) toma en cuenta tanto la pertenencia como la lengua, de manera conjunta o disyuntiva, pero entendiendo la lengua sólo en su sentido pleno: la habla y además haber aprendido a hablar en ella desde la niñez. Por tanto incluye a los que declararon pertenecer a algún pueblo originario y a quienes sin reconocer su pertenencia a un pueblo indígena cumplen plenamente la condición lingüística (Pag 191; "Gama étnica y lingüística de la población boliviana"; Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia - Ramiro Molina B. y Xavier Albó C.; Enero 2006).

FUENTE: Elaborado con información del Instituto Nacional de Estadística (Encuesta Nacional de Empleo Noviembre-1997; Encuesta de Hogares - Programa Medición de Condiciones de Vida, Noviembre-Diciembre de 1999,2000,2001,2002; Encuesta de Hogares 2003-2004, 2005 y 2006).

## CAPITULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### *Las supuestas ventajas de las modalidades programáticas*

El volumen de la ayuda externa ha variado de año en año pero no se observa una tendencia creciente a partir de la ERP. Es decir que se ha mantenido en un nivel alto en los tres países. La ayuda programática tampoco ha crecido, pero ahora se da más en forma de apoyo presupuestario mientras que antes predominaba el apoyo a la balanza de pagos. Solo en Nicaragua el apoyo presupuestario muestra una tendencia ligeramente creciente. No encontramos una relación entre la existencia de una ERP vigente y acuerdos multidonantes de apoyo presupuestario. La volatilidad de la ayuda sigue siendo alta y es mayor en el caso de la ayuda programática que en el apoyo a proyectos.

La condicionalidad relacionada con la ayuda programática sí ha cambiado de contenido: ahora hay más énfasis en condiciones relacionadas con la pobreza (tener una ERP aprobada, gastos pro-pobre en el presupuesto y condiciones a cerca de los sectores sociales) pero la condicionalidad tradicional (en sectores como agua, energía, sector financiero, comercio exterior, gestión fiscal) todavía existe. No se observa una reducción en el número de condiciones en comparación con el período anterior al proceso ERP. Tampoco parece que la condicionalidad se haya modificado para dar más liderazgo y apropiación del proceso a los gobiernos: la mayoría de las condiciones todavía se relacionan con medidas a ejecutar y no con resultados a lograr; muchas veces las condicionalidades implican microgerencia. En cuanto al alineamiento y la armonización, hay pocos avances. La parte del apoyo presupuestario es bajo todavía y los pocos programas de enfoque sectorial amplio (SWAp) que existen incluyen muchos proyectos individuales al lado de fondos comunes o canastas.

Las conclusiones en estos tres países son similares a las conclusiones sobre las tendencias en la ayuda a nivel mundial. No se registran cambios todavía en la volatilidad ni en la selectividad. La condicionalidad se ha mantenido, lo que quiere decir que no hay un avance en la apropiación. Ello implica que uno de los objetivos básicos del proceso ERP, el de dar mayor liderazgo a los gobiernos y crear más apropiación nacional de las políticas para la reducción de la pobreza mediante cambios en la forma de proveer ayuda externa, no se ha logrado. Una causa importante es la poca aplicación de la selectividad. En la práctica, muchos donantes comenzaron a brindar apoyo presupuestario porque prefirieron esta modalidad, aunque tuvieran dudas sobre el compromiso y/o la capacidad de los gobiernos para ejecutar políticas efectivas para reducir la pobreza. La falta de congruencia ex ante entre donantes y gobiernos receptores ha llevado a la continuidad en la condicionalidad y, como consecuencia, también en la volatilidad de esta ayuda. En los tres países aquí analizados, parece que las dudas sobre el compromiso han sido las más importantes. Otra causa de la continuidad de la condicionalidad es la tendencia a la microgerencia de ciertos donantes.

### *Las supuestas ventajas de las modalidades programáticas*

En general, es muy difícil comparar los costos de transacción de los proyectos con los del apoyo presupuestario. En cierto modo, los costos de transacción han bajado para los gobiernos en los tres países. Por ejemplo, el volumen de ayuda manejado por el arreglo común de apoyo presupuestario en Nicaragua ha crecido y ello implica que ahora existe un sistema común de preparación, negociación y monitoreo para una parte significativa (25%) de la ayuda externa. En algunos programas sectoriales se ha logrado cierta coordinación en forma de misiones conjuntas o usos de sistemas nacionales, lo que ha bajado también los costos de transacción.

Al mismo tiempo, los costos de transacción todavía parecen ser altos:

- Gran parte de la ayuda se queda fuera de los programas presupuestarios nacionales o sectoriales
- Existen sistemas diferentes de apoyo presupuestario general y sectorial, cada quien cuenta con sus propias condiciones y requisitos para rendición de cuentas.
- El número de condiciones en los programas de AP es alto; lo que significa que hay altos costos de transacción al negociarlos y que en muchos casos, la condicionalidad está acompañada por la microgerencia.
- Los Enfoques sectoriales amplios (SWAPs) son escasos y los que existen se caracterizan por la falta de liderazgo y de apropiación nacional, por los altos costos de coordinación de los donantes que participan en diferentes maneras con diferentes sistemas y por cierta microgerencia de los donantes en el caso de los fondos comunes.
- El diálogo político sobre el apoyo presupuestario, por ejemplo en Nicaragua, se da junto a otros foros de coordinación de donantes; ambos grupos quieren hablar con el gobierno al nivel más alto posible, lo que significa una duplicación innecesaria de tareas.

El apoyo presupuestario iba a usar la ERP como base, por lo que se iba a basar en los sistemas nacionales de planificación. Sin embargo, los gobiernos carecían de un sentido de pertenencia, de apropiación hacia las ERP originales. La apropiación de los planes nacionales de desarrollo que les siguieron fue mayor, pero los donantes no siempre estaban de acuerdo con las prioridades. Además se mantenía la crítica a la falta de operatividad de los planes. Por todo esto, los programas de apoyo presupuestario casi no usaron las ERP o los PND.

El apoyo presupuestario o los fondos comunes de los SWAPs generalmente usan sistemas nacionales de presupuestación y gestión financiera. En esta área, se observan algunos éxitos. En Nicaragua, la gestión financiera del gobierno ha mejorado y en Bolivia en 2005 también se estaba avanzando. En Bolivia, los donantes del fondo común en Educación lograron mejorar el manejo financiero para este fondo, pero al mismo tiempo se dieron cuenta que es difícil lograr mejorías en este campo a nivel subsectorial; ya que se necesita un enfoque nacional.

Para el monitoreo del apoyo presupuestario, se han establecido generalmente sistemas nuevos, adicionales a otros sistemas de monitoreo de la ERP. Éstos sistemas generalmente han sido establecidos y financiados por los donantes. Pero los donantes no han dado atención suficiente a apoyar sistemáticamente a las oficinas estadísticas en los países que deben alimentar estos sistemas de monitoreo. Por otro lado, falta mucho por hacer en el área del uso de datos disponibles por parte de los gobiernos; por lo general, tienen poco interés.

Es todavía difícil concluir a cerca de la eficacia de las modalidades programáticas. Pero parece que no se han logrado vencer todos los problemas de la ayuda de proyectos, ni los problemas de la condicionalidad de los préstamos de ajuste estructural de los noventas. En otras palabras, la modalidad de la ayuda parece ser menos importante que el compromiso y la capacidad del gobierno para implementar estrategias, políticas o actividades acordadas. En cuanto a la eficiencia, la coordinación entre donantes y el uso de sistemas nacionales bajan los costos de transacción para el gobierno, independientemente de la modalidad escogida.

#### *Los compromisos y capacidades para reducir la pobreza*

En comparación con el periodo anterior al proceso ERP, los tres países tienen hoy más recursos para gastar en la reducción de la pobreza (sobre todo en los sectores sociales) y la reducción de la pobreza es un tema más común en el discurso político. En Honduras, la idea de tener una ERP ha sido apropiada por el gobierno y por otros actores en el Congreso y de la sociedad civil. En los casos de Bolivia y Nicaragua, son los cambios en los gobiernos nacionales, más que el proceso ERP, los que han contribuido a aumentar el compromiso político con reducir (o “erradicar”, en el caso de Bolivia) la pobreza.

Los últimos años se han caracterizado por un diálogo y debate (a veces abierto y público, a veces cerrado y técnico) sobre cuál sería la mejor estrategia social y económica para reducir la pobreza y sobre cómo definir el gasto pro-pobre. En Bolivia sobre todo, esto ha llevado a la discusión de temas que fueron excluidos de la primera ERP pero que muchos actores consideran fundamentales en cualquier discusión sobre la reducción de la pobreza. El hablar de y debatir estos temas públicamente es un avance significativo.

Por otro lado, sin embargo, las discusiones sobre las estrategias se han basado muy poco en un análisis de las experiencias y resultados de los programas en marcha. En este sentido, es difícil saber si se ha habido un proceso de aprendizaje a cerca de cuáles han sido los obstáculos más importantes para el progreso y cómo estos se podrían eliminar mediante nuevos esfuerzos (lo que uno hubiera esperado que sucediera con el enfoque hacia resultados del proceso ERP). Las propuestas de cambio presentes en los PNDs y el borrador de la ERP en Honduras vienen principalmente de las visiones ideológicas de los nuevos gobiernos (Bolivia, Nicaragua) o de las nuevas ideas internacionales (Honduras).

Las nuevas estrategias tienen la ventaja de estar enfocadas en algunos problemas de base, tales como el problema de la tierra, la falta de acceso a activos de los pobres y la desigualdad política. Pero también hay razones para cuestionar la efectividad en el corto y mediano plazo de las nuevas estrategias: la vulnerabilidad de las economías a choques

externos (y en Bolivia, choques internos por la inestabilidad política y social) sigue siendo un riesgo importante y una gran parte de los presupuestos “pro-pobres” se dedican a la educación, un servicio de suma importancia pero cuyo impacto en la reducción de la pobreza solo será visible, en el mejor de los casos, en el largo plazo.

Además, queda por verse si los gobiernos actuales tendrán (o crearán) la continuidad y las capacidades (técnica, política, y de gestión) necesarias para traducir estas ideas en programas efectivos. Hasta ahora, hemos visto pocos avances significativos en lo que se refiere a mejorar la capacidad de planificación e implementación y algunos problemas se han vuelto más serios con los cambios recientes en los gobiernos (dependiendo del país podemos mencionar la inestabilidad en los altos cargos, la salida de funcionarios calificados, la falta de continuidad con sistemas, o los problemas de sub-ejecución). Los cambios continuos de altos funcionarios (Bolivia y Nicaragua) y la continua inestabilidad política-social (Bolivia) han paralizado o postergado muchos de los esfuerzos de los gobiernos actuales. En general, los gobiernos parecen tener poco compromiso con el desarrollo de y la continuidad de las capacidades del Estado.

Los programas de apoyo presupuestario han ayudado a desarrollar muchos sistemas nacionales y han incentivado mejoras en los sistemas presupuestarios, pero no siempre han podido evitar el cambio de personal involucrado ni garantizar la continuidad de los proyectos asociados, lo cual pone en riesgo los resultados obtenidos. Tampoco los donantes ni la sociedad civil han hecho muchos esfuerzos por introducir un énfasis en evaluar los resultados de las políticas ya ejecutadas. En el informe del año anterior, comentamos que la sociedad civil tiene más interés en promover nuevas direcciones de política, que en monitorear los resultados logrados con las estrategias existentes (con las cuales no se sienten muy comprometidas). Por parte de los donantes, todavía predomina la exigencia de elaborar un plan; dentro de la condicionalidad todavía hay un mayor énfasis en las medidas y los procesos a ejecutarse y uno menor en los resultados a obtenerse.

### *Balance del proceso ERP*

¿Qué se ha logrado con el proceso ERP entonces? Por supuesto es difícil saber con certitud, ya que no sabemos qué hubiera pasado sin la introducción de esta nueva arquitectura para la ayuda externa. Tampoco podemos decir que hubiera pasado en Bolivia, por ejemplo, si el Presidente Sánchez de Lozada hubiera recibido el apoyo de la cooperación para su ERP revisada y no hubiese perdido su mandato. Pero el valor de estas elucubraciones (“thought experiments”) es limitado ya que la utilidad de un instrumento (como las ERP) se prueba justamente en ver que tan efectivo es bajo condiciones reales. No hay razón para suponer que los problemas políticos-sociales en Bolivia se resolverán pronto, ni para pensar que el hábito de cambiar de personal y de prioridades con cada elección vaya a cambiar en el futuro próximo. Cualquier intento de mejorar la efectividad y la eficacia de la ayuda externa para Bolivia, Nicaragua, y Honduras debe tomar en cuenta estas realidades.

Esto dicho, es interesante comparar las conclusiones sobre el impacto de la ERP en Honduras (dónde esta ha disfrutado de una vida más larga y menos perturbada),

Nicaragua y Bolivia (donde el compromiso político con las estrategias originales no duró mucho tiempo, y donde serios problemas políticos han paralizado al gobierno durante ciertos períodos). Si miramos los resultados concretos obtenidos y los cambios en la forma de proveer cooperación, no vemos que la estabilidad de la ERP en Honduras haya resultado en mayores avances en este país.

- Los tres países han seguido invirtiendo en sus sectores sociales, y ninguno ha aumentado substancialmente las inversiones en proyectos productivos (a parte de proyectos tradicionales de infraestructura). Los tres países han continuado a producir mejoras en unos indicadores sociales (tal como ya era el caso antes del proceso ERP), pero otros indicadores no han mejorado (como algunos indicadores de educación), aun contando con importantes incrementos en los presupuestos para estos sectores.
- En cuanto a reducciones en las tasas de pobreza, Honduras mostró unos avances en 2006 y 2007, después de un período sin mejoras. Pero esto se debe al crecimiento fuerte de la economía en 2006, más que a la estrategia de reducción de pobreza en sí misma: la desigualdad de ingreso ha empeorado en Honduras. Bolivia también parece haber logrado una reducción en las tasas de pobreza en los últimos dos años gracias a un ritmo mejorado de crecimiento. En Nicaragua, donde la tasa de crecimiento fue baja no se observan mejoras en las tasas de pobreza.
- A pesar de tener la ERP más estable, Honduras no se ha beneficiado de más ayuda programática que los otros países. Esto se debe más que nada a la mezcla particular de donantes en Honduras. En Bolivia y Nicaragua, los donantes han encontrado la forma de dar diferentes formas de apoyo programático a pesar de las incertidumbres en torno a sus estrategias de reducción de pobreza y PNDs.

Nos queda entonces cuestionar la lógica detrás del proceso ERP. Concluimos que la existencia de una ERP aprobada no se puede tomar como indicador del compromiso del gobierno con la reducción de la pobreza, y aún menos de la capacidad del gobierno de implementar su estrategia. Tampoco permite una ERP el desarrollo de estrategias de cooperación de largo plazo. Las estrategias nacionales generalmente no sobrevivieron los cambios de gobierno porque nuevos gobiernos llegan con sus propias estrategias y/o agendas. Tampoco la mayoría de los planes a nivel (sub) sectorial son reconocidos como suyos por los nuevos gobiernos. Para continuar sus relaciones con los gobiernos, los donantes se han adaptado en gran medida a las nuevas prioridades.

En todo este período, se ha dedicado mucho tiempo y esfuerzo a negociar (entre donantes, sociedad civil, y gobierno) el contenido de los planes, pero se ha dado mucho menos atención a la implementación de las estrategias. Esto se debe en parte a la falta de apropiación nacional de las estrategias, a la baja prioridad asignada a la reducción de la pobreza por unos gobiernos y a la inestabilidad política en otros casos. Pero también se ha dado un choque entre dos lógicas de operación: la de los donantes con énfasis en planes científicos, de cobertura amplia y de largo plazo, y las lógicas nacionales de formular prioridades políticas a corto plazo y de tratar de realizarlas a través de las alianzas políticas y económicas disponibles.

Hay problemas fundamentales relacionados a los intentos de transitar hacia formas de gobernación con base en planes de largo plazo. En el pasado, la planificación nacional ha funcionado en países totalitarios con altos costos de ineficiencia, porque los planificadores no tenían toda la información necesaria y el control burocrático muchas veces llevaba a incentivos perversos. En países con cierta democracia, como los de América Latina, los esfuerzos para reducir la pobreza son temas políticos que requieren de negociaciones y de alcanzar compromisos difíciles. El intento de los donantes de soslayar estos procesos y de tratar de controlar o manejar sus resultados, sólo ha llevado a una falta de concordancia entre lo que está escrito en el papel de las estrategias y lo que realmente está pasando en el país. En las palabras de Gould, podemos decir que el problema está 'entre políticas y lo político y entre políticas en papel y la implementación' (Gould 2005). En la práctica, los gobiernos continúan siguiendo sus propias agendas y prioridades y ahora lo pueden hacer más fácilmente ya que hay mayores volúmenes de recursos disponibles.

Podemos esperar que un beneficio del proceso ERP, sostenible a largo plazo, sea el de promover, crear o fortalecer espacios, para un diálogo continuo entre actores nacionales sobre la reducción de la pobreza. Hasta ahora los Congresos y diputados no han participado activamente en estas discusiones, pero podría ser que la pobreza llegue a entrar cada vez más al discurso y la agenda política. Aún así, no será fácil traducir agendas políticas en programas efectivamente implementados, pero es cierto que más diálogo político sobre estos temas sería un paso importante hacia adelante.

### *Recomendaciones*

Los donantes deben reconsiderar sus exigencias de elaborar estrategias amplias (“comprehensive”) y de largo plazo como base de su ayuda. En vez de eso, pueden evaluar los planes nacionales de desarrollo elaborados por los propios gobiernos. En la medida en que haya congruencia entre los donantes y el gobierno sobre las prioridades y los objetivos, los donantes pueden apoyar estos planes ya sea en su totalidad, o alguna parte en específico.

En caso de que falte esta congruencia a nivel nacional, siempre se puede considerar si existe cierto compromiso y capacidad a nivel (sub)sectorial o regional/municipal para ejecutar políticas que promuevan el desarrollo de una manera pro-pobre. En este caso, los donantes pueden apoyar estos esfuerzos mediante, por ejemplo, proyectos altamente alineados, participación en un SWAp o en un arreglo de apoyo presupuestario sectorial.

En caso de que haya un nivel mínimo de compromiso con el objetivo de mejorar y hacer más transparente los sistemas de presupuestación y de rendición de cuentas, los donantes pueden brindar parte de su ayuda en forma de apoyo presupuestario, preferiblemente en un sistema común y con un diálogo de políticas principalmente dirigido al mejoramiento de la gestión financiera del gobierno.

Los donantes deben evitar la microgerencia en las políticas del país. Podrían brindar asistencia técnica pero sólo si existe una demanda y un interés por parte del gobierno y,

en todo caso, teniendo cuidado de coordinar la asistencia técnica con los esfuerzos de otros donantes.

Los donantes pueden buscar dar apoyo *estructural* a unas funciones básicas para ayudar en la ejecución y el monitoreo de políticas para reducir la pobreza, por ejemplo la generación de estadísticas relacionadas con las Metas del Milenio en el Instituto de Estadísticas, el mantenimiento y mejoramiento de sistemas de información sectoriales y el fortalecimiento de las capacidades de agencias (gubernamentales o no-gubernamentales) que monitorean los esfuerzos del gobierno en el área de la reducción de la pobreza.

Los logros insignificantes reflejados en el empeoramiento o la estabilidad de unos indicadores sociales (mientras otros progresan) sugieren que ya es hora de estudiar cuidadosamente las experiencias en los sectores que no avanzan. Entre otras cosas, nuestro análisis del gasto sugiere que sería importante evaluar la calidad y la focalización del gasto ERP y las implicaciones de la reducción relativa del gasto en capital.

De igual forma, los resultados observados en las tasas de pobreza sugieren que el carácter del crecimiento no ha cambiado en estos países, es decir que la elasticidad crecimiento-reducción de pobreza sigue siendo muy baja. Sería importante volver a analizar el crecimiento y las (nuevas) estrategias económicas en estos países, para ver si ha habido algún avance desde que nosotros lo estudiamos en 2004.

Tanto el gobierno como los donantes necesitan dar más atención a la pregunta de cómo implementar estrategias mediante un *sistema* de gobierno, donde el gobierno central no es el único y quizás tampoco el mayor, implementador. En unos casos, el rol más importante del gobierno central es el de promover que otras entidades gubernamentales hagan su parte para cumplir con metas nacionales.

El dicho “do no harm” ofrece otro mensaje importante para los gobiernos y los donantes: hay que buscar la forma de introducir nuevas ideas y direcciones sobre la base de la institucionalidad que ya se ha logrado establecer. Esto significa utilizar la ayuda externa (en sus diferentes modalidades) y las nuevas estrategias y planes nacionales para fortalecer las instituciones ya existentes.

## ***Bibliografía***

Acharya, Arnab, Ana Teresa Fuzzo de Lima and Mick Moore (2006) 'Proliferation and fragmentation: Transaction costs and the value of aid', *Journal of Development Studies*, 42(1): 1-21.

Adam, Christopher, Gérard Chambas, Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont Jeanneney and Jan Willem Gunning (2004) 'Performance-based conditionality: A European perspective', *World Development*, 32(6): 1059-1070.

Alesina, Alberto and Beatrice Weder (1999). *Do corrupt governments receive less foreign aid?*, Cambridge, Ma: National Bureau of Economic Research.

Amis, Philip, Lara Green and Michael Hubbard (2005) 'Measuring aid costs: What has been learnt and what still needs to be learnt?' *Public Administration and Development*, 25: 373-378.

Andersen, Ole Molgard (2000). 'Sector programme assistance' in F. Tarp *Foreign Aid and Development: Lessons learnt and directions for the future*, London and New York: Routledge: 178-194.

Arndt, Channing (2000). 'Technical co-operation'.in F. Tarp *Foreign Aid and Development: Lessons learnt and directions for the future*, London and New York: Routledge: 154-177.

Barro, Robert J. and Jong-Wha Lee (2005) 'IMF programs: Who is chosen and what are the effects?' *Journal of Monetary Economics*, 52(7): 1245-1269.

Batley, Richard (2005) 'Mozambique: The costs of 'owning' aid', *Public Administration and Development*, 25: 415-424.

Bird, Graham (2001) 'IMF programs: Do they work? Can they be made to work better?' *World Development*, 29(11): 1849-1865.

Booth, David, Andrew Lawson, Samuel Wangwe and Tim Williamson (2004). *Joint evaluation of general budget support; Tanzania, 1995-2004*. Dar es Salaam and London,

Daima Associates Limited, Development Consultants & Policy Analysis, ODI. Report to the government of Tanzania and to the PRBS development partners.

Brown, Adrienne, Felix Naschold, Tim Conway and Adrian Fozzard (2000). *Aid Transaction Costs in Vietnam*. London, Overseas Development Institute, Centre for Aid and Public Expenditure. Final Report to DFID.

Bulír, Ales and A. Javier Hamann (2005). *Volatility of development aid: From the frying pan into the fire?* Washington, IMF. Draft

Cammack, Diana (2007) 'The logic of African Neopatrimonialism: What role for donors?' *Development Policy Review*, 25(5): 599-614.

Celasun, Oya and Jan Walliser (2005). *Predictability of budget aid: Experiences in eight African countries*. Cape Town.

Clemens, Michael, Steven Radelet and Rikhil Bhavnani (2004). *Counting chickens when they hatch: The short term impact of aid on growth*. Washington, Center for Global Development. Working Paper No.44

Cohen, Daniel, Michele Phamtan, Cristina Rampulla and Charles Vellutini (2004). *Beyond the HIPC Initiative*. Paris, Investment Development Consultancy. Report, commissioned by European Commission.

Dijkstra, Geske (2005) 'The PRSP approach and the illusion of improved aid effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua', *Development Policy Review*, 23(4): 443-464.

Dijkstra, Geske (2006). *Programme aid: new and old challenges*. The Hague, Paper presented at ISS.

Dollar, David and Victoria Levin (2006) 'The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2003', *World Development*, 34(12): 2034-2046.

Dreher, Axel (2006) 'IMF and economic growth: The effects of programs, loans, and compliance with conditionality', *World Development*, 34(5): 769-788.

Easterly, William (2005) 'What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans', *Journal of Development Economics*, 76(1): 1-22.

Eggertsson, Thrainn (1990). *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Eifert, Benn and Alan Gelb (2005). *Improving the dynamics of aid: Towards more predictable budget support*. Washington, World Bank. Policy Research Working Paper No.3732

Eurodad (2006). *World Bank and IMF Conditionality: A development injustice*. Brussels, Eurodad. Eurodad report.

Gould, Jeremy, Ed. (2005) *The New Conditionality: The Politics of Poverty Reduction Strategies*, London and New York: Zed Books.

Hansen, Henrik and Finn Tarp (2001) 'Aid and growth recessions', *Journal of Development Economics*, 64(2): 547-570.

Hazeu, Cock A. (2000). *Institutionele Economie: Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Coutinho.

Hubbard, Michael (2005) 'Guest Editor's Preface; Aid Management: Beyond the New Orthodoxy', *Public Administration and Development*, 25: 365-371.

IDA and IMF (2006). *HIPC Initiative and MDRI Initiative: Status of Implementation*. Washington, World Bank and IMF.

IDA and IMF (2007). *HIPC Initiative and MDRI Initiative: Status of Implementation*. Washington, IDA and IMF.

IDD y Asociados (2006). *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. Birmingham, International Development Department, School of Public Policy. No.

IEG (2006). *Debt Relief for the Poorest: An Evaluation Update of the HIPC Initiative*. Washington, The World Bank, Independent Evaluation Group.

IEO (2004). *IEO Evaluation Report on PRSPs and the PRGF*. Washington, IMF, Independent Evaluation Office.

IEO (2007). *An Evaluation of The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa*. Washington, IMF.

IOB (2006). *Van projecthulp naar sectorsteun (From project aid to sector support): Evaluatie van de sectoriale benadering 1998-2005*. The Hague, IOB (Policy and Operations Evaluation Department). Evaluatie No.301

Kapur, Devesh (2001) 'Expansive agendas and weak instruments: governance related conditionalities of the international financial institutions', *Journal of Policy Reform*.

Kenny, Charles (2006). *What is effective aid? How would donors allocate it?* Washington, World Bank. Policy Research Working Paper No.4005

Killick, Tony (2004) 'Politics, evidence and the new aid agenda', *Development Policy Review*, 22(1): 5-29.

Killick, Tony and Mick Foster (2007) 'The macroeconomics of doubling aid to Africa', *Development Policy Review*, 25(2): 167-192.

Knack, Stephen (2001) 'Aid dependence and the quality of governance: Cross-country empirical tests', *Southern Economic Journal*, 68(2): 310-329.

Knack, Stephen and Aminur Rahman (2004). *Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients*. Washington, World Bank. Policy Research Working Paper No.3186

Komives, Kristin and Geske Dijkstra (2006). La responsabilidad de reducir la pobreza, Informe Regional 2006. Evaluacion de las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina. Stockholm, SIDA-ISS.

Molenaers, Nadia and Robrecht Renard (2007). Ontwikkelingshulp faalt; Is participatie het redmiddel?, Leuven/Voorburg: ACCO.

Mosley, Paul, John Hudson and Arjan Verschoor (2004) 'Aid, poverty reduction and the 'new conditionality'', The Economic Journal, 114: 217-243.

Moss, Todd, Gunilla Petterson and Nicolas van de Walle (2006). An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and state building in Sub-Saharan Africa. Washington, Center for Global Development. Working Paper No.74

Nickson, Andrew (2005) 'Bolivia: Making Government Leadership in Donor Coordination Work', Public Administration and Development, 25: 399-407.

Nunnenkamp, Peter and Rainer Thiele (2006) 'Targeting aid to the needy and deserving: Nothing but promises?' The World Economy: 1177-1201.

O'Connell, Stephen A. and Charles C. Soludo (2001) 'Aid intensity in Africa', World Development, 29(9): 1527-1552.

OECD DAC (2007). 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results. Paris, OECD.

OED (2004). The Poverty Reduction Strategy Initiative, an independent evaluation of the World Bank's support through 2003. Washington, World Bank, Operations Evaluation Department.

Przeworski, Adam and James Raymond Vreeland (2000) 'The effect of IMF programs on economic growth', Journal of Development Economics, 62: 385-421.

Radelet, Steven (2006). A primer on foreign aid. Washington, Center for Global Development. Working Paper No.92

Rajan, Raghuram G. and Arvind Subramanian (2005). Aid and growth: What does the cross-country evidence really show? Washington, IMF.

Riddell, Roger C. (2007). Does Foreign Aid Really Work?, Oxford: Oxford University Press.

Rodrik, Dani (1997). Has Globalization gone too far?, Washington DC: Institute for International Economics.

Rodrik, Dani (2001) 'Trading in illusions', Foreign Policy(123): 54-62.

Rogerson, Andrew (2005) 'Aid harmonisation and alignment: Bridging the gaps between reality and the Paris reform agenda', *Development Policy Review*, 23(5): 531-552.

Serieux, John (2007) 'Aid and Dutch Disease: Nothing to Fear but Fear Itself?' *Poverty in Focus*(October): 20-21.

Stewart, Frances (1997). 'John Williamson and the Washington Concensus revisited'.in L. Emmerij *Economic and Social Development into de XX! Century*, Washington: IDB with John Hopkins University Press: 62-69.

Stiglitz, Joseph (1998). *More instruments and broader goals: Moving toward the Post-Washington Consensus*. Helsinki, WIDER. WIDER Annual Lecture No.2

Tarp, Finn (2006) 'Aid and Development', *Swedish Economic Policy Review*, 13: 9-61.

Vos, Rob, Maritza Cabezas and Kristin Komives (2005). *Regional Report 2005: Budgeting for Poverty Reduction*. Stockholm, Sida/ISS.

White, Howard (1999). *Dollars, dialogue and development*, Stockholm: Sida.

White, Howard (2007) 'The Bangladesh Health SWAp: Experience of a New Aid Instrument in Practice', *Development Policy Review*, 25(4): 451-472.

White, Howard and A. Geske Dijkstra (2003). *Programme Aid and Development: Beyond Conditionality*, London: Routledge.

White, Howard and Jennifer Leavy (1999). *The Impact of Adjustment Policies, Programme aid and reforms*. Stockholm, Sida. Sida Evaluation Report No.1999/17:11

World Bank Africa Region (2001). *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A review of Sector-Wide Approaches*, Washington: World Bank.