

21 HONDURAS

INTRODUCCIÓN

CON UNA POBLACIÓN DE SIETE MILLONES, Honduras tiene en 2006 un Ingreso Nacional Bruto (INB) en PPA de 3.540 dólares estadounidenses per cápita. En 2005 y 2006, el crecimiento interanual del Producto Interior Bruto (PIB) per cápita alcanzó un 4,0% y un 6,1%, respectivamente, impulsado especialmente por las remesas. En 2003, un 14,9% de la población se encontraba por debajo del umbral de pobreza internacional de un dólar diario y el 35,7% ganaba menos de dos dólares diarios. Con respecto a los Objetivos del Milenio para el Desarrollo (ODM), Honduras está avanzando hacia la reducción de la mortalidad infantil, pero necesita reforzar sus esfuerzos en la educación primaria universal y la igualdad de género. Siendo signataria de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, Honduras recibió en 2006 una Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta de 587 millones, un 10% menos que en 2004. En el mismo periodo, la participación de la AOD neta en el INB se redujo del 9,2% (2004) al 6,6% (2006), por lo que la dependencia de la ayuda es inferior a la media de los países encuestados. Los donantes más importantes son el Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos y el Banco Mundial que aportaron un 51% de la ayuda registrada en esta encuesta, que, con las informaciones sobre 16 donantes, cubre un 87% del total de la AOD desembolsada en 2006. ■

DIMENSIONES	2007	PROBLEMAS	MEDIDAS PRIORITARIAS
Apropiación	Moderada	Desde 2006, la ERP se encuentra en proceso de actualización, lo que afecta a los mecanismos operativos	Agilizar la actualización de la ERP y su implementación, al igual que el Plan de Armonización y Alineación previsto
Alineación	Moderada	La estimación presupuestaria de los desembolsos previstos no es exacta La predictibilidad ha empeorado	Seguir reforzando los sistemas nacionales de GFP y de información financiera Agilizar y mejorar la programación presupuestaria de la ERP
Armonización	Baja	El uso de los enfoques programáticos se ha reducido de forma notable	Relanzar y consolidar los espacios de coordinación a partir de la ERP actualizada
Gestión orientada a resultados	Moderada	Se ha introducido un nuevo sistema general en 2007 y se prevé mejorar el carácter integral del sistema de seguimiento de la ERP	Asegurar la plena implementación e integración de los sistemas nacionales
Responsabilidad mutua	Moderada	La parálisis en la coordinación afecta a las relaciones entre el Gobierno y los donantes	Enfocar el Plan de Armonización y Alineamiento hacia la mutua rendición de cuentas

PRESENTACIÓN

Recuadro 21.1:
Problemas y
medidas prioritarias

APROPIACIÓN

INDICADOR 1

¿Los países poseen estrategias de desarrollo operativas?

LA AYUDA AL DESARROLLO ALCANZA SU MAYOR EFICACIA CUANDO se integra en un enfoque de desarrollo dirigido por el propio país socio. Por el contrario, si las políticas y enfoques son diseñados e implementados por los donantes, la ayuda es menos eficaz. En el marco de la Declaración de París, la apropiación se refiere específicamente a las capacidades de un país socio de liderar efectivamente sus políticas y estrategias de desarrollo y de coordinar los esfuerzos de los actores de la cooperación en su contexto nacional.

La Declaración de París propone una serie de dimensiones para entender la apropiación. El indicador 1, en el contexto del Informe sobre la Eficacia de la Ayuda (IEA) del Banco Mundial como seguimiento de la implementación de los Marcos Integrales del Desarrollo (MID), proporciona un primer acercamiento a la apropiación nacional. En este contexto, una estrategia de desarrollo operativa se define como una estrategia nacional fundada en una visión a largo plazo que dirige los gastos públicos de un país y se traduce en programas operativos, priorizados y orientados a resultados. Se valora el desempeño de los países socios en una escala alfabética de cinco niveles, de E (ausencia de una estrategia de desarrollo) a A (el país tiene una estrategia de desarrollo completamente desarrollada). La Declaración de París establece como meta que en 2010 exista una estrategia de desarrollo con un nivel B o A en al menos el 75% de los países socios.

En la primera edición de esta encuesta, la Estrategia de Reducción de la Pobreza 2001-15 (ERP) hondureña alcanzó un nivel C, al igual que el 62% de todos los países encuestados en 2006 en base al IEA de 2005. Los avances aún no afianzados y señalados en 2005 siguen vigentes en el IEA de 2007, ya que tras el cambio de Gobierno en enero de 2006, la ERP se encuentra aún en proceso de actualización. La versión final de esta revisión por parte de la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) de la Presidencia está prevista para abril de 2008.

La actualización de la ERP prevé mejorar la calidad y la eficacia de la base estratégica creada en 2001. Según el informe de país, el cambio más importante de la ERP revisada radicará en la nueva política integral con “enfoque a activos”. Con el fin de alcanzar las metas fijadas para 2015, plenamente coherentes con los ODM, éste prevé estimular la progresiva competitividad de los sectores de baja productividad y promover una mayor equidad social en base a los seis pilares programáticos de la ERP existente. Como parte de la agenda de modernización de la administración pública, se dedicará especial esfuerzo al marco operativo sectorial y plurianual de la ERP.

Asimismo, el Gobierno hondureño actual está elaborando un Plan Nacional de Armonización y Alineamiento y un código de conducta para donantes que prevén relanzar la coordinación de la ayuda en base a las prioridades y estrategias nacionales. Mientras que el proceso del Grupo Consultivo, liderado por el Gobierno, no fue retomado desde su última reunión en Tegucigalpa en junio de 2004, se prevé profundizar la coordinación formal con los donantes pertenecientes al G-16 y renovar la formación de las mesas sectoriales notablemente debilitadas desde 2005.

El Congreso Nacional, ampliamente renovado en las elecciones de 2005, obtuvo en 2006 un mayor protagonismo en la asignación presupuestaria de la ERP y está más familiarizado con la misma. La sociedad civil hondureña recibe apoyo a través de un Fondo Multidonante y cuenta con un espacio de participación consolidado a través del Consejo Consultivo de la ERP, que se mantiene activo en el proceso de actualización de

la estrategia. Su papel se orienta cada vez más hacia la auditoría social, creando así bases sólidas de participación, rendición de cuentas y transparencia, lo que se ve ampliamente favorecido por las Leyes de Participación Ciudadana y de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, aprobadas en 2006.

Dada la lentitud de la actualización de la ERP, aún existen perspectivas ambiguas para que ésta alcance la categoría B o A en 2010. Aunque la continuidad de las áreas programáticas establecidas en 2010 es favorable, el Gobierno actual necesita mejorar sustancialmente la reorientación estratégica y operativa para alcanzar una mayor calidad en todas las dimensiones, que debe generar un entorno más eficaz para la alineación y armonización de los donantes. ■

ALINEACIÓN

PARA ALCANZAR UNA MAYOR EFICACIA, la ayuda debe estar alineada con las estrategias y planes de desarrollo del país socio, utilizando los sistemas nacionales de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP), cuyas capacidades se deben reforzar de forma conjunta con los países socios. Los indicadores 2 a 8 de la Declaración de París valoran diferentes dimensiones de la alineación, cuyos resultados indican avances fragmentados para Honduras. Frente a las mejoras en el realismo presupuestario global y en el uso de los sistemas nacionales, se ha deteriorado la predictibilidad, a lo que se une una marcada reducción de los enfoques programáticos. Además de la necesaria modernización de los sistemas nacionales, los progresos futuros en la alineación dependen de la reconstrucción de la base estratégica y operativa de la ERP.

CREACIÓN DE SISTEMAS NACIONALES FIABLES

Si los países cuentan con sistemas fiables de GFP, los donantes tienen importantes incentivos para utilizarlos para la entrega y la gestión de la ayuda, promoviendo una alineación más próxima a las estrategias nacionales de desarrollo y mejorando la eficacia de la ayuda. El indicador 2a de la Declaración de París mide el grado en que los países socios tienen sistemas de GFP en línea con las buenas prácticas ampliamente reconocidas o están realizando programas de reforma para establecer sistemas de GFP fiables.

En 2005, el sistema de GFP hondureño, basado en la Ley Orgánica de Presupuesto y operativo a través del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) y el Sistema de Inversiones Públicas (SISPU), alcanzó una puntuación de 4,0 (moderadamente fuerte) en una escala de seis puntos, situándose significativamente por encima de la media de 3,2 puntos de todos los países clasificados por la Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales (CPIA, por su sigla en inglés) del Banco Mundial. En 2007, Honduras mantiene esta clasificación de su GFP, por lo que necesita realizar esfuerzos adicionales para alcanzar la meta de 2010.

Desde la encuesta de 2006, se han logrado avances relevantes a partir de la aprobación de la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información en noviembre del mismo año que, junto con el refuerzo de la Secretaría de Finanzas, prevé mejorar el desempeño del sistema de GFP. Apoyado por donantes multilaterales, el Gobierno promueve el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Gestión Fiscal que, según el informe de país, ha dado buenos resultados en las capacidades de seguimiento a la ERP. Finalmente, el Plan de Modernización de la Gestión Financiera prevé integrar el SIAFI con el SISPU, dando mayor consistencia y coherencia a las herramientas de seguimiento financiero.

INDICADOR 2a

¿Cuál es el grado de fiabilidad de los sistemas nacionales de GFP?

INDICADOR 2b

¿Cuál es el grado de fiabilidad de los sistemas nacionales de aprovisionamiento?

La fiabilidad de los sistemas nacionales de aprovisionamiento representa otro aspecto central para crear un marco adecuado para la alineación de la ayuda internacional con las estrategias nacionales de desarrollo. La Joint Venture para las Adquisiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) ha diseñado una metodología, basada en buenas prácticas, para que los propios países socios evalúen sus sistemas nacionales de aprovisionamiento respectivos. Honduras está realizando esta evaluación en 2008 con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y la cooperación sueca, pero los resultados aún no están disponibles para esta encuesta. El informe de país señala que el programa de eficiencia y transparencia de las contrataciones y compras del Estado prevé modernizar el sistema de aprovisionamiento, basado en la Ley de Contratación del Estado de 2001. En 2007, la creación del portal web de Honducompras, vinculado con el SIAFI, ha mejorado sustancialmente la información y la transparencia. Aunque aún se enfrenta a importantes desafíos para combatir las irregularidades, el Gobierno hondureño apuesta de forma coherente por mejorar el sistema de aprovisionamiento a medio plazo.

ALINEACIÓN DE LA AYUDA CON LAS PRIORIDADES NACIONALES**INDICADOR 3**

La información completa y transparente sobre los flujos de ayuda, y el modo en que se emplea, es una vía importante para asegurarse de que los donantes alineen su ayuda con las prioridades nacionales de desarrollo. El indicador 3 de la Declaración de París mide el porcentaje de los flujos de ayuda para el sector gubernamental reflejado en los presupuestos nacionales, lo que implícitamente valora tanto el realismo presupuestario del Gobierno como la buena voluntad y la capacidad de los donantes para proporcionar la información oportuna.

El cuadro 21.1 refleja las estimaciones presupuestarias del Gobierno hondureño sobre los flujos de ayuda para el año civil 2007 como porcentaje de la ayuda entregada por los donantes para el sector gubernamental en el mismo periodo.

CUADRO 21.1:

¿Son completas y realistas las estimaciones presupuestarias del Gobierno?

	Estimaciones presupuestarias del Gobierno del flujo de ayuda para 2007 (millones de USD)	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental en 2007 (millones de USD)	2005 (referencia)		2007*	
					c = a / b	c = b / a
	a	b				
Alemania	5	21	91%		24%	
BCIE	15	28	22%		55%	
Banco Internacional de Desarrollo	144	69	33%			48%
Banco Mundial	104	51	58%			49%
Canadá	1	4	60%		26%	
Comisión Europea	43	32	59%			74%
Cooperantes Multilaterales	0	--	--		--	
España	1	79	7%		1%	
Estados Unidos de América	9	16	65%		56%	
Fondo Mundial	0	--	--		--	
Francia	0	--	--		--	
Italia	5	4	--			91%
Japón	1	15	86%		7%	
Naciones Unidas	5	8	81%		68%	
Suecia	0	3		53%	0%	
Suiza	0	1	86%		0%	
Ratio medio de los donantes			58%		38%	
Total	333	331	50%		99%	

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

La referencia de base de 2005 muestra que un 50% de la ayuda está registrada en el presupuesto nacional originalmente aprobado, lo que situó a Honduras en el gran grupo de países (50%) con un realismo presupuestario inferior al 70%.

La Declaración de París establece como meta, hasta 2010, reducir a la mitad el porcentaje de la ayuda no registrada en el presupuesto. Asimismo, estipula que ha de alcanzar al menos un 85%. En la encuesta de 2007, Honduras ha cumplido con este objetivo, al haberse incrementado la proporción de la ayuda registrada en el presupuesto hasta el 99%. No obstante, las diferencias entre los donantes se han intensificado de forma muy notable. En otras palabras, la cifra global, sumamente favorable, representa en realidad la suma de resultados individuales manifiestamente mejorables. El informe de país atribuye esta asimetría significativa entre el dato global (99%) y la media de los donantes (38%) a las dificultades ya identificadas en la encuesta de 2006 (años fiscales no coincidentes, retraso de desembolsos, falta de registro de cooperación técnica), destacando adicionalmente la limitada capacidad del Gobierno para ejecutar los fondos de los bancos multilaterales. Para asegurar una mayor consistencia en este indicador, el Gobierno y los donantes deberán aprovechar de forma más eficaz las oportunidades de la ERP actualizada y de las mesas sectoriales reactivadas, bases fundamentales para una planificación presupuestaria plurianual que permita la alineación de los flujos de la ayuda.

APOYO COORDINADO PARA REFORZAR LAS CAPACIDADES

Las restricciones en las capacidades de los países socios constituyen desafíos principales para mejorar la captura, la coordinación y el uso de la ayuda. La Declaración de París solicita a los donantes que aporten una asistencia técnica coordinada con las estrategias del país para reforzar las capacidades como respuesta directa a las necesidades del país socio. Medido por el indicador 4, hasta 2010, el 50% de la cooperación técnica debe realizarse de esta forma.

INDICADOR 4

	Cooperación técnica coordinada (millones de USD) a	Total cooperación técnica (millones de USD) b	2005 (referencia) c = a / b	2007
BCIE	1	1	53%	76%
Alemania	7	8	9%	98%
Banco Internacional de Desarrollo	1	6	--	19%
Banco Mundial	16	16	56%	100%
Canadá	1	1	--	76%
Comisión Europea	12	12	23%	100%
Cooperantes Multilaterales	--	--	--	--
España	12	12	--	97%
Estados Unidos de América	19	30	84%	63%
Fondo Mundial	--	--	--	--
Francia	--	--	--	--
Italia	3	3	--	100%
Japón	5	5	86%	100%
Naciones Unidas	23	24	--	97%
Suecia	1	1	20%	100%
Suiza	1	3	6%	34%
Total	101	120	47%	84%

CUADRO 21.2:
¿En qué medida está la asistencia técnica coordinada con los programas nacionales?

Alcanzado un puesto superior a la media de todos los países participantes, un 47% de la cooperación técnica estuvo coordinada con los programas nacionales en Honduras en 2005. En 2007, la proporción de asistencia técnica coordinada mejoró sustancialmente y alcanzó el 84%, con lo que Honduras ya ha alcanzado la meta establecida (véase cuadro 21.1). Del total de 120 millones de dólares invertidos en cooperación técnica, unos 101 millones de dólares estuvieron alineados con los programas nacionales. A pesar del deterioro en el uso de los enfoques programáticos (véase indicador 9), existen avances en la articulación de la demanda nacional y la coordinación bajo el liderazgo del Gobierno. Para afianzar el buen desempeño de este indicador hasta 2010, deberán aprovecharse en el nuevo marco de la ERP y de las mesas sectoriales reactivadas.

UTILIZACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES

INDICADOR 5

La Declaración de París invita a los donantes a incrementar la canalización de su ayuda al sector gubernamental a través de los sistemas nacionales de GFP y de aprovisionamiento, cuya calidad miden los indicadores 2a y 2b. Los indicadores 5a y 5b valoran el grado de utilización real de estos dos sistemas, desglosados en el caso del GFP en sus tres componentes (ejecución del presupuesto, informes financieros y auditoría).

Entre las encuestas de 2005 y de 2007, la proporción de la ayuda de los donantes canalizada a través de los sistemas de GFP (indicador 5a) se duplicó del 26% al 55%, con mejoras decisivas en los tres componentes. Por tanto, se ha alcanzado el objetivo establecido por la Declaración de París, según la cual la ayuda al sector gubernamental que no utiliza el sistema nacional debe reducirse en un tercio con respecto a la referencia de base (en el caso hondureño, el 51%). No obstante, sólo el 69% de los 16 donantes utilizan alguno de los componentes (el objetivo de 2010 es el 90%). La evolución favorable del dato global se debe principalmente a seis donantes que utilizaron al menos dos componentes del sistema nacional de GFP. Por otra parte, el uso de los enfoques programáticos se redujo en el

CUADRO 21.3:

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

	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental (millones de USD) a	Gestión de las finanzas públicas					Aprovisionamiento		
		Ejecución del presupuesto (millones de USD) b	Informes financieros (millones de USD) c	Auditoría (millones de USD) d	2005	2007	Sistemas de aprovisionamiento (millones de USD) e	2005	2007
					(referencia)	avg (b,c,d) / a		(referencia)	e / a
Alemania	21	14	14	14	30%	65%	14	30%	65%
BCIE	28	28	0	0	--	33%	28	--	100%
Banco Internacional de Desarrollo	69	69	69	0	--	67%	69	--	100%
Banco Mundial	51	51	0	0	--	33%	0	--	0%
Canadá	4	4	0	0	--	33%	4	--	100%
Comisión Europea	32	21	21	10	9%	54%	11	9%	34%
Cooperantes Multilaterales	--	--	--	--	--	--	--	--	--
España	79	79	58	58	--	82%	71	--	90%
Estados Unidos de América	16	10	9	4	100%	51%	4	13%	27%
Fondo Mundial	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Francia	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Italia	4	3	0	0	--	23%	3	--	70%
Japón	15	0	0	0	12%	0%	0	12%	0%
Naciones Unidas	8	1	0	0	--	5%	0	--	4%
Suecia	3	2	2	2	89%	61%	3	58%	77%
Suiza	1	0	0	0	--	2%	1	14%	87%
Total	331	283	172	88	26%	55%	207	5%	63%

mismo periodo (véase indicador 9), lo que puede indicar una interpretación laxa de las definiciones más estrictas para esta encuesta. El informe de país destaca la necesidad de mejorar la interrelación entre los distintos sistemas nacionales de gestión financiera, parte de la agenda de modernización del Estado promovida por el Gobierno y consecuentemente puede presentar incentivos importantes para que la comunidad donante haga un mayor uso de la GFP hondureña.

Por su parte, la canalización de la ayuda de los donantes a través de los sistemas de aprovisionamiento (indicador 5b) se incrementó de forma espectacular del 5% al 63% entre 2005 y 2007, aunque algunos donantes de mayor peso aún emplean de forma limitada dichos sistemas. Los esfuerzos del Gobierno hondureño por modernizar el sistema de aprovisionamiento influyen favorablemente en esta dinámica. Este proceso todavía requiere una profesionalización, una menor rotación de los funcionarios públicos y una inversión consecuente en las capacidades de gestión de las operaciones en los organismos públicos, que merece una atención especial por parte de la comunidad donante.

EVITAR LAS ESTRUCTURAS DE EJECUCIÓN PARALELAS

La Declaración de París insta a los donantes a evitar, en la medida de lo posible, la creación de estructuras de ejecución paralelas (PIU, por su sigla en inglés), que pueden socavar las capacidades propias del país socio, distorsionar los salarios y en general dificultar la rendición de cuentas a nivel nacional. El indicador 6 mide el número de estas dependencias paralelas que, como reflejo de la creciente mejora de las capacidades nacionales, deberá reducirse en dos tercios hasta 2010.

Para Honduras, la referencia de 2005 indica la presencia de 52 PIU, con lo que el número de dependencias paralelas no deberá superar las 17 en 2010. En 2007, Honduras ha cumplido parcialmente con este objetivo, contando sólo con 36 PIU y, la mitad de ellas corresponden a un único donante. Según el informe de país, la aplicación de los criterios más estrictos de esta encuesta fue insuficiente en algunos casos. Algunos donantes han eliminado sus PIU, pero siguen manteniendo sus procedimientos, creando una carga adicional para la administración pública hondureña.

De hecho, de los cinco donantes más importantes para el sector gubernamental, cuatro indicaron no mantener ninguna PIU. Estas circunstancias muestran que la diversidad real de PIU es mayor que la reflejada en esta encuesta y sigue perjudicando a las capacidades nacionales. En los próximos dos años, los donantes deben reconsiderar las oportunidades de transferir paulatinamente las PIU a las Secretarías de Estado hondureñas. Para que este traspaso no suponga una carga adicional para las capacidades del sector público hondureño, la gestión de la ayuda deberá alinearse de forma más clara con los procedimientos nacionales, mientras que el Gobierno necesita reforzar los sistemas nacionales y la profesionalización de los recursos humanos.

INDICADOR 6

CUADRO 21.4:
¿Cuántas PIU son paralelas
a las estructuras nacionales?

	2005 (referencia)	2007 (unidades)
Alemania	0	0
BCIE	--	0
Banco Internacional de Desarrollo	--	0
Banco Mundial	12	0
Canadá	--	1
Comisión Europea	21	0
Cooperantes Multilaterales	--	--
España	8	18
Estados Unidos de América	--	1
Fondo Mundial	1	--
Francia	--	--
Italia	--	3
Japón	--	0
Naciones Unidas	3	8
Suecia	2	1
Suiza	5	4
Total	52	36

SUMINISTRO MÁS PREDECIBLE DE AYUDA

INDICADOR 7

Con el fin de optimizar la asignación de los ingresos y recursos de la ayuda, el Gobierno nacional necesita poder planificar a medio y largo plazo los flujos de ayuda. La Declaración de París insta a los donantes a proporcionar compromisos indicativos fiables dentro de un marco multianual y a desembolsar la ayuda de forma oportuna y predecible. El indicador 7 valora la predictibilidad de la ayuda para el sector gubernamental en un año natural, medido a través de la proporción de los desembolsos programados (según informes de los donantes) registrados como tales por el Gobierno en las cuentas nacionales. El cuadro 21.5 contempla la predictibilidad desde dos ángulos diferentes de la combinación de capacidades entre los donantes y el Gobierno: primero, para desembolsar la ayuda con arreglo a lo programado y, segundo, para registrar oportunamente los desembolsos de los donantes para el sector gubernamental. En 2010, se prevé reducir a la mitad la brecha de predictibilidad en ambos ángulos.

CUADRO 21.5:

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

	Desembolsos registrados por el Gobierno en 2007	Ayuda programada por los donantes para su desembolso en 2007	Ayuda realmente desembolsada por los donantes en 2007	2005 (referencia)	2007*	
	(millones de USD) a	(millones de USD) b	(millones de USD) (referencia)		c = a / b	c = b / a
Alemania	13	30	21	33%	43%	
BCIE	26	100	28	32%	26%	
Banco Internacional de Desarrollo	69	77	69	98%	89%	
Banco Mundial	49	--	51	91%	--	
Canadá	0	11	4	32%	0%	
Comisión Europea	15	33	32	--	45%	
Cooperantes Multilaterales	0	--	--	--	--	
España	16	14	79	20%	88%	
Estados Unidos de América	10	5	16	94%	50%	
Fondo Mundial	0	--	--	--	--	
Francia	0	--	--	--	--	
Italia	2	4	4	--	40%	
Japón	2	15	15	30%	12%	
Naciones Unidas	0	23	8	--	0%	
Suecia	11	12	3	68%	94%	
Suiza	2	2	1	21%	89%	
Ratio medio de los donantes				52%	48%	
Total	214	326	331	72%	66%	

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

La encuesta de 2005 establece como referencia para Honduras que el 72% de los desembolsos programados fueron registrados finalmente en las cuentas nacionales, una predictibilidad que situó al país en el tercio mejor clasificado de todos los encuestados. A pesar de la elevada diferencia entre donantes, este dato favorable se debió fundamentalmente al registro casi exacto de los desembolsos programados de dos donantes multilaterales aunque los desembolsos de otros seis donantes se registraron en menos de un tercio.

Los datos de 2007 reflejan un deterioro de la predictibilidad global del 72% al 66%, una tendencia que aleja a Honduras de la meta del 86% para 2010. Con gran variabilidad en las diferencias, los donantes desembolsaron 331 millones de dólares, suma ligeramente superior a los 326 millones programados inicialmente. Las asimetrías significativas en la proyección de los donantes individuales se traducen en un registro desigual de los desembolsos en las cuentas nacionales, cubriendo sólo 214 millones. Esto indica que ambos ángulos de la predictibilidad aún necesitan reforzarse de forma sustancial y coordinada en los próximos

dos años. Según el informe de país, las mejoras aún incipientes en la programación presupuestaria en el marco de la ERP actualizada pueden crear un entorno más favorable para las previsiones y la comunicación por parte de los donantes, especialmente cuando se utilizan enfoques programáticos. A la par, se está invirtiendo en aumentar la capacidad de registro del SIAFI que idealmente corresponde a la comunicación más precisa de las previsiones de los donantes. Así, con vistas a 2010, el Gobierno y los donantes disponen de herramientas claras para cerrar la brecha de predictibilidad combinada, que, sin embargo, dependen fundamentalmente de la actualización de la ERP y del nuevo impulso conferido a los enfoques programáticos (véase indicador 9).

AYUDA NO CONDICIONADA

La ayuda no condicionada supone un aspecto crucial para la eficacia, ya que mejora la adaptación de la misma a las prioridades nacionales y puede reducir los costes de transacción.

Según el cuestionario del CAD, la proporción de ayuda no condicionada aumenta del 74% (2005) al 76% (2006); así, Honduras avanza por una buena senda hacia la meta de 2010 (más del 74%). En 2006, 12 de los 17 donantes bilaterales que respondieron al cuestionario sólo suministraron ayuda no condicionada, lo que puede crear incentivos adicionales para que los demás donantes mejoren la desvinculación de la ayuda. ■

ARMONIZACIÓN

PENDIENTE DE LA ACTUALIZACIÓN DE LA ERP y la reactivación de los espacios de coordinación, el proceso de armonización en Honduras atraviesa una fase compleja. Frente a la creciente coordinación de las misiones y del trabajo analítico, el uso de la ayuda programática ha sufrido un notable retroceso desde 2006. La debilitación de la coordinación entre el Gobierno y la comunidad donante también se traduce en la fragmentación de la alineación analizada anteriormente. Los avances significativos en el realismo presupuestario y en el uso de los sistemas nacionales contrastan con el deterioro de la predictibilidad. En los próximos dos años, será necesario realizar esfuerzos específicos para recuperar las dinámicas favorables reflejadas en la primera encuesta y alcanzar de forma equilibrada los objetivos establecidos por la Declaración de París.

UTILIZAR DISPOSICIONES O ACUERDOS COMUNES

La eficacia de la ayuda puede aumentar de forma notable con un mecanismo de coordinación de los donantes adecuado, basado en objetivos comunes e integrado en un marco que concilie los intereses de forma constructiva, para lo que los enfoques programáticos (PBA, por su sigla en inglés) son un modelo efectivo. El indicador 9 de la Declaración de París mide la proporción de la ayuda total canalizada a través de los PBA, que deben integrar los siguientes cuatro criterios reforzados para la encuesta de 2007: el liderazgo del país socio; un único programa completo y un marco presupuestario; un proceso formal para la coordinación y armonización de los donantes y la utilización de sistemas nacionales.

INDICADOR 8

¿Cuál es la proporción de ayuda no condicionada?

INDICADOR 9

La referencia de base de 2005 para Honduras indicó que un 43% de la ayuda oficial total utilizó PBA, lo que coincidió con la media de la encuesta. Este resultado relativamente bueno se debió al impulso de los procedimientos comunes, especialmente en base a los enfoques sectoriales. Sin embargo, este dato se deteriora en 2007 y se sitúa en un 17%, debido en particular a una reducción especialmente marcada del uso del apoyo presupuestario, lo que aleja a Honduras del objetivo del 66% fijado para 2010. Según el informe de país, el impulso de los PBA ha sido débil desde 2006, aunque se han mantenido los enfoques sectoriales existentes en materia de sanidad, educación, fiscalidad y aumento de las capacidades. La lentitud en la revisión de la ERP y la parálisis en las mesas sectoriales parecen haber repercutido de forma negativa en el uso de enfoques programáticos, mientras que también existen diferencias entre el Gobierno y los donantes sobre la definición de un PBA. En los próximos dos años, el Gobierno y los donantes necesitan reforzar el diálogo de políticas y los procedimientos comunes bajo el liderazgo del Gobierno, acelerando la actualización operativa de la ERP, el desarrollo de marcos sectoriales a medio plazo y la aplicación del Plan de Armonización y Alineamiento.

CUADRO 21.6:
¿Cuánta ayuda
se basa en programas?

	Enfoques programáticos (PBA)			Total desembolsado (millones de USD) d	2005 (referencia)	2007
	Apoyo presupuestario (millones de USD) a	Otros enfoques PBA (millones de USD) b	Total (millones de USD) c = a + b			
	e = c / d					
Alemania	0	15	15	21	21%	71%
BCIE	0	0	0	28	--	0%
Banco Internacional de Desarrollo	3	14	17	71	--	24%
Banco Mundial	0	2	2	51	82%	5%
Canadá	0	0	0	11	30%	0%
Comisión Europea	10	1	12	34	100%	35%
Cooperantes Multilaterales	--	--	--	--	--	--
España	0	7	7	88	33%	8%
Estados Unidos de América	0	0	0	55	20%	0%
Fondo Mundial	--	--	--	--	--	--
Francia	--	--	--	--	--	--
Italia	0	0	0	5	--	0%
Japón	0	14	14	16	67%	87%
Naciones Unidas	4	0	4	31	1%	14%
Suecia	0	0	0	10	46%	3%
Suiza	0	0	0	4	3%	0%
Total	18	54	72	427	43%	17%

MISIONES CONJUNTAS Y ANÁLISIS COMUNES

Los indicadores 10a y 10b miden la racionalización de los esfuerzos de los donantes mediante la coordinación de misiones y los análisis realizados de forma conjunta. Ambos pueden reducir la carga administrativa, aligerar la agenda de reuniones del Gobierno nacional y evitar las duplicaciones.

INDICADOR 10a

En 2005, las misiones conjuntas alcanzaron, tras aplicar un factor de descuento, un 22% de todas las misiones de los donantes, siendo algo superior a la media de los países encuestados. La encuesta de 2007 arroja una disminución de hasta un 21% de misiones coordinadas en el contexto de una reducción muy significativa del número total de misiones (un 55% menos que en 2005), con lo que Honduras avanza favorablemente

hacia la meta de alcanzar el 40% en 2010. Sin embargo, no se ha descontado el peso relativo de tres donantes multilaterales, se desconoce la aplicación de los criterios más rigurosos establecidos para esta encuesta y, según el informe de país, el registro de misiones puede ser incompleto. Los avances futuros dependen de la reactivación de los espacios de coordinación, lo que puede beneficiarse de la creciente descentralización de las agencias de cooperación hacia sus oficinas locales.

	Misiones de donantes coordinadas* (misiones) a	Total de misiones de donantes (misiones) b	2005 (referencia)	2007 c = a / b
Alemania	7	14	20%	50%
BCIE	0	0	100%	--
Banco Internacional de Desarrollo	11	30	100%	37%
Banco Mundial	24	116	8%	21%
Canadá	4	6	6%	67%
Comisión Europea	0	2	18%	0%
Cooperantes Multilaterales	--	--	--	--
España	0	4	--	0%
Estados Unidos de América	0	4	100%	0%
Fondo Mundial	--	--	0%	--
Francia	--	--	--	--
Italia	3	8	--	38%
Japón	2	6	6%	33%
Naciones Unidas	19	26	14%	73%
Suecia	5	10	25%	50%
Suiza	1	10	40%	10%
Total	49	236	22%	21%

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

En paralelo con las misiones coordinadas, la proporción de análisis comunes ha pasado del 45% al 43%. En 2007, siete de los trece donantes coordinaron la totalidad de sus estudios, aunque es probable que no todos se registraran correctamente. Con este resultado, Honduras se encuentra cerca del objetivo de un 66% de análisis comunes en 2010. A pesar de algunas deficiencias (carencias en las bases de datos, escasa integración de actores nacionales como la universidad y los centros de investigación), este proceso se ve favorecido por el liderazgo de la UNAT en la coordinación de los estudios. ■

	Labor analítica de donantes coordinada (unidades) a	Labor analítica de donantes total (unidades) b	2005 (referencia)	2007 c = a / b
Alemania	2	2	--	100%
BCIE	0	1	100%	0%
Banco Internacional de Desarrollo	4	4	100%	100%
Banco Mundial	5	5	67%	100%
Canadá	3	12	14%	25%
Comisión Europea	2	2	--	100%
Cooperantes Multilaterales	--	--	--	--
España	2	2	--	100%
Estados Unidos de América	0	5	82%	0%
Fondo Mundial	--	--	--	--
Francia	--	--	--	--
Italia	1	1	--	100%
Japón	0	0	--	--
Naciones Unidas	3	9	64%	33%
Suecia	0	1	13%	0%
Suiza	8	8	100%	100%
Total	23	52	45%	43%

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

CUADRO 21.7:

¿Cuántas misiones de donantes están coordinadas?

INDICADOR 10b

CUADRO 21.8:

¿En qué medida está coordinado el análisis nacional?

GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

INDICADOR 11

¿Los países poseen marcos de evaluación centrados en los resultados?

LA DECLARACIÓN DE PARÍS insta a los países participantes y a los donantes a trabajar juntos para gestionar los recursos en base a los resultados deseados y a emplear la información para mejorar el proceso de adopción de decisiones. Ello significa fortalecer este tipo de gestión e incrementar la 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. Al igual que el indicador 1, éste se mide con datos del Informe sobre la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial.

Al igual que en 2005, el marco orientado a resultados de Honduras alcanzó en 2007 la categoría C (avances que crean una base adecuada para futuros progresos). El Gobierno actual impulsa el Sistema de Gerencia por Resultados (SGPR), establecido en 2007, que prevé asegurar una mayor información sobre la utilización de los recursos nacionales y externos para el desarrollo por parte de las instituciones públicas. Adicionalmente, se están reforzando los distintos sistemas de información vinculados con el respectivo Sistema de Seguimiento a la ERP (SIERP). Para alcanzar la meta de subir al menos una categoría hasta 2010, el Gobierno necesita asegurar la implementación plena de los sistemas de seguimiento y evaluación y la retroalimentación de los resultados en la formulación de políticas y la asignación presupuestaria, para lo que debería contar con el apoyo continuo de los donantes. ■

RESPONSABILIDAD MUTUA

INDICADOR 12

¿Los países poseen evaluaciones de los sistemas de rendición de cuentas mutua?

LA EFICACIA DE LA AYUDA MEJORA CUANDO LOS DONANTES y los Gobiernos nacionales rinden cuentas a sus públicos respectivos sobre el uso de los recursos y el alcance de los resultados de desarrollo. La Declaración de París solicita a los donantes y a los países socios que respondan unos ante otros del uso de los recursos, mejorando a la par el apoyo público a las políticas nacionales y a la ayuda al desarrollo. Concretamente, insta a crear mecanismos basados en el país que puedan facilitar la evaluación conjunta de la aplicación de los compromisos sobre la eficacia de la ayuda.

Desde la encuesta de 2005, no se han logrado avances sustanciales en este indicador. Aún así, en el marco de la actualización de la ERP, el Plan de Armonización y Alineación y el Código de Conducta para Donantes, todos en proceso de elaboración por parte del Gobierno hondureño, pueden surgir oportunidades importantes para establecer hasta 2010 mecanismos de responsabilidad mutua adaptados al contexto hondureño. ■

REFERENCIAS Y OBJETIVOS

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS en Honduras atraviesa una fase compleja, que se explica esencialmente por la lentitud en la actualización estratégica y operativa de la ERP por parte del Gobierno que afecta al desempeño del conjunto de los indicadores. Aunque se sigue avanzando en la coordinación entre los donantes, existe un cierto deterioro en la predictibilidad y el uso de los PBA. Con vistas a 2010, el Gobierno necesita agilizar y consolidar sus bases estratégicas y operativas del liderazgo de la ayuda, a lo que los donantes deberán responder con una apuesta más consistente por la alineación y la armonización. ■

REFERENCIAS Y OBJETIVOS CUADRO 21.9

INDICADORES		REFERENCIA 2005	2007	OBJETIVO 2010
1	Apropiación – Estrategia de Lucha contra la Pobreza (ELP) operacional	C	C	B o A
2a	Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM)	4,0	4,0	4,5
2b	Calidad de los sistemas de aprovisionamiento	No disponible	No disponible	No aplicable
3	Ayuda reflejada en los presupuestos	50%	99%	85%
4	Refuerzo coordinado de capacidades	47%	84%	50%
5a	Uso de sistemas nacionales de PFM del país (flujos de ayuda)	26%	55%	51%
5b	Uso de sistemas de aprovisionamiento del país (flujos de ayuda)	5%	63%	No aplicable
6	Dependencias de ejecución de proyectos (PIU) paralelas	52	36	17
7	Predictibilidad en el año	72%	66%	86%
8	Ayuda no condicionada	74%	75%	Más del 74%
9	Uso de enfoques programáticos (PBA)	43%	17%	66%
10a	Misiones coordinadas	22%	21%	40%
10b	Trabajo analítico coordinado sobre el país	45%	43%	66%
11	Marco sólido de evaluación de resultados	C	C	B o A
12	Responsabilidad mutua	No	No	Sí

COLABORADORES

Coordinador Nacional: Ricardo Arias Brito
Punto Focal Donante: José Fluét (Canadá)

SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CPIA	Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales
ELP	Estrategia de Lucha contra la Pobreza
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza 2001-2015
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
IEA	Informe sobre la Eficacia de la Ayuda
INB	Ingreso Nacional Bruto
MID	Marcos Integrales del Desarrollo
ODM	Objetivos del Milenio para el Desarrollo
PBA	Enfoque Programático
PFM	Sistemas de gestión de las finanzas públicas
PIB	Producto Interior Bruto
PIU	Estructura de Ejecución Paralela
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
SGPR	Sistema de Gerencia por Resultados
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrada
SIERP	Sistema de Seguimiento a la ERP
SISPU	Sistema de Inversiones Públicas
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico de la Presidencia