Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París

Capítulos por país

HONDURAS

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

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

www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring

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

OCDE

15 HONDURAS

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

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

PRESENTACIÓN
Recuadro 5.1
Problemas y medidas prioritarias

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

APROPIACIÓN

INDICADOR 1

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

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

La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) en el país considera una perspectiva a largo plazo que va de 2001a 2015. El Examen de la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial para 2006 informa de que se ha avanzado en el fomento de acuerdos internos acerca de una visión a largo plazo del desarrollo. Con arreglo a la ERP se determinan los objetivos a plazo medio para los planes gubernamentales que dispone la Constitución. Los objetivos a largo plazo se centran en facilitar la elaboración de enfoques estratégicos en el plano sectorial, aunque el gobierno elegido en 2006 todavía no se ha comprometido a este respecto. Los planes gubernamentales para 2006-2010 responderán a los objetivos sectoriales. Los 298 municipios terminaron de elaborar sus planes de desarrollo municipal para 2005 y algunos ya están en ejecución.

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

El Examen de la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial para 2006 observa que se han hecho progresos en la canalización de mayores recursos hacia las prioridades de la ERP. Desde 2005 el presupuesto anual toma en cuenta un Marco de Gastos a Mediano Plazo basado en las prioridades sectoriales de la ERP. Desde 2004 existe un fondo virtual incorporado en el presupuesto, que vigila el gasto en la pobreza rotulando los gastos específicos. En 2004 el gasto en la pobreza aumentó en 0,6% y ascendió a 8,4% del INB; el gasto vinculado a la ERP llegó a casi 40% del presupuesto de 2006. El gobierno se ha comprometido a vincular el gasto a los resultados de los organismos oficiales y se están haciendo esfuerzos para reforzar la capacidad gubernamental, aunque todavía hay importantes atascos en ese ámbito. El Sistema de Información para la Estrategia de Reducción de la Pobreza (SIERP) se estableció para coordinar y supervisar la ERP, aunque el gobierno admite que es preciso mejorar la producción de datos en ese campo.

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

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

ALINEACIÓN

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

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

CREACIÓN DE SISTEMAS NACIONALES CONFIABLES

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

INDICADOR 2a

La Examen de la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial para 2006 observa que se están tomando medidas para fortalecer los sistemas fiduciarios del país. En 2003 se introdujo un Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), que se amplió en 2005 para mejorar la accesibilidad. Se ha avanzado en la reconciliación del ingreso y el gasto. Sin embargo, la capacidad de los ministerios de ejecución para utilizar el SIAFI es actualmente limitada. Un aumento de los recursos y más seguimiento ayudarían también a extender los controles a un mayor número de organismos oficiales centrales y locales.

INDICADOR 2b

El gobierno está aplicando un Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado (PET). En 2005, el gobierno revisó la ley sobre adquisiciones existente, y estableció una oficina de reglamentación de las adquisiciones. El mecanismo no funciona todavía

INDICADOR 3
Cuadro 15.1

¿Son completas y realistas las estimaciones presupuestarias del gobierno?

	Estimaciones presupuestarias del gobierno del flujo de ayuda para el EF 05 (millones de USD) a	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental en el EF 05 (millones de USD) b	Proporción de referencia * (%) c=a/b	c=b/a
Alemania	13	12		91%
Banco Internacional de Desarrollo (BID)	215	71		33%
Banco Mundial	171	100		58%
CABEI	105	23		22%
Canadá	5	3		60%
Cooperantes Multilaterales	19	--		
Comisión Europea	32	55	59%	
España	34	2		7%
Estados Unidos de América	19	12		65%
Fondo Mundial	--	0		
Francia	--	1		
Japón	17	19	86%	
Naciones Unidas	22	27	81%	
Suecia	16	8		53%
Suiza	1	1	86%	
Total	**667**	**334**	**50%**	

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

por completo pero se están asignando fondos para reforzar las capacidades y los recursos para ponerlo en práctica. La corrupción sigue siendo un problema grave, pese a algunos mejoramientos al respecto. El aumento de los recursos y la capacidad en particular podrían ayudar a Honduras a alcanzar en 2010 la meta de 4,5 puntos en gestión de las finanzas públicas

ALINEACIÓN DE LA AYUDA CON LAS PRIORIDADES NACIONALES

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

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

INDICADOR 4
Cuadro 15.2

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

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

El cuadro que sigue presenta dos mediciones para el Indicador 3. El primero se basa en la proporción entre el volumen de la ayuda registrada en el presupuesto (numerador) y el importe de la ayuda desembolsada para el sector gubernamental (denominador). Esta proporción indica el grado en que se ha registrado en el presupuesto un importe subestimado (proporción bajo 100%) o un importe sobrestimado (proporción superior a 100%). Para Honduras existen discrepancias tanto en términos de subestimación como de sobrestimación (hasta el total de 200%). Para tener una medida única de las discrepancias combinadas, se proporciona además una medición de la "discrepancia en el registro presupuestario". Esto refleja mejor el grado de discrepancia entre la ayuda desembolsada al sector gubernamental, según informan los donantes, y la registrada en el presupuesto. La discrepancia en el registro presupuestario en Honduras es de 113%, con un objetivo de 56% para 2010. Según la respuesta a la encuesta, las posibles razones de esta discrepancia residen en la diferencia entre los años fiscales del gobierno y los donantes, en los datos sobre AOD no integrados en el presupuesto nacional, particularmente en cuanto a las sumas desembolsadas directamente a organismos descentralizados; y en la falta de registro de la cooperación técnica. Alcanzar el objetivo convenido en París para este indicador significará colmar gradualmente esta brecha, prestando especial atención a los problemas señalados. El gobierno ya ha tomado varias medidas para hacer frente a estos problemas y, en general, los sistemas oficiales de seguimiento y registro de la ayuda están establecidos.

APOYO COORDINADO PARA REFORZAR LAS CAPACIDADES

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

INDICADOR 5a
Cuadro 15.3

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

	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental (millones de USD)	Gestión de las finanzas públicas				Aprovisionamiento	
		Ejecución del presupuesto (millones de USD)	Informes financieros (millones de USD)	Auditoría (millones de USD)	Proporción de referencia (%) promedio	Sistemas de aprovisionamiento (millones de USD)	Proporción de referencia (%)
	a	b	c	d	(b,c,d) / a	e	e /a
Alemania	12	4	4	4	30%	4	30%
Banco Internacional de Desarrollo (BID)	71	71	71	--	--	--	--
Banco Mundial	100	--	--	--	--	--	--
CABEI	23	23	--	--	--	--	--
Canadá	3	--	--	--	--	--	--
Cooperantes Multilaterales	--	--	--	--	--	--	--
Comisión Europea	55	5	5	5	9%	5	9%
España	2	6	--	--	--	--	--
Estados Unidos de América	12	12	12	12	100%	2	13%
Fondo Mundial	0	--	--	--	--	--	--
Francia	1	--	--	--	--	--	--
Japón	19	2	2	2	12%	2	12%
Naciones Unidas	27	1	--	--	--	--	--
Suecia	8	7	7	7	89%	5	58%
Suiza	1	--	0	0	--	0	14%
Total	**334**	**131**	**101**	**30**	**26%**	**17**	**5%**

Este resultado demuestra un claro avance hacia la coordinación, así como la participación generalizada de una serie de donantes. Sin embargo, es importante observar que en gran parte de esta situación intervienen relativamente pocos actores. Al mismo tiempo, no está clara del todo la interpretación de la frase "programa coordinado bajo dirección gubernamental". El gobierno nota en la encuesta que pese a la presencia de una definición gubernamental unificada, hay varias maneras de entender el término y muchos programas son todavía objeto de discusión. Esto tiene repercusiones en el avance hacia el objetivo de 2010 y sugiere que falta mucho por hacer para llegar a una coordinación total de la asistencia técnica.

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

UTILIZACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES

La Declaración de París incita a los donantes a recurrir en mayor medida a los sistemas nacionales de gestión financiera pública (PFM) y de adquisiciones cuando su calidad es suficiente para justificar su utilización. El Indicador 5a ofrece una medida de la utilización de los tres componentes de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas por los donantes. La encuesta de referencia sobre Honduras indica que un promedio de 26% de la ayuda utiliza los tres sistemas de PFM: para ejecución del presupuesto, para informes financieros y para auditoría. El objetivo para 2010 es de 51%. Seis donantes usan los tres sistemas de PFM, al mismo tiempo, en alguno de sus proyectos o programas (el objetivo para 2010 es de nueve de cada diez donantes). En el caso de las adquisiciones, 5% de la ayuda y seis donantes utilizan los sistemas nacionales. En este caso no hay objetivos para 2010. Dada la puntuación relativamente alta (4,0) en la Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA) en cuanto a la gestión presupuestaria y de las finanzas públicas, Honduras debería estar en condiciones de avanzar hacia sus objetivos en este campo, aunque la adquisición es un ámbito prioritario.

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

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

INDICADOR 6
Cuadro 15.4

¿Cuántas PIU son paralelas a las estructuras nacionales?

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

EVITAR LAS ESTRUCTURAS DE EJECUCIÓN PARALELAS

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

El Examen de la Eficacia de la Ayuda de 2006 del Banco Mundial indica que en 2005 la mayor parte de los proyectos eran ejecutados por PIU o por Unidades Coordinadoras de Proyectos (UCP). Es claro que se necesita un avance en este sentido para alcanzar el objetivo de 17 PIU paralelas en 2010. No obstante, se ha procurado limitar el uso de las PIU a funciones administrativas, en tanto que organismos gubernamentales asumen la responsabilidad de la coordinación de los proyectos que reciben financiación externa. El gobierno propone también integrar las PIU mediante un paso gradual de un enfoque por proyectos a un enfoque por programas, e incorporarlas a ministerios de gobierno mediante Unidades Administradoras de Programas (UAP). Estas Unidades ayudarán a evitar la creación de nuevas PIU y reducirán el número de las existentes.

SUMINISTRO MÁS PREDECIBLE DE AYUDA

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

El cuadro presentado considera la predictibilidad desde dos ángulos diferentes. El primero es la capacidad combinada de los donantes y el Gobierno para desembolsar la ayuda con arreglo a lo programado. En Honduras, los donantes programaron un desembolso de 404 millones de dólares en 2005 y en realidad desembolsaron, según sus propias cifras, 334 millones, bastante menos de lo previsto. La discrepancia es muy variable entre los donantes y se debe principalmente a los desembolsos efectuados hasta el EF2006 y a retrasos en la ejecución de los programas. El segundo ángulo es la capacidad de los donantes y el Gobierno para registrar cabalmente los desembolsos de los donantes para el sector gubernamental. En Honduras, los sistemas oficiales registraron 291millones de dólares de los 334 millones cuyo desembolso notificaron los donantes (o sea, 72%) lo que indica que una alta proporción de los desembolsos no fue registrada, sea porque no fueron apropiadamente notificados por los donantes o porque fueron registrados de manera inexacta por el gobierno.

El Indicador 7 sobre predictibilidad fue diseñado para alentar un avance en ambos aspectos, de modo de reducir gradualmente a la mitad la brecha en materia de predictibilidad para 2010. En otras palabras, procura mejorar no sólo la predictibilidad de los desembolsos reales sino también la precisión con que son registrados en los sistemas oficiales, lo que constituye un importante elemento de apropiación, rendición de cuentas y transparencia. En Honduras, la brecha combinada de predictibilidad asciende a 113 millones de dólares (28% del desembolso programado de ayuda). Para reducir esta brecha en la predictibilidad los donantes y el Gobierno deberán trabajar cada vez más de consuno en los distintos frentes al mismo tiempo. Podrían colaborar para llegar a más realismo en cuanto su capacidad de desembolsar de acuerdo a lo programado, para que los donantes notifiquen estos desembolsos al gobierno y para que los gobiernos registren estos desembolsos en sus sistemas con más precisión.

INDICADOR 7
Cuadro 15.5

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

	Desembolsos registrados por el gobierno en el EF05 (millones de USD) a	Ayuda programada por los donantes para su desembolso en el EF05 (millones de USD) b	Ayuda realmente desembolsada por los donantes en el EF05 (millones de USD) PARA REFERENCIA SOLAMENTE	Proporción de referencia * (%) c=a/b	c=b/a
Alemania	4	11	12	33%	
Banco Internacional de Desarrollo (BID)	95	98	71	98%	
Banco Mundial	107	117	100	91%	
CABEI	32	98	23	32%	
Canadá	1	4	3	32%	
Cooperantes Multilaterales	3	--	--		
Comisión Europea	11	--	55		
España	11	2	2		20%
Estados Unidos de América	13	12	12		94%
Fondo Mundial	--	--	0		
Francia	--	--	1		
Japón	5	18	19	30%	
Naciones Unidas	--	30	27		
Suecia	9	13	8	68%	
Suiza	0	0	1		21%
Total	**291**	**404**	**334**	**72%**	

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

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

AYUDA NO CONDICIONADA

INDICADOR 8

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

ARMONIZACIÓN

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

UTILIZAR DISPOSICIONES O ACUERDOS COMUNES

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

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

MISIONES CONJUNTAS Y ANÁLISIS COMUNES

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

INDICADOR 9
Cuadro 15.6

¿Cuánta ayuda se basa en programas?

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

¿Cuántas misiones de donantes son coordinadas?

INDICADOR 10a
Cuadro 15.7

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

* El total de misiones coordinadas fue ajustado para evitar el doble cómputo. Un factor de descuento de el 35% se ha aplicado.

¿ En qué medida es coordinado el análisis nacional?

INDICADOR 10b
Cuadro 15.8

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

* El total de coordinado el análisis nacional fue ajustado para evitar el doble cómputo. Un factor de descuento de el 25% se ha aplicado.

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

De acuerdo con la encuesta de referencia, 45% de los análisis nacionales se coordinaron; ocho de los 11 donantes que realizaron análisis los coordinaron con otros. Este número es relativamente elevado, y podría llevar a mejoramientos en otras esferas de armonización. El objetivo para 2010 es llegar a 60% de los análisis coordinados. Falta todavía por hacer para lograrlo, pero hasta el momento se progresa satisfactoriamente, lo que se refleja en el número de estudios conjuntos realizados y en el número de donantes al país que coordinan sus iniciativas. Por ejemplo, según el mencionado Examen de la Eficacia de la Ayuda, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Reino Unido, Noruega y Suecia trabajaron en un estudio sobre la gestión del gasto público; en 2005-06, el BID y el Banco Mundial actualizaron su Evaluación de la Responsabilidad Financiera del País (CFAA) de 2003 y terminaron un Informe sobre el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país (CPAR).

GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS

INDICADOR 11

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

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

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

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

Todavía no existe un sistema de seguimiento y evaluación para todo el país que sirva de base a las políticas, pero se trabaja en su implantación, por ejemplo mediante el SIERP que rastrea en la web los avances hacia la consecución de los objetivos de la ERP, y un plan maestro de orientación de las actividades de seguimiento hasta 2015. La UNAT realizó en 2006 una serie de evaluaciones de impacto en distintos ámbitos. Desde 2006 se establecieron tres observatorios regionales para seguir el avance hacia los ODM, y se espera que los datos se incorporarán al SIERP y el SIAFI. El gobierno espera además integrar más adelante el SIERP en el SIAFI, pero el primero no está todavía conectado a los sistemas de información de los ministerios de ejecución. Esto obstaculiza la determinación de puntos de referencia fidedignos para los indicadores de la ERP.

RESPONSABILIDAD MUTUA

INDICADOR 12

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

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

REFERENCIAS Y OBJETIVOS

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

Cuadro 15.9 Referencias y objetivos

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

SIGLAS Y ABREVIATURAS

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