

Honduras: Presupuestar la ERP



Prefacio

La estrategia de reducción de la pobreza responde a una preocupación legítima sobre el problema de pobreza elevada y persistente en muchos países en vías de desarrollo. La ERP tiene la intención de reducir la pobreza a través de un proceso participativo, orientado a resultados, que responda a las necesidades de cada país en la búsqueda de soluciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil en torno al problema de la pobreza con un horizonte de largo plazo. El compromiso de los donantes es apoyar las nuevas exigencias que impone esta estrategia con sus recursos de cooperación y alivio de deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sida, ha solicitado al Institute of Social Studies (ISS) de la Haya, Países Bajos, un estudio de seguimiento y evaluación del proceso ERP en tres de los países elegibles para obtener alivio de la deuda externa en América Latina. Estos son Bolivia, Honduras y Nicaragua. Dicho estudio tendrá una duración de 5 años, empezando en el año 2003.

Cada año se elaborarán cinco informes de evaluación: tres informes país, uno regional y un reporte temático. Los informes país correspondientes a este año, proporcionan una actualización sobre el progreso del proceso ERP en términos de su diseño y de su implementación. Este año, se ha puesto mayor énfasis en el proceso de presupuestación de las políticas de reducción de pobreza así como en los problemas enfrentados por los países para lograr que este proceso sea más transparente y más orientado a los resultados. La metodología de estos informes se basa en un análisis detallado y sistemático de involucrados (“stakeholder análisis”), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. Estos informes son complementados con el reporte regional donde se efectúa una evaluación comparativa de los tres países, con el fin de extraer lecciones para el gobierno, la sociedad civil y la comunidad de donantes sobre la ERP. El reporte temático para 2005 tiene como objetivo principal presentar la potencialidad de un “presupuesto por resultados” para el caso de educación primaria y secundaria.

Estos cinco informes constituyen un aporte adicional a las investigaciones y evaluaciones que se han desarrollado en torno al proceso ERP hasta la fecha, al integrar simultáneamente: un enfoque regional y la independencia técnica en cuanto al análisis de la ERP, al no ser el ISS parte integrante del proceso de diseño, implementación y financiamiento de las estrategias.

Todos los informes pueden ser obtenidos en el siguiente website:
<http://www.iss.nl/prsp>.

Rob Vos
Coordinador del Proyecto
Septiembre, 2005

El presente documento ha sido escrito por Maritza Cabezas, Institute of Social Studies, La Haya (Holanda) La autora agradece los comentarios de Rafael del Cid, José Cuesta, Geske Dijkstra y Kristin Komives. Este documento se ha beneficiado también del intercambio de ideas durante las reuniones efectuadas en La Haya y en Tegucigalpa. El trabajo de campo fue, al igual que en los informes anteriores, un insumo fundamental para la elaboración de este documento. Los comentarios vertidos son entera responsabilidad de la autora.

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

Informe País Honduras – 2005

"Honduras: Presupuestar la ERP"

Publicado por Asdi en 2006

Departamento para América Latina

Autor Maritza Cabezas, Institute of Social Studies – ISS

Imprenta: Edita Communication AB, 2005

Artículo número SIDA27665es

ISBN 91-586-8256-2

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

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

Índice

Listado de Recuadros	4
Listado de Cuadros	4
Listado de Figuras.....	4
Glosario	4
Resumen Ejecutivo	7
Introducción	11
Primera Parte: Progreso en la ERP.....	13
1. Contexto en que se Implementa la ERP	14
1.1 El Crecimiento Económico Acompaña las Reformas	14
1.2 Tendencia de los Indicadores de Pobreza.....	19
1.3 Elecciones y Transición Electoral: Retos para la Supervivencia de la ERP.....	21
2. Avance en los Objetivos de la ERP	23
2.1 Los Procesos Participativos Aumentan	23
2.2 Asociación y Empoderamiento	26
2.3 Seguimiento y Evaluación de Impactos y Resultados.....	27
3. Cooperación entre Donantes.....	31
3.1 Progreso en las Instancias de Coordinación en que Participan los Donantes.....	31
3.2 Coordinación en la Política de Apoyo Financiero	33
4. Retos para el Progreso e Implementación de la ERP	39
Segunda Parte: Presupuestar para Reducir la Pobreza	41
1. El Presupuesto se Adapta a la ERP	43
1.1 La Presupuestación Participativa Por Resultados	44
1.2 Honduras: La presupuestación en Permanentes Reformas.....	46
1.3 Adaptando el Presupuesto Nacional a la Reducción de la Pobreza en Honduras.	50
2. Retos para la Presupuestación (Participativa) Por Resultados	54
Conclusiones y Recomendaciones	56
Bibliografía.....	59
Anexos	62

Listado de Recuadros

- Recuadro 1. Honduras: Algunas reformas aprobadas y en proceso
- Recuadro 2. Honduras: Avance Metas del Milenio
- Recuadro 3. Pronunciamento del G-16 en la Reunión Grupo Consultivo
- Recuadro 4. Iniciativas recientes para los países más altamente endeudados
- Recuadro 5. Criterios de elegibilidad MCA
- Recuadro 6. Los multilaterales evalúan la gestión del gasto público en Honduras
- Recuadro 7. Hacer la ayuda más efectiva en el sector educación

Listado de Cuadros

- Cuadro 1. Indicadores Económicos
- Cuadro 2. Honduras: Indicadores Sociales
- Cuadro 3. Progreso en las Relaciones Financieras con Donantes (Comparativa Honduras – Nicaragua)
- Cuadro 4. Uso de los Recursos de la Cuenta del Milenio
- Cuadro 5. Cuenta Financiera Gobierno Central
- Cuadro 6. Los pilares de la ERP y el gasto 2001–2005

Listado de Figuras

- Figura 1. Campos de transparencia y participación municipal
- Figura 2. Presupuestación (participativa) con enfoque de resultados
- Figura 3. Honduras: Marco presupuestario (Ley Orgánica de Presupuesto)
- Figura 4. Participación en la selección de proyectos HIPC

Glosario

AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
ACI	Asociación de Cooperantes Internacionales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAFTA	Central American Free Trade Agreement / Acuerdo de Libre Comercio Centro Americano
CC-ERP	Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de Pobreza
CDM	Cuenta del Desafío del Milenio
CNA	Concejo Nacional Anti Corrupción
DFID	Department for International Development
EFA	Programa Educación para Todos
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAC	Foro Nacional de Convergencia
FOSDEH	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
FRP	Fondo de Reducción de Pobreza
G16	Grupo de los Dieciséis
GdH	Gobierno de Honduras
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries / Países Pobres Altamente Endeudados
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística

ISS	Institute of Social Studies / Instituto de Estudios Sociales
JSA	Joint Staff Assessment
MCC	Millennium Challenge Corporation
MCA	Millennium Challenge Account
MDG/MDM	Millennium Development Goal/Metas del Milenio
MTEF	Médium Term Expenditure Framework/Marco de gasto de mediano plazo
ODI	Overseas Development Institute
ONG	Organización No Gubernamental
PGIYG	Presupuesto General Ingresos y Gastos
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPID	Proyecto de Presupuesto Instituciones Descentralizadas
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility / Facilidad para la Reducción de la Pobreza y Crecimiento
PROHECO	Programa Hondureño de Educación Comunitaria
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis / Análisis de Impacto Social y de la Pobreza
ROB	Results Oriented Budgeting/Presupuestación por Resultados
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SIAFI	Sistema Integrado de Administración Financiera
Sida	Swedish International Development Agency / Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
SIERP	Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza
SWAp	Sector-Wide Approach / Apoyo Sectorial Ampliado
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico
UE	Unión Europea

Resumen Ejecutivo

Antecedentes

A cinco años de lanzamiento de la estrategia de reducción de la pobreza (ERP) por el Banco Mundial y el FMI, 45 países de bajos ingresos están implementando esta iniciativa, que se sustenta en procesos participativos para ampliar la apropiación nacional sobre la base de un apoyo armonizado de los donantes. Como parte de un proyecto multianual que evalúa la ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua, el Institute of Social Studies (ISS), a petición de la cooperación sueca (Sida), presenta el tercer informe país sobre Honduras.¹ “Aprender sobre la marcha”, esa ha sido la coincidencia entre los países que han implementado la ERP. Desde su aprobación la ERP en Honduras, ha sido sometida a una serie de pruebas y adaptaciones y, sin duda, las lecciones son numerosas.

Entre los problemas más importantes de la ERP en Honduras, mencionados en los informes anteriores, constan las severas restricciones financieras y la falta de prioridades consistentes con los objetivos de la estrategia, que no sólo enfrenta limitaciones internas sino también la inflexibilidad en los criterios de algunos donantes para atender las nuevas demandas. Entre los desafíos identificados, el principal es el de la apropiación de la ERP por parte de los actores nacionales. Se indican como medios para la apropiación: (i) la socialización de la ERP y (ii) la construcción de un equilibrio razonable entre una condicionalidad motivadora, aunque no abrumadora, por un lado, y espacios nacionales mínimos donde afianzar compromisos, acuerdos y transparencia, por otro lado.

En el tercer año, el propósito del estudio es evaluar los cambios que ha traído la estrategia de reducción de la pobreza, no sólo en función de resultados cuantitativos, sino también en procesos y patrones de comportamiento entre los beneficiarios. Como estudio de caso se tratará de determinar cómo la ERP estaría incidiendo en la política y gestión presupuestaria y qué adaptaciones se han realizado en la formulación y ejecución del presupuesto nacional para viabilizar la ERP.

Avance en la ERP

Las numerosas reformas que Honduras ha adoptado están principalmente orientadas a la estabilidad económica. La implementación de la ERP ha coincidido con una mayor dinámica en el crecimiento económico, sin que se logren todavía cambios estructurales que mejoren la productivi-

¹ Ver www.iss.nl/prsp para mayor información sobre el proyecto.

dad o el empleo o que reduzcan la dependencia en las remesas. No obstante, resulta aún más preocupante, el hecho que todavía no se consigue dar el giro de timón para avanzar en el logro del primer objetivo del milenio: “erradicar la pobreza extrema y el hambre”.

La ERP se asemeja a una planificación horizontal en la cual donantes, gobierno y sociedad civil discuten en diferentes instancias el destino del financiamiento HIPC. Los donantes y el gobierno realizan esfuerzos por coordinar entre sí las prioridades, mientras que la sociedad civil participa en la selección de proyectos. Sin embargo, todavía no se puede hablar de una legítima apropiación nacional de la estrategia. Algunos donantes y representantes del gobierno han manifestado que todavía se debe nivelar el campo de diálogo y forjar la confianza entre beneficiarios.

El CC-ERP está ayudando a fortalecer la cultura organizativa, aunque con su nueva estructura todavía no se ha logrado designar a todos sus representantes. La demora en la designación de la representante de las mujeres² ha puesto en evidencia los desacuerdos que existen en la representación al interior de la sociedad civil. No obstante, sus funciones definidas por Ley y su interacción con el Gabinete Social han dado un positivo sustento al proceso. El CC-ERP, según los entrevistados, debería realizar mayores esfuerzos por socializar la información tratada en su seno (no sólo a través del internet, sino a través de otros medios como transmisiones radiales), así como definir sistemas de retroalimentación sistematizados entre los representantes del CC-ERP y el resto de la sociedad civil.

El apoyo para regionalizar la ERP continúa, iniciativa que surgió de la sociedad civil. El enfoque regional se está utilizando como referente en algunos espacios como el CC-ERP y algunas agrupaciones de la sociedad civil ya están planteando sus demandas con un enfoque regional. No obstante, su implementación requiere contar con ciertas bases, tales como el levantamiento de información, procesos integradores en el nivel local (representación regional/mancomunidades), entre otros aspectos. Este enfoque, sin embargo, no ha sido considerado por algunos donantes, es el caso del MCC para la selección de sus proyectos.

En lo que respecta la implementación de la ERP, ésta se inició recientemente debido a retrasos en el acceso a los recursos. Así, la implementación no llega a ser profunda ni extensa, con el consecuente costo para alcanzar las metas de reducción de la pobreza. A pesar del abundante número de informes de evaluación que producen las autoridades y los donantes, el impacto en la pobreza de determinadas políticas no forma parte integral de estos informes, el análisis de impacto todavía es independiente a los informes de evaluación, lo que no permite tomar oportunamente las medidas correctivas que podrían darse en el contexto de la ERP.

En cuanto a la coordinación entre donantes, el mayor progreso se ha centrado en mantener activas las instancias de diálogo a través de talleres y discusiones en los niveles nacional e internacional. La política de apoyo financiero, el liderazgo del FMI como supervisor macroeconómico y la condicionalidad asociada son todavía las referencias esenciales a pesar de voces activas que piden cambios en las responsabilidades de la comunidad financiera internacional³. Por otro lado, la modalidad de

² En septiembre de 2005 fue nombrada María Esther Ruiz, líder campesina.

³ En la nueva política delineada por el FMI (septiembre, 2005) para los países de bajos ingresos, el FMI se compromete a evaluar, además del desempeño económico, el avance en los ODMs y a ofrecer apoyo para financiar políticas y no sólo programas, además de hacer más permanente el acceso al PRGF para los países que requieren sostenibilidad en su financiamiento.

financiamiento a través de apoyo sectorial y presupuestario avanza, aunque la rapidez con la que los donantes se están adhiriendo sigue siendo diferenciada.

Presupuestación para reducir la pobreza

El alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC ampliada, una vez alcanzado el punto de culminación, sobrepasaría los \$US1.000 millones en el tiempo (o \$US556 millones en VPN calculados a finales de 1999) Estimaciones hechas por la Secretaría de Finanzas sugieren que la deuda podría reducirse de \$US5.028 millones (saldo a marzo 2005) a \$US2.528 millones si se incluye el alivio adicional (multilaterales y otros donantes fuera del G-8) De concretarse estas estimaciones, es comprensible que las autoridades hayan insistido en fortalecer la sincronización entre el alivio de la deuda y las mejoras en la transparencia y participación presupuestaria, prioridades que deben mantenerse en la agenda fiscal.

Con la ERP y el vínculo que se pretende establecer entre alivio HIPC y la reducción de la pobreza, se están impulsando nuevas iniciativas para la gestión del gasto público que si bien en un principio tenían que ver solo con la utilización de los recursos HIPC, gradualmente se han ampliado a todo el gasto presupuestario destinado a la reducción de la pobreza. Bajo este enfoque, el presupuesto nacional, más allá de un instrumento fiscal, empieza a tratarse como un componente de la gobernabilidad.

En el último tiempo, el presupuesto nacional ha estado sometido a reformas importantes. Algunas de ellas tienen sustento en la Ley Orgánica de Presupuesto, como la inclusión de la ERP bajo un enfoque programático y la entrega de presupuestos por parte de las entidades descentralizadas. Se espera que estas mejoras en la operatividad y transparencia del presupuesto abran el camino para fortalecer procesos tales como la consistencia de la programación multianual y la integración intersectorial. En la práctica, los ejercicios de presupuestación de la ERP constituyen una especie de plan piloto que facilitan el aprendizaje para elaborar una estructura más compleja, cual es la presupuestación nacional por resultados.

Las propuestas para evaluar los resultados del gasto ERP siguen en proceso. Existen algunas metodologías de seguimiento, unas más participativas y de más largo plazo que otras. Mientras se desarrollan indicadores más sistematizados, las auditorías sociales son probablemente el instrumento más idóneo de control, gracias a su adaptación a las condiciones locales. Las auditorías sociales resultan importantes pues generan aprendizaje colectivo y, crean la cultura de vincular iniciativas/políticas con resultados que luego puede ser traducida en un marco general como es la presupuestación nacional.

En el nivel sectorial, los que más potencial ofrecen para una presupuestación por resultados son los sectores de educación, salud y agrícola. Partir de proyectos (i.e. EFA, Educación Para Todos y PROHECO) para ganar la dimensión de estrategia, incorporando determinados enfoques transversales, podría ser una iniciativa para reactivar las mesas sectoriales. Es decir, se parte sobre la base de un proyecto financiado, cuyo espacio se va abriendo para evaluar el impacto en temas concretos como género, empleo y desarrollo rural, entre otros.

Producto de las numerosas consultas e investigaciones realizadas por los donantes se identifica la falta de capacitación como una debilidad que dificulta la formulación, ejecución y control del presupuesto. Se ha evidenciado que el apoyo que se brinda para la capacitación profesional

en torno a un proceso específico, como es la ERP, rinde mayores frutos que el apoyo disperso que resulta de objetivos como “fortalecer la administración pública”.

No se debe confundir transparencia presupuestaria con participación presupuestaria. No todas las decisiones que adopten el ejecutivo y el legislativo deben ser participativas, mientras exista la transparencia y los respectivos controles internos y externos para asegurar la eficiente asignación de recursos.

Conclusiones

La ERP ya está encaminada, aunque todavía quedan pendientes muchas tareas. La transición de la administración de gobierno será una nueva prueba, pero no se puede desconocer que Honduras tiene algunos logros a su haber. Honduras ha contado con la voluntad política del Gobierno y el apoyo de los donantes para progresar en diferentes campos y, mientras el apoyo no venga de la sociedad civil los ciclos políticos pueden ser una amenaza.

El proceso de Presupuestación de Honduras está reformándose desde hace varios años con el apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales y de los donantes. En los últimos dos años se han hecho importantes mejoras en la gestión presupuestaria y en el tratamiento del gasto de reducción de la pobreza. La experiencia que se está desarrollando en torno al presupuesto nacional requiere estabilidad en sus ejecutores y en el apoyo para concretar los objetivos de eficiencia y equidad del gasto pro pobre.

El Gobierno entrante tendrá el reto de evitar que la ERP se convierta simplemente en el requisito para el cumplimiento del alivio de la deuda HIPC. Asimismo, si bien la continuidad en el fortalecimiento de procesos es fundamental, será tiempo para que los procesos se traduzcan en resultados y que la reducción de la pobreza empiece a concretarse.

Introducción

A cinco años de lanzamiento de la estrategia de reducción de la pobreza (ERP) por el Banco Mundial y el FMI, 45 países de bajos ingresos están implementando esta iniciativa, que se sustenta en procesos participativos para ampliar la apropiación nacional sobre la base de un apoyo armonizado de los donantes. Como parte de un proyecto multianual que evalúa la ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua, el Institute of Social Studies (ISS), a petición de la cooperación sueca (Sida), presenta el tercer informe país sobre Honduras.⁴

“Aprender sobre la marcha” esa ha sido la coincidencia entre los países que han implementado la ERP. Desde su aprobación, la ERP en Honduras ha sido sometida a una serie de pruebas y adaptaciones y, sin duda, las lecciones son numerosas. En el primer año, se evaluó el diseño e implementación de la estrategia de reducción de la pobreza con énfasis en los procesos participativos y en la apropiación efectiva de la estrategia por parte de los respectivos países. En el segundo año, el enfoque se centró en determinar el carácter pro pobre de las estrategias de reducción de la pobreza al identificar si los programas y proyectos beneficiaban directa o indirectamente a los sectores más desfavorecidos. Los informes respectivos sobre Honduras advierten una serie de deficiencias en el diseño e implementación de la ERP, lo que eventualmente podría convertirse en una barrera para el impacto distributivo de las políticas propuestas y su contribución hacia la consecución de las metas del Milenio⁵. Entre los problemas más importantes de la estrategia en Honduras, los informes anteriores señalan las severas restricciones financieras y la falta de prioridades consistentes con los objetivos de la estrategia, que no sólo enfrenta limitaciones internas sino también la inflexibilidad en los criterios de algunos donantes para atender las nuevas demandas. Entre los desafíos identificados, el principal es el de la apropiación de la ERP por parte de los actores nacionales. Se indican como medios para la apropiación: (i) la socialización de la ERP y (ii) la construcción de un equilibrio razonable entre una condicionalidad motivadora, aunque no abrumadora, por un lado, y espacios nacionales mínimos donde afianzar compromisos, acuerdos y transparencia, por otro.

En el tercer año, el propósito del estudio es evaluar los cambios que ha traído la estrategia de reducción de la pobreza, no sólo en función de

⁴ Ver www.iss.nl/prsp para mayor información sobre el proyecto.

⁵ Ver Cuesta José, La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Honduras, Informes 2003–2004 en www.iss.nl/prsp

resultados cuantitativos, sino también en procesos y patrones de comportamiento entre los beneficiarios. Como estudio de caso se tratará de determinar cómo la ERP estaría incidiendo en la política y gestión presupuestaria y qué adaptaciones se han realizado en la formulación y ejecución del presupuesto nacional para viabilizar la ERP. Este proceso de evaluaciones continuas permite ver que más que una moda, la ERP en Honduras se ha convertido en un *modus operandi* que guía la relación entre donantes y gobierno, posibilitando la participación de algunos representantes de la sociedad civil de manera más constante. Las expectativas del punto de culminación HIPC y el respaldo del Gobierno a la iniciativa han ayudado, ciertamente, a que la ERP se mantenga como marco de referencia para la reducción de la pobreza, aunque no se puede hablar todavía de una institucionalización y socialización de ésta que garantice su autosostenimiento. La ERP ya está encaminada, aunque todavía quedan pendientes muchas tareas. La transición de la administración de gobierno será una nueva prueba, pero no se puede desconocer que Honduras tiene algunos logros a su haber.

El contenido de este informe se divide en dos partes. En la primera se analiza el contexto en que se está implementando esta estrategia para determinar si hay una mayor sensibilidad a la reducción de la pobreza y si se está consolidando un ambiente que facilite su sostenibilidad. Posteriormente, se evalúa el progreso de la ERP sobre la base de los criterios de seguimiento utilizados en los informes de años anteriores: apropiación, participación, asociación y enfoque de resultados. Por último, se evalúa el avance en la coordinación entre donantes. En la segunda parte del informe se analiza en detalle los procedimientos para la formulación y ejecución del presupuesto nacional, con énfasis en la ERP y su vínculo con la presupuestación por resultados. Para ello, se realiza un análisis comparativo entre el escenario óptimo para una presupuestación que sirva a los propósitos de la ERP y el procedimiento que efectivamente se sigue. Finalmente, se presenta una serie de recomendaciones para aproximar ambos escenarios. Con la finalidad de facilitar la lectura del documento, al inicio de cada sección se describe brevemente los principales resultados encontrados.

Como metodología de trabajo, se complementa la revisión de la literatura relevante con entrevistas in situ a los principales beneficiarios de la ERP (gobierno, sociedad civil, sector privado y donantes), lo que permite una evaluación continua de la estrategia sobre la base del diálogo y de la retroalimentación de sus principales actores. El período de análisis, cuando no se especifica explícitamente, está comprendido entre septiembre de 2004 y septiembre de 2005.

Primera Parte: Progreso en la ERP

Evaluación in Situ de la Estrategia de Reducción de la Pobreza

“El problema de la ERP es que se construye sobre un modelo que no funciona.”

Manuel Zelaya – Candidato a la Presidencia de Honduras Partido Liberal

“Un problema de la ERP es que el empresario ha estado ausente del proceso.”

Mario Canahuati – Candidato Vicepresidencia de Honduras por el Partido Nacional

“Hay que balancear los conocimientos de la sociedad civil [en los procesos de diálogo], para lo cual se requiere una unidad técnica para asesorar a la sociedad civil.”

Ralph Flores – FOSDEH/Sociedad Civil

“El Gobierno necesita un tiempo para asimilar cuáles son sus necesidades. El Gobierno debe ser el que marca la pauta.”

Glenda Gallardo – PNUD

1. Contexto en que se Implementa la ERP

1.1 El Crecimiento Económico Acompaña las Reformas⁶

Las recientes reformas y los niveles de crecimiento económico han sido favorables a la implementación de la ERP. La tendencia positiva del crecimiento económico se mantiene y, por segundo año consecutivo, las perspectivas apuntan a que el crecimiento será superior al 4%. Pese a este panorama, la situación de la pobreza es más difícil de revertir. La ERP se sustenta en un crecimiento económico en el largo plazo de alrededor del 4%, por lo que es necesario evaluar la calidad y la estabilidad del crecimiento económico alcanzado en los últimos años: ¿Honduras ha encontrado el acelerador del crecimiento económico o se trata apenas de un paréntesis? ¿Resistirá este crecimiento económico la incertidumbre política que normalmente caracteriza la transición electoral? Las reformas que se han adoptado podrían conducir a una mayor estabilidad económica, dependiendo de su efectiva implementación y de las futuras políticas que se adopten para respaldar este objetivo. En cuanto a posibles cambios en la confianza en sus instituciones y la alta dependencia del financiamiento externo y de las remesas, éstos son procesos más lentos al igual que los esfuerzos por reducir la vulnerabilidad a choques externos. Las expectativas por lo tanto, se asientan en el programa que emprenderá el gobierno entrante. Iniciativas para una transición ordenada no han faltado. Si bien las obligaciones detrás de los compromisos financieros se han hecho explícitas a los candidatos (alivio HIPC, PRGF, MCC y ERP), la mezcla óptima de incentivos por parte de la comunidad internacional así como el apoyo del futuro gobierno y de la sociedad civil definirán el rumbo de la ERP.

Reconocimiento a las reformas: Alivio de deuda y financiamiento adicional

El año pasado, Honduras reasumió con ímpetu las reformas orientadas a una reorganización de las instituciones públicas y a la reducción del déficit fiscal a través del control del gasto corriente (principalmente salarios), la ratificación del CAFTA y la adopción de algunas iniciativas en el marco de la ERP. Estas reformas facilitaron la aprobación del punto de culminación HIPC (abril 2005) y el acceso a recursos en el marco de la cuenta del desafío del milenio (mayo 2005). En el primer caso, se prevé que el alivio de la deuda ascenderá a más de \$US 1.000

⁶ Para entender el contexto de la ERP se ha optado por evaluar el período 2001–2004 con énfasis en el 2004 complementado con información hasta septiembre de 2005.

millones en el tiempo, considerando solamente el Club de Paris, mientras que en el segundo caso, el gobierno hondureño recibiría \$US 215 millones, en un período de 5 años.

Como se observa en el recuadro 1, el período 2003–2004 fue de actividad intensa, donde se trataron algunos temas sensibles a la reducción de la pobreza. Para medir el carácter participativo de algunas de las reformas y en qué medida se encamina la apropiación nacional, se evalúan dos procesos concretos: la institucionalización de la lucha anticorrupción y la aprobación del CAFTA.

Recuadro 1: Algunas Reformas Aprobadas y en Proceso

- Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas (2003)
- Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central (2003)
- Ley de Fortalecimiento Financiero del Sector Productor Agropecuario (2003)
- Aprobación de la Ley Orgánica de Presupuesto (2004)
- Ley de Propiedad, (2004)
- Reforma a la Ley Electoral (Decreto 44–2004).
- Leyes de Instituciones Financieras y Reformas al Seguro de Depósitos (2004)
- Reformas en el sistema de seguridad social en proceso
- Fortalecimiento del sistema de salud para los pobres en proceso
- Mejoras en el sistema de educación a nivel comunitario a través de procesos participativos
- Reformas a la Ley del Fondo de Reducción de la Pobreza (Decreto 76–2004) que tienen que ver con cambios en la operatividad y representación.
- Ley para la Gestión de la Reducción de la Pobreza (Decreto 77–2004). A través de esta Ley se pretende garantizar la permanencia de la ERP, al incorporar las metas globales y los compromisos que adquiere la Administración Pública.
- Implementación de programas focalizados para los pobres. Entrega de bono de 80 lempiras mensuales a todos aquellos usuarios de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, ENEE, que consuman menos de 100 kilovatios de energía al mes (Cerca de 325 mil de los hogares) (2005)
- La Ratificación de CAFTA por parte del Congreso (marzo de 2005)
- Ley del Consejo Nacional Anticorrupción (2005)

En lo que respecta la lucha *anti corrupción*, la sociedad civil ha participado a través de diferentes instancias como FOSDEH y FONAC. Es importante reconocer que aquellos procesos donde participa la sociedad civil requieren tiempo para su diseño y consenso y que, en primera instancia, tienden a favorecer una participación extensiva que conlleva costos en la operatividad de los procesos. Así, para la conformación del Consejo Nacional Anti Corrupción (CNA) se presentó, en un inicio, una prolongada discusión relacionada con la representación del Consejo. En una de las propuestas más recientes se planteó que el CNA debería estar compuesto de 17 representantes de la sociedad civil, 9 miembros del Estado y 2 de la cooperación internacional. Finalmente el CNA quedó conformado con 12 representantes de la sociedad civil.⁷ Este proceso de conformación del Consejo a través de la concertación no sólo prolongó su efectiva operatividad por más de dos años

⁷ Arzobispo de Tegucigalpa, Confraternidad Evangélica, Consejos Empresa Privada y Rectores Universidades, Confederación Trabajadores, Asociaciones Campesinos y Empleados Públicos, Colegios Profesionales, Federaciones de Organizaciones Privadas para el Desarrollo, AMHON, FONAC y Asociación de Medios de Comunicación.

sino que al final no reflejó en forma convincente las expectativas que se crearon en torno al proceso⁸. Una de las preocupaciones que han manifestado algunos entrevistados de la sociedad civil que no participan en el CNA, se refiere a los mecanismos de seguimiento, difusión y retroalimentación. Esto pone en evidencia el complejo proceso de aprendizaje para construir instancias de rendición de cuentas participativas, por lo que es indispensable compartir las lecciones y documentar los antecedentes que llevan a la concertación y sus resultados.

Uno de los procesos más controversiales ha sido la ratificación del *CAFTA*, que procedió con relativa celeridad debido a su complejidad en materia de impactos para el sector productivo y las finanzas públicas. No obstante, el *CAFTA*, y el libre comercio en general, han sido los temas menos discutidos entre los diferentes sectores de la sociedad. Estos temas han sido omitidos en la ERP y corresponde a los denominados “temas sensibles” que fueron dejados de lado en los diálogos iniciales. Desde 2002, en Honduras se realizaron más de 12 manifestaciones sociales en contra de *CAFTA*, sin embargo no se concretó ningún proceso de diálogo formal con la ciudadanía/sociedad civil para tratar el tema. Este hecho podría contribuir a una de las críticas que se hace a la ERP sobre su visión parcial, restándole características de una estrategia nacional precisamente por no considerar algunos temas trascendentales. El hecho que la ERP no considere temas trascendentales como el mencionado, le restan características de una estrategia nacional, lo que puede contribuir a la crítica de “visión parcial” que se le atribuye a la estrategia. Sin embargo, si se considera los puntos sensibles que podrían afectar la continuidad de la estrategia en su totalidad, la participación de las instancias ejecutivas y legislativas en la discusión sobre *CAFTA* podría ser suficiente y la concertación podría buscarse, más bien, en la adopción de medidas para reducir el impacto, particularmente en los pobres y así mantener el sentido de apropiación de la estrategia. En junio de 2005, el Gobierno concluyó una evaluación de impacto del *CAFTA*, en el marco del PSIA⁹. Esta sería la oportunidad para difundir los resultados y dialogar sobre las medidas de política que serán adoptadas para reducir el impacto del *CAFTA* en los sectores más afectados, generalmente los de menores ingresos.

¿Sostenibilidad del crecimiento económico?

A partir de 2001, el crecimiento económico ha reafirmado su tendencia al alza, alcanzando una tasa del 4.6% en el año 2004. En el marco de una estrategia de reducción de la pobreza, lo que interesa es constatar en qué medida el crecimiento económico es sostenible en el tiempo y si éste está dando pautas a cambios estructurales en favor de una mayor equidad en la distribución del ingreso y de una reducción de la pobreza. Si bien todos los sectores económicos presentan un mejor desempeño entre 2001 y 2004, la agricultura, la industria manufacturera y el comercio han registrado un crecimiento más acelerado. Por el lado de la demanda (consumo, exportaciones netas e inversión), el crecimiento de la inversión privada ha sido notable y la volatilidad de la inversión pública, particularmente en 2004. El año anterior, se destacaron las inversiones hechas en el sector de energía eléctrica y telecomunicaciones¹⁰.

⁸ CIPRODEH, Del Diálogo a la Concertación (2005).

⁹ José Silvério Marquez, Honduras: Estimación del impacto del *CAFTA* en el bienestar de los Hogares, junio 2005

¹⁰ En un estudio del Banco Mundial (2004) que identifica los determinantes de crecimiento económico en Honduras, se establece que la educación, la inversión en infraestructura pública y la profundización del sistema financiero son los principales determinantes al explicar el 95% del crecimiento.

Cuadro 1. Indicadores Económicos*

Indicadores	2001	2002	2003	2004 p	2005 e
PIB %	2.6	2.7	3.5	4.6	4.2
IPC %	8.8	8.1	6.8	9.2	6.9
Exportaciones de bienes	1.380	1.325	1.343	1.534	
VA de la maquila (export. servicios)	561	613	710	831	
Cuenta Corriente/PIB	-4.1	-3.1	-4.2	-5.2	-2.5
Inversión Ext. Directa	193,1	175,5	247,2	250,0	
Deuda Ext. Sect. Privado	610	527	525	559	
Transferencias externas	929	967	1.105	1.379	
Déficit fiscal/PIB	-3.2	-3.6	-5.1	-3.0	-2.5
Deuda Pública/PIB	75.2	73.7	75.3	72.8	56.1

Fuente: Banco Central de Honduras y FMI

*En millones de \$US a no ser que se indique de otra manera

Nota: Las transferencias externas incluyen remesas

En cuanto a las actividades generadoras de divisas habría sido deseable constatar ciertos cambios estructurales que reduzcan la dependencia del financiamiento externo y de las remesas. Las mejoras alcanzadas en las *exportaciones*, en el período 2001–2004, se atribuyen, principalmente, a los productos tradicionales tales como el café y el banano que representan el 30% de las exportaciones totales y cuyo crecimiento fue alrededor del 27% en el período mencionado. Los productos no tradicionales han mantenido un crecimiento de aproximadamente 12%, aunque menor al de las exportaciones tradicionales, destacándose productos como el camarón y el aceite de palma. La *maquila*, como actividad exportadora de servicios intensiva en mano de obra, continuó creciendo en 2004. Se crearon 12 nuevos parques industriales y continúa siendo una fuente de empleo que beneficia principalmente a las mujeres con una participación del 69% frente al total de trabajadores. En una economía pequeña, como la hondureña el impacto de la maquila en la actividad exportadora ha sido significativo. El impacto en las condiciones de bienestar de sus trabajadores puede ser también importante, siempre y cuando las condiciones de contratación tiendan a una mayor equidad y que se genere aprendizaje durante el proceso. En lo que respecta las *importaciones*, se ha registrado un importante crecimiento asociado, principalmente, a la demanda de bienes de capital y de materias primas destinadas a la industria (energía y telefónica), aunque es preciso recalcar que las importaciones han crecido también por la carga que representa el incremento de los precios del combustible, el cual en valor ha representado más del 55%, generando una salida importante de divisas.

Las transferencias externas, que incluyen las *remesas*, son otra fuente importante de divisas. Su tendencia es creciente, con un incremento del 48% entre 2001 y 2004, inclusive después del importante salto que se registró como consecuencia del Huracán Mitch en 2001. Las remesas son recursos adicionales al ingreso generado localmente y son dirigidas principalmente al consumo (más del 70%) y en menor medida a ahorro (4%), inversión (4%) y educación (10%) En el corto plazo, no habría razón para pensar en una reversión de las remesas aunque su estabilidad está sujeta a un sin número de riesgos, entre los que se puede citar el ciclo económico de los países de donde provienen dichas remesas y el hecho que sólo una quinta parte de las personas que envían estos recursos tiene

un trabajo asegurado (BID 2003). Por otro lado, la *inversión extranjera directa (IED)*, considerada como la fuente más estable de divisas, ha registrado apenas leves incrementos entre 2001 y 2004. En los últimos años, la IED ha estado orientada, principalmente, al sector de la industria de alimentos, bebidas y tabacos. Las *fuentes externas de financiamiento* han favorecido, particularmente, los créditos concesionales por parte de los organismos internacionales. La deuda multilateral del sector público registró incrementos modestos en 2001 y 2002, pero aumentó en mayor magnitud en el año 2004. La deuda bilateral se ha mantenido relativamente constante con un incremento de alrededor del 5% entre 2001 y 2004¹¹. Hasta el año 2003, la deuda externa del sector privado ha mantenido una estructura similar entre créditos comerciales externos y créditos multilaterales. A partir de 2004, los créditos comerciales han crecido en más del 70%.

¿Se puede hablar de crecimiento de base amplia?. En los últimos años, la mayor actividad económica no se ha traducido en una mayor oferta laboral. Incluso, en los dos últimos años, el desempleo se ha incrementado y continúa el crecimiento del empleo en el sector informal. Por lo tanto, todavía no se puede hablar de una estrategia integradora de base amplia sino de esfuerzos aislados para reactivar la economía. Tampoco se puede hablar de sostenibilidad en el crecimiento económico. Las amenazas y riesgos siguen latentes, entre los que se puede mencionar la inestabilidad de los *precios de los combustibles*, los *desastres naturales*, la *degradación ambiental* y la *corrupción*, entre otros, que pueden ocasionar no solo un retroceso en los avances de estos últimos años, sino que pueden afectar también el crecimiento futuro de la economía nacional. De los diez desastres más importantes registrados en Honduras desde 1965, siete han tenido lugar a partir de 1996. En 1998 el Huracán Mitch causó 14.600 muertes y 2.112.000 afectados¹². En un estudio elaborado por Paul Freeman (2000) para estimar el riesgo de desastres naturales en Honduras, se calculó que la presencia repetida de este tipo de choques puede anular el crecimiento económico del país en los próximos años. El autor argumenta que el monto de financiamiento post reconstrucción es mayor al financiamiento destinado a acciones preventivas. Asimismo, la tasa de retorno post reconstrucción es menor a la de acciones preventivas. Frente a las amenazas del Huracán Adrián en mayo de 2005, la solución inmediata fue convocar a los donantes para asegurar su apoyo en caso de una emergencia, lo que pondría en evidencia que no hay una estrategia preventiva ante una eventual catástrofe natural. De acuerdo a la información proporcionada por SEFIN, no existen los recursos necesarios para simular un comportamiento preventivo debido a las restricciones presupuestarias, por un lado, y a que sólo se dispone de recursos para cubrir compromisos inmediatos, por otro. Otro riesgo que enfrenta el crecimiento económico es la corrupción. Las encuestas locales de indicadores de medición internacional ubican a Honduras en posiciones donde la corrupción o al menos la percepción de la corrupción es vista como endémica. En 2004, Transparencia Internacional ubicó a Honduras en la posición 116 de 146 países, con una calificación de 2.3 sobre 10. Honduras se ha ganado el apoyo de los donantes con las reformas y desempeño macroeconómico. La construcción de un modelo inclusivo y menos vulnerable ayudará a socializar la estrategia así como ganar el

¹¹ Un tema de preocupación que se ha manifestado es el financiamiento externo atado a empresas de los países acreedores y si sus costos son los más convenientes a los intereses del país receptor de la inversión.

¹² Ver United Nations, International Strategy for Disaster Reduction <http://www.unisdr.org/eng/country-inform/honduras-disaster.htm>.

apoyo de la ciudadanía, de inversionistas nacionales y extranjeros, lo que permitirá alcanzar un modelo de crecimiento económico más sostenible.

1.2 Tendencia de los Indicadores de Pobreza

Aunque el vínculo entre crecimiento económico y pobreza no es inmediato, en todo caso bajo una estrategia de reducción de pobreza que privilegia el gasto social, es de esperarse que sus indicadores por lo menos no se deterioren. Los resultados del *Índice de Desarrollo Humano (IDH)*¹³ reflejan el desequilibrio que existe en el progreso al desarrollo entre departamentos. En el período 1998–2003, algunos departamentos demuestran un retroceso en el valor del IDH, tales como Intibucá, Valle y Choluteca y otros presentan ligeros avances, es el caso de Copán, Santa Bárbara y La Paz. A nivel nacional, el IDH no ha tenido grandes cambios, e inclusive entre 2002 y 2003 el índice se ha deteriorado levemente, pasando de 0.672 a 0.657.¹⁴

Cuadro 2. Honduras: Indicadores Sociales

Indicadores	2001	2002	2003	2004 p	2005 e
Desempleo	4.2	3.8	5.1	5.9	
Subempleo Invisible	23.1	26.6	29.6	29.5	
Pobreza %	64.5	63.3	63.5	64.2	
Pobreza extrema %	47.4	45.2	44.7	44.6	
Gasto en ERP % del PIB	8.8	7.5	7.7	8.3	9.0
Gasto público en educación % del PIB	7.2	7.2			

Fuente: SEFIN, INE. Nota: La definición del gasto ERP incluye los recursos disponibles para financiar la ERP, sean éstos de origen nacional o extranjero. La información de desempleo y sub empleo en el 2004 corresponde a mayo.

p preliminar / e estimado

El progreso hacia las *metas del milenio (MDMs)* y cumplimiento de las acciones para la reducción de la pobreza no han sido uniformes¹⁵. Desde la implementación del ERP, los indicadores de pobreza no han mejorado en la dimensión que se habría esperado (ver recuadro), aunque los logros en la reducción de la pobreza extrema son mayores. Honduras sigue siendo uno de los países de América Latina con el mayor porcentaje de pobreza extrema.

¹³ El IDH elaborado por UNDP mide el desarrollo en función a tres dimensiones: esperanza de vida, educación y estándar de vida.

¹⁴ Más allá del retroceso también preocupa la desigualdad geográfica (urbano/rural) y la desigualdad que existe al interior de algunos departamentos. En el año 2003, la desnutrición en las zonas rurales prácticamente duplica la desnutrición en las áreas urbanas. En departamentos como Intibucá, si bien tiene un índice de desarrollo humano levemente superior al promedio del país, también tiene uno de los municipios con uno de los menores índices del país (San Marco de Sierra).

¹⁵ En el informe de las Naciones Unidas sobre el avance en las metas del milenio, se señala que las áreas más viables para su cumplimiento hasta el 2015 son la educación y la salud.

Recuadro 2. Honduras: Avance en las Metas del Milenio

MDMs en buen camino	MDMs más difíciles de cumplir
Asegurar la educación primaria para niños y niñas.	Reducir la pobreza extrema
Lograr la equidad de género en acceso a educación.	Reducir la tasa de desnutrición
Reducir la mortalidad materna.	Disminuir la mortalidad infantil
Disminuir los casos de contagio de enfermedades graves	Detener el avance de VIH/SIDA
Mayor acceso al agua potable	Revertir el deterioro ambiental
Mejorar las condiciones de vida	

Fuente: Informes Metas del Milenio 2003, UNDP

En el marco de las MDMs, el logro más destacable en Honduras es el de la matrícula en la educación primaria: más del 90% de los niños comprendidos entre los 7 y 12 años de edad esta matriculado en una escuela. ¿Existe algún riesgo que la tendencia alcanzada se revierta? Los retos más grandes son mejorar la calidad y los índices de deserción de las escuelas primarias y secundarias. Las evaluaciones de calidad en los grados de tercero y sexto de primaria reflejan una “muy baja” calidad en la educación. Por otro lado, sólo uno de cada dos estudiantes llega al sexto grado, un estudiante de cinco llega al noveno grado y un estudiante de cada diez llega al doceavo grado. La deserción escolar se explica, básicamente, por la falta de incentivos para mejorar el desempeño escolar y por las restricciones económicas que enfrentan las familias. Si bien existen algunas reformas donde los resultados son positivos (EFA – educación para todos), logrando reducir el componente salarial en el gasto total en educación, las recomendaciones siguen insistiendo en la necesidad de mejorar la eficiencia en el gasto¹⁶ (ver en la segunda parte recuadro 6 sobre cómo hacer más eficiente el gasto en educación).

¿Qué factores están limitando el cumplimiento de la trayectoria de las MDMs?

- En el caso de Honduras surge la pregunta si los recursos que se han programado para el cumplimiento de estos objetivos son suficientes. Sachs (2004) enfatiza la necesidad que los gobiernos de los países que apoyan el financiamiento de las MDMs amplíen sus donaciones para facilitar el gran impulso que requieren los países de bajos ingresos. ¿Podrán más recursos romper con estructuras tradicionales que están impidiendo el uso eficiente de los recursos? ¿Se podrá contar con sistemas de información para asegurar la asignación adecuada y el seguimiento sistematizado de los recursos? Es evidente que para ciertos segmentos de la población, un mayor financiamiento podrá significar la sobrevivencia, como en el caso de la ayuda externa para evitar el riesgo alimenticio y las enfermedades endémicas, pero en otros casos el gasto deberá ser evaluado con criterios de impacto (obras viales) Esto es fundamental si se considera que en el último tiempo ha crecido el gasto ERP, sin que se logre todavía revertir los indicadores de pobreza.

¹⁶ Banco Mundial, Honduras Development Policy Review, 2004

- En este sentido, se ha insistido reiteradamente que el *vínculo entre los pilares de la ERP y las MDMs* no es explícito y tampoco se ha evaluando las interrelaciones que puedan existir entre las MDMs. Además, se ha constatado que la selección de proyectos todavía se realiza sin un criterio estratégico asociado a las MDMs. El enfoque de la reducción de la pobreza en Honduras todavía tiende a ser un conjunto de proyectos que no necesariamente están interrelacionados para contribuir a una mejora de las MDMs y sobre todo a la sostenibilidad de sus metas.
- Todavía falta reforzar los *indicadores de seguimiento intermedio*, los cuales permitirán evaluar la reducción de la pobreza. Ésta es una tarea compleja, aunque las propuestas son múltiples y dependen del uso que se den (seguimiento para donantes y gobierno o para beneficiarios directos del programa) El INE ha manifestado la necesidad de desarrollar indicadores oportunos para alertar sobre desviaciones en la trayectoria de las MDMs. La identificación de indicadores proxy o de alerta permitirán tomar medidas oportunas. El INE, a través de sus encuestas continuas de hogares, podría presentar algunos indicadores útiles para evaluar con mayor oportunidad los riesgos (alimenticios o de ingreso o consumo) Es preciso agregar que en el Informe sobre las Metas del Milenio de Honduras de las Naciones Unidas se ha manifestado que en el caso de todas las metas (con excepción de agua y vivienda) es necesario mejorar la calidad de la información estadística.

Ciertamente hay mucho por hacer. De acuerdo a la información proporcionada por el INE sobre las necesidades básicas insatisfechas, se evidencia que, a mayo de 2004, todavía un 20% de la población rural utiliza agua proveniente de los ríos mientras que el 92% de las viviendas en el área urbana cuenta con agua potable. Sólo un 38% de las viviendas rurales cuenta con energía eléctrica (92% urbanas) El analfabetismo afecta principalmente a la población rural (27%), en igual proporción para hombres y mujeres. La cobertura de la educación secundaria (personas entre los 16 y 18 años) es del 8% en las zonas rurales y del 35% en áreas urbanas, mientras que la cobertura de educación primaria en el área rural es del 88% (91% en las áreas urbanas) Por lo tanto, el progreso en educación se derrumba en la educación secundaria. Asimismo, se ha podido constatar que un porcentaje importante de la juventud que no estudia tampoco trabaja. En el nivel nacional, un 24% de la población entre 14 y 18 años no realiza ninguna de las dos actividades. Estas condiciones ocasionan que la población no pueda satisfacer una canasta básica de alimentos. Para 2004, los porcentajes de la población bajo la línea de pobreza registrados en las zonas rurales alcanzaron el 70.3% en esas zonas y el 58.7% en las zonas urbanas.

1.3 Elecciones y Transición Electoral: Retos para la Sobrevivencia de la ERP

Las consultas efectuadas a algunas personas residentes en la capital ponen en evidencia una fatiga electoral y una relativa conformidad con el futuro político. Emmanuel (2003) habla de una posible deslegitimación de la democracia como consecuencia de los escasos logros en la reversión, de la situación de pobreza en Honduras por parte de los gobiernos anteriores.¹⁷ Este aspecto explicaría el estatus quo en la arena electoral y

¹⁷ Raison Emmanuel, La Democracia desde Abajo. Nuevos Sujetos para la Participación Ciudadana, UNDP, 2003

una tolerancia que se ha combinado con una relativa estabilidad política, un activo que ha estado ausente en los otros países de la región que se encuentran implementando una ERP.

La transición de gobierno y la ERP.

En las elecciones internas de los partidos políticos, celebradas simultáneamente en febrero de 2005, participaron más de 2.000 precandidatos a presidente y vicepresidente; 256 diputados y 298 alcaldes y concejales municipales. Durante estas elecciones, el Presidente del Congreso – precandidato ganador del Partido Liberal, Porfirio Lobo – tuvo como principal eslogan combatir la violencia y reintroducir la pena de muerte. Manuel Zelaya del Partido Liberal tuvo como principal propuesta el rompimiento con las antiguas estructuras políticas. Hasta ese momento, los temas de reducción de la pobreza y los compromisos adquiridos para el cumplimiento de las MDMs no fueron parte del debate político.

Para facilitar la transición electoral, el actual Presidente de Honduras se comprometió a explicar a los candidatos a la Presidencia, los riesgos que conllevarían posibles desfases en los compromisos acordados con el FMI y con la entrega de recursos con cargo a la Cuenta del Milenio. Este ánimo para facilitar la transición ha sido replicado en diferentes instancias, incluyendo municipios e instituciones vinculadas con la implementación de la ERP. La Secretaría de la Presidencia y SEFIN han participado en un programa de apoyo para la sostenibilidad de la ERP que esta orientado a candidatos a la presidencia y sus equipos de alto nivel, así como a candidatos a alcaldes y diputados. Las áreas centrales de atención son la programación macroeconómica y fiscal y el financiamiento y monitoreo de la ERP. Este acercamiento es importante no sólo en una transición electoral sino también como intercambio de información entre actores protagónicos en el quehacer diario. En un estudio donde se evalúa el conocimiento de los pre-candidatos presidenciables, solo dos candidatos de un total de 12 conocían la ERP.¹⁸ Este resultado demuestra que la difusión amplia de la ERP ha fallado en el ámbito político, excepto por iniciativa propia de la clase política para informarse en este sentido. La comunidad internacional ha apoyado la transición no sólo con recursos sino también con metodologías. Los organismos multilaterales han mantenido reuniones con los candidatos presidenciales a las elecciones generales también con este fin.

¹⁸ Datos proporcionados por Leo Valladares.

2. Avance en los Objetivos de la ERP

En esta sección los referentes para la evaluación serán los objetivos de la ERP: participación, asociación (*partnership*), apropiación y resultados. Parece haber coincidencia en que la voluntad política ha sido crucial para apoyar la continuidad de la ERP. Paralelamente, la sociedad civil ha desarrollado, con mayor constancia desde el Huracán Mitch, una cultura organizativa que facilita los procesos de participación. De acuerdo a algunas organizaciones de la sociedad civil, el diálogo entorno a las expectativas de los recursos HIPC habría contribuido también a despertar el interés entre los participantes. Por su parte, los donantes han hecho de la participación un ingrediente común en los proyectos que apoyan. Por otro lado, tanto el gobierno, como los donantes y los representantes de la sociedad civil se han mostrado abiertos a dialogar sobre propuestas que mejoren la estrategia. Esta predisposición ha dado lugar a la consulta sobre el informe de avance de la ERP y la propuesta de regionalización de la estrategia, así como la determinación de los sectores a los que el Millennium Challenge Corporation apoyaría. No obstante, la participación, medida en función de los cambios que se estarían dando en los espacios de influencia donde se define la política económica y en la asociación entre beneficiarios de la ERP, no ha sido muy positiva. El monitoreo de impactos y de resultados continúa siendo un tema prioritario, aunque difícil de implementar, no sólo por la falta de definición de los sistemas de seguimiento, sino también por el trabajo que implica construir indicadores cuando paralelamente se está construyendo sistemas estadísticos.

2.1 Los Procesos Participativos Aumentan

De los tres países de la región se puede decir sin lugar a duda que Honduras ha realizado notables esfuerzos por incorporar a la sociedad civil en las diferentes etapas de la implementación de la ERP, aunque en un inicio el proceso no fue tan incluyente. Existe consenso al mencionar que la ciudadanía reconoce cada vez más las bondades de la organización como una manera más eficiente de dar a conocer sus demandas. De acuerdo a las entrevistas realizadas al gobierno y a los donantes sobre la participación en la ERP, éstos consideran que el balance del último año es positivo. No obstante, las consultas efectuadas a la sociedad civil que no está participando directamente en la ERP, dejan entrever diferencias de opinión sobre los procesos participativos. Esto no es extraño ya que la sociedad civil representa a diversos sectores y a diferentes intereses, por

tanto, no es inusual que se manifiesten desacuerdos en torno a la representatividad y a las decisiones de sus actores. FOSDEH atribuye este hecho a que la sociedad civil carece de una agenda consensuada sobre la reducción de la pobreza. Como consecuencia, existe debilidad en las alianzas entre miembros de la sociedad civil¹⁹. Asimismo, FOSDEH atribuye cierta debilidad en la participación de la sociedad civil a las limitadas capacidades que ésta dispone para discutir y proponer temas técnicos así como a la falta de alternativas para alcanzar una independencia financiera como organización. En todo caso, se reconoce los esfuerzos que se han dado al nivel de Gobierno y de donantes para ampliar las instancias de participación en este último año, entre las que se mencionan algunas a continuación.

La reorganización del Consejo Consultivo ERP (CC-ERP), creado como un espacio para la participación ciudadana en el marco de la ERP, amplió el número de representantes de la sociedad civil de 5 a 12, quienes fueron ratificados en diciembre de 2004²⁰. El número de representantes del sector productivo y social, que inicialmente era uno, se incrementó a tres. El número de representantes de la juventud y mujeres es actualmente dos. De la misma manera, se han creado espacios de representación para las organizaciones étnicas, de la tercera edad y de discapacitados así como para organizaciones no gubernamentales. La sociedad civil que participa en el CC-ERP y que ha presenciado esta transición, considera que la ampliación del número de organizaciones de la sociedad civil ha dificultado el diálogo. Así por ejemplo, se han registrado mayores problemas en la designación de algunos representantes, es el caso la representante de las mujeres, la cual desde diciembre de 2004 – cuando entró en vigencia el CC-ERP – no puede ser nombrada por la falta de consenso. Por otro lado, con la nueva estructura del CC-ERP no se han ratificado a los miembros de la sociedad civil que habían sido designados anteriormente, tal es el caso de FOSDEH que antes era parte de los miembros del Consejo y ahora ha pasado a ser un observador técnico. ¿Cambio o continuidad? Sólo el tiempo determinará si los cambios en la composición del CC-ERP permitirán mejorar la *representatividad* y la injerencia de la sociedad civil.

Consulta sobre Informe de Avance ERP 2004. El informe de avance de la ERP²¹ fue sometido a Consulta de la Sociedad Civil y de la Comunidad de Cooperantes a través del CC-ERP. Las consultas sobre el informe se organizaron a través de 6 talleres regionales. El número de participantes fue de 800 personas, que representaron a 12 sectores de la sociedad civil así como al G-16. Las conclusiones principales de los talleres fueron que:

- No hay evaluaciones de impacto de las políticas.
- Existe preocupación sobre la continuidad de la estrategia frente al próximo contexto electoral.

¹⁹ La división de la sociedad civil en Honduras es una debilidad que ya en la década de los 80 fue un motivo suficiente para que algunas entidades privadas de ayuda desviaren su apoyo hacia otros países centroamericanos como el Salvador y Guatemala (Biekart 2003)

²⁰ Corresponde a reformas a la Ley del Fondo de Reducción de la Pobreza. La representación gubernamental está integrada por el Secretario de Finanzas; el Secretario de Educación; el titular de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, SERNA; el Secretario por ley de Gobernación y Justicia; el Secretario de Agricultura y Ganadería, y el Secretario de Salud. La representación de la sociedad civil esta compuesta por delegados de: las centrales obreras; las centrales campesinas; las organizaciones juveniles; las organizaciones de la tercera edad; las organizaciones de personas con discapacidad, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, COHEP, micro y pequeña empresa, del sector social de la economía, federaciones de patronatos y organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, organizaciones étnicas y organizaciones de mujeres. También existe un representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)

²¹ G de H, Informe de Avance, Estrategia para la Reducción de la Pobreza, marzo 2005

- Se insiste en la necesidad de efectuar una adecuada priorización de los programas, con una mayor participación de la sociedad civil en los programas a financiar y en la determinación de aspectos estratégicos de la ERP. Inclusive se recomendó una mayor participación de los mismos funcionarios de gobierno para lograr mayores compromisos y agilidad en la implementación de proyectos.
- Se recomienda coordinar mejor los esfuerzos de los donantes y de las ONG para apoyar a los sectores más pobres.

Metodologías participativas para identificar y priorizar programas y proyectos. En las decisiones de selección de proyectos se ha procurado institucionalizar la participación de la sociedad civil. Para ello se cuenta con el apoyo financiero de organismos internacionales destinado a definir las metodologías de participación apropiadas. Es importante mencionar que no todos los programas y proyectos incluidos en el presupuesto ERP para 2005 fueron diseñados a través de este proceso participativo. Este proceso se aplicó a alrededor del 37% del monto HIPC para este año, destinados a 34 proyectos. Algunos participantes de la sociedad civil manifestaron que debido a las restricciones de tiempo, la formulación del presupuesto, la selección de 34 proyectos, su impacto y los mecanismos de rendición de cuentas no pudieron ser establecidos de la forma más idónea. Sin embargo, parecería ser que como ejercicio, este proceso ha sido una experiencia positiva de aprendizaje, quedando pendiente el fortalecimiento de la *efectividad* de esta participación.

Procesos regionales y municipales de consulta y participación. Algunas de las propuestas de participación son impulsadas localmente y otras son externas. Lo importante es que estas iniciativas no sean sólo consultas sino que se conviertan en verdaderos espacios de participación. Entre las iniciativas de participación recientemente implementadas se encuentran: (i) AMHON que ha estado involucrada en la capacitación de los candidatos a alcaldes en el marco de la *gestión municipal participativa* (Junio–Agosto 2005) con el fin de facilitar la transición de los municipios. En estos foros se busca dar a conocer, entre otros aspectos, la transparencia municipal, la inclusión social desde la perspectiva de género y los pactos locales; (ii) La consulta sobre la *regionalización de la ERP*, organizada por DFID, TROCAIRE, FOSDEH y ASONOG²² para evaluar los impactos regionales de la ERP. Este proceso de participación se inició en 2002 y sus resultados fueron presentados a finales del año 2004. Las regiones estudiadas fueron el Valle de Sula, Oeste, Centro y Sur. El proceso involucró a más de 2.500 organizaciones. Entre los logros más destacables de este proceso participativo, se encuentra el interés por implementar mecanismos de rendición de cuentas para las autoridades locales y municipales así como la consolidación de organizaciones regionales, sobre todo aquellas muy dispersas. Esta consulta ha permitido, entre otros aspectos: (i) el intercambio experiencias, (ii) una mayor coordinación entre regiones y, (iii) una ampliación del conocimiento sobre la ERP. Como resultado, se ha empezado a trabajar en la regionalización de la ERP a través de metodologías que permitan establecer las demandas de las regiones. En este campo los retos todavía son enormes, por ejemplo: ¿cómo compatibilizar los planes estratégicos municipales con demandas regionales? El *FHIS* es otro caso rescatable sobre el progreso en las instancias de participación en el ámbito local. Este Fondo ha sido objeto

²² Hunt Sarah, Participatory Regional Poverty Diagnoses, Strategies and Projects for the Reduction of Poverty in Honduras, Trocaire Central America, August 2004.

de transformaciones con la finalidad que los procesos de selección de proyectos sean más participativos. En un informe de evaluación del FHIS (del Cid, 2005) se señala que a través de los cabildos abiertos, el FHIS ha logrado hacer más participativa la selección de proyectos, lo que se ha traducido en un mayor porcentaje de utilización de las obras. Los funcionarios del FHIS manifiestan, sin embargo, que la participación, al igual que otros aspectos en la ejecución de las obras, tiende a ser menos eficiente por la gran desconfianza que existe entre los actores, lo que impone ciertas restricciones en la participación de los ciudadanos.

Proceso de participación para la asignación de recursos de la corporación del desafío del milenio (MCC) y HIPC. En mayo de 2004, Honduras fue declarada elegible para el MCC²³. En junio del mismo año, la propuesta sobre el MCC fue presentada al Grupo Consultivo para Honduras. Para dar continuidad al proceso de consulta, en octubre de 2004, se abrió un espacio en la página web del SIERP y se realizaron una serie de presentaciones a empresas privadas, sociedad civil, comunidad de cooperantes y ONGs con sede en Honduras. Desde la presentación de la propuesta inicial se introdujeron varios cambios: (i) la inclusión de la sociedad civil como miembro con derecho a voto en el Directorio del MCC-Honduras, (ii) la eliminación de los componentes de turismo y desarrollo urbano y (iii) la expansión del enfoque geográfico del proyecto de Desarrollo Rural²⁴. Esta redefinición de las prioridades ha sido un paso importante en el proceso consultivo, quedando como reto el fortalecimiento de la participación al momento de ejecutar los proyectos. Asimismo, con el compromiso adoptado por el G-8 para ampliar el alivio de deuda, el Presidente Maduro habló de una “gran concertación” para identificar los proyectos prioritarios a ejecutar con los recursos provenientes de dicho alivio. Cómo se concretará esta tarea está todavía por verse.

2.2 Asociación y Empoderamiento

Los informes de evaluación anteriores sobre Honduras sostienen que los donantes son los actores protagónicos de la ERP, ya que su participación ha sido la más continua en las diferentes etapas de implementación de la estrategia. Existe evidencia que los donantes todavía lideran ciertos procesos clave sobre la base de iniciativas que surgen en sus respectivas sedes y que al momento de traducirlas al contexto nacional dan paso a los procesos de diálogo participativos. En esta dirección, se han creado instancias formales para el diálogo que han facilitado los encuentros entre beneficiarios. Estas iniciativas están reforzando la cultura organizativa y abriendo espacios para la participación y el aprendizaje continuo. Sin embargo, las diferencias entre niveles técnicos y de representatividad de la sociedad civil son algunos aspectos que todavía limitan la interacción en situaciones de equidad entre actores. En la medida en que los donantes han tenido un lugar protagónico en la implementación de la ERP, se evaluará cómo ha ido evolucionando en el último año su relación con el resto de beneficiarios.

La relación entre los donantes y el *gobierno* ha sido positiva, particularmente en la organización de procesos de consulta sobre proyectos específicos (sectores salud, educación y transición electoral) así como en el fortalecimiento del desempeño macroeconómico. A los ojos de los donantes, el Gobierno ha sido un interlocutor favorable en la organización de los procesos participativos. UNAT y SEFIN han jugado un papel importante en la coordinación de la ERP, principalmente como vínculo entre

²³ En el informe de Honduras de 2004 preparado por el ISS, se menciona el contenido de la propuesta inicial.

²⁴ MCA, Honduras, Compact Consultative Process: Overview of the Consultation Process to Date, May 20 2005

sociedad civil y donantes. Sin embargo, resultaría todavía muy prematuro hablar de una asociación entre gobierno y donantes. De acuerdo a un representante del PNUD, la gestión del gasto social, ha sido iniciativa de los organismos de cooperación internacional. Algunos donantes y representantes del gobierno han manifestado que todavía se debe construir la confianza entre ambos para poder hablar en iguales términos.

La relación de los donantes con *la sociedad civil* es menos clara y depende mucho de a quién se formule la pregunta. Los donantes consideran que existe un progreso positivo²⁵, sin embargo existen algunos espacios en que la sociedad civil califica esta relación como débil, particularmente en lo que respecta la programación macroeconómica. Sobre este tema, habría que tomar en cuenta que algunas decisiones en torno a la gestión macroeconómica son de competencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo, mientras que la participación de la sociedad civil debería realizarse a través de la rendición de cuentas basada en sistemas de información. Es decir, no se debe confundir transparencia en la gestión pública con participación. En cuanto al apoyo directo de los donantes a la sociedad civil, existen algunos proyectos en el marco de la ERP. La Asociación de Cooperantes Internacionales (ACI), juntamente con el DFID y CIDA ha coordinado un fondo multidonante para fortalecer a la sociedad civil y a otros actores comprometidos con la implementación de la estrategia²⁶. El Banco Mundial ha expresado que se deben encontrar mecanismos para financiar directamente a la sociedad civil en sus esfuerzos por mejorar las capacidades. Este aspecto evitaría que el apoyo del donante o del Gobierno sea considerado como vinculante. La pregunta que surge es: ¿Cómo garantizar la independencia de la sociedad civil para el seguimiento de resultados cuando no es financieramente independiente o no tiene un mismo nivel técnico que sus contrapartes?

La relación de los donantes con el *sector privado* se sustenta en el apoyo que brindan los primeros para mejorar el ambiente de negocios, la infraestructura, las instituciones y las condiciones de mercado, entre otras. En cuanto a iniciativas concretas, la relación de asociación entre donantes y otros beneficiarios varía. Es así, que las privatizaciones son propuestas complejas de difícil ejecución dado que la aprobación de leyes no es suficiente para atraer inversionistas en las mejores condiciones para el país. Debido a la falta de experiencia local y de ahorro interno, los procesos son, usualmente, liderados internacionalmente. Desde un punto de vista fiscal, los tiempos que se dan para fortalecer la relación entre los sectores público y privado (local) en un proceso de privatización son, por lo general, limitados. Por otro lado, no existe una propuesta consensuada entre donantes sobre el futuro del sector privado. Hay diferentes esquemas de apoyo entre los donantes que varían entre el apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las empresas de mayor tamaño.²⁷

2.3 Seguimiento y Evaluación de Impactos y Resultados

Las propuestas para evaluar la ERP y para alcanzar las metas del milenio siguen en proceso. Existen metodologías de seguimiento, algunas más participativas y de más largo plazo que otras. Es fundamental que se insista en la evaluación de impacto de políticas y de reformas para entender como contrarrestar aquellas que imponen costos cuantitativos y cualitativos en los diferentes sectores, particularmente en aquellos de

²⁵ Los JSA del FMI/BM califican a las consultas y participación de la sociedad civil como positivas pero no sustentan su análisis sobre casos concretos, restando peso a sus afirmaciones.

²⁶ Entrevista a Sally O'Neill de Trocaire, Honduras

²⁷ Entrevista a Dante Mossi, funcionario de Banco Mundial, Honduras.

menores ingresos. Estas evaluaciones de impacto permitirían también fundamentar de mejor manera la secuencia con que se deben introducir algunas reformas. La difusión amplia, oportuna y sistematizada de información de fácil comprensión que capte los objetivos y resultados de los programas y proyectos de reducción de la pobreza es el primer paso para entender el alcance de las iniciativas. Mientras se desarrollan mecanismos de evaluación, las auditorías sociales son, probablemente, el instrumento más idóneo de control gracias a su adaptación a las condiciones locales.

- A pesar del abundante número de informes de evaluación que producen las autoridades y los donantes, el impacto en la pobreza de determinadas políticas no forma parte integral de estos informes, lo que no permite tomar oportunamente las medidas correctivas que podrían darse en el contexto de la ERP. El seguimiento de la ERP consiste en la presentación de *informes de avance* así como de reportes trimestrales y anuales de ejecución del gasto a cargo del Gobierno a través de su Unidad de Apoyo Técnico (UNAT). El contenido de estos informes fue sometido a consulta, sin embargo, se desconoce la manera en que los resultados obtenidos en dicha consulta fueron tomados en cuenta en las decisiones de política económica. El segundo informe de avance oficial ha sido presentado a inicios de 2005. De la misma manera, el CC-ERP ha elaborado un informe sobre las acciones enmarcadas en la ERP así como ha realizado comentarios a los informes de avance presentados por el Gobierno. El FMI y el Banco Mundial también han presentado *informes de evaluación* que se centran en el análisis del proceso de consulta, la implementación de políticas, el progreso en la reducción de la pobreza y las actualizaciones en el contenido de la ERP.
- En sistema de información, *SIERP*, continúa en proceso de elaboración y se está construyendo un conjunto de indicadores finales e intermedios para el seguimiento de la ERP. Las instituciones involucradas en la ERP están a cargo de la selección de indicadores relevantes que permitan realizar el seguimiento correspondiente. Actualmente, se continúa en la fase de sistematización de los indicadores y se dispone de la planilla donde la información podrá ser, eventualmente, filtrada para conocer el avance del proyecto y de su financiamiento. Sin embargo, se observa que no existe un vínculo claro entre políticas e indicadores. Por otro lado, no se han incluido indicadores de alerta temprana que permitan monitorear las variables de coyuntura y su posible impacto en la pobreza, de tal manera de tomar oportunamente las medidas correctivas. En la entrevista mantenida con el INE se señalaron algunas alternativas, como ser la construcción de una canasta mínima de productos y servicios (granos, lácteos, transporte) para seguir una “inflación de base” y así evaluar los efectos a los sectores de menores ingresos. Por otro lado, se considera que con el fin de ejercer un monitoreo más riguroso, la sociedad civil debería disponer de una base de datos con todos los proyectos para la reducción de la pobreza, financiados con recursos externos.
- Los *PSIA* permiten hacer una evaluación del impacto redistributivo de las políticas, particularmente sobre la pobreza. En Honduras, se han llevado a cabo cuatro PSIA: (i) El impacto de la privatización de la reforma eléctrica, (ii) el impacto de las alzas de los combustibles

sobre los más pobres²⁸, (iii) el impacto de la reforma tributaria²⁹, y (iv) el impacto del ajuste al salario mínimo vital. En este año se tiene previsto realizar estudios y evaluaciones de impacto del CAFTA, del gasto público y de subsidios de la energía eléctrica. Quién selecciona las políticas a estudiar?, Cuán oportunos son los estudios? Quién realiza estos estudios y cargo de quién está la difusión y el uso que se dará a los resultados? son temas fundamentales para hacer de los análisis verdaderos instrumentos de evaluación y evitar que se conviertan en estudios técnicos de propiedad del Gobierno

- En repetidas entrevistas se manifestó la importancia de las *auditorías sociales* como mecanismos de seguimiento. En el *nivel local*, las comunidades tienen las mejores opciones para velar por la buena ejecución de los proyectos. En el nivel municipal, se han preparado propuestas para el control interno (Ver figura 1) Estos sistemas incluyen la planificación y el presupuesto participativo que permiten la generación de espacios donde las organizaciones de la sociedad civil pueden participar en la toma de decisiones en estos campos. Una vez más, es preciso insistir en la necesidad de planificar procesos paralelos de capacitación para hacer más efectivas las instancias de control social. Algunos donantes apoyan estos procesos. El PNUD, por ejemplo, está a cargo de los proyectos de promoción de transparencia municipal, cuya segunda fase terminó en diciembre de 2005. USAID, por su parte, ha apoyado en la elaboración de metodologías. En el estudio sobre el avance en los procesos de transparencia y control en Honduras, Avila (2004) manifiesta que en algunos municipios se han organizado Comités de Transparencia, los cuales desde hace unos años han sido denominados como “Contralores Sociales” y han sido promovidos por el FHIS y por lo que fue la Contraloría General de la República. El autor recalca, sin embargo, que estas entidades oficiales apoyaron estos Comités solo en su momento de gestación (inicial), posteriormente la sociedad civil les ha dado continuidad, sobre todo en aquellos casos que han demostrado utilidad para ella. El voluntariado de líderes sociales en tareas de vigilancia y monitoreo de proyectos públicos ha sido grande. AMHON ha manifestado que gracias al monitoreo efectuado por las comunidades, ciertos proyectos han tenido que ser revisados por la mala calidad de la obra. Los Comités de Transparencia son de reciente creación y su funcionamiento varía de acuerdo al apoyo que obtienen tanto de sus fundadores como de instancias externas. Un Comité de Transparencia da mucho realce al Municipio donde éste funciona, primero, porque la ciudadanía gobernada mejora su nivel de confianza en las autoridades que eligió y, segundo, porque las instituciones nacionales y organismos internacionales tienen mayor confianza en colaborar en la solución de sus problemas, sabiendo que hay mayor eficiencia y transparencia administrativa.

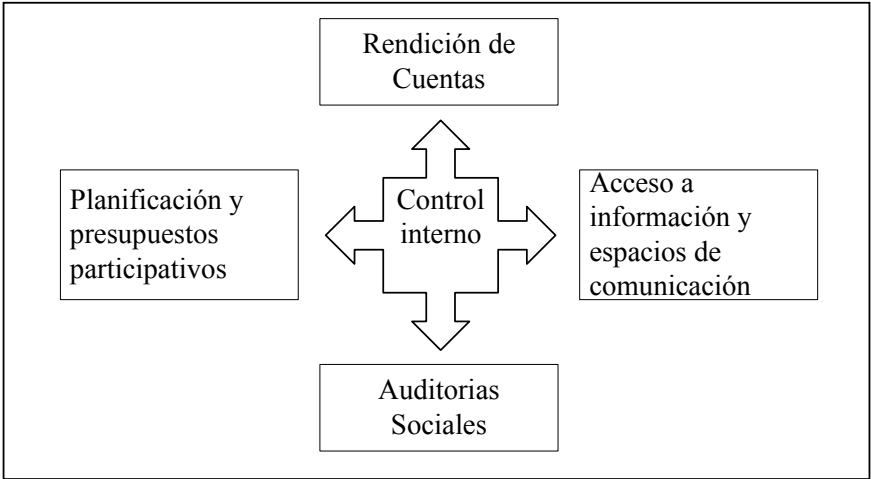
En ciertos proyectos del sector rural, PRONADERS señala que usualmente el monitoreo se hace con un enfoque de insumo/producto medido,

²⁸ El estudio sobre el impacto de los precios de los combustibles tiene componentes cualitativos y cuantitativos. A través de análisis econométricos se evaluó el impacto de la alza de los combustibles sobre el índice general de precios y se evaluó el efecto distributivo sobre la propensión media a consumir de los rubros más afectados por el incremento de precios de los combustibles. Aspectos cualitativos fueron analizados a través de entrevistas en zonas rurales y urbanas. La conclusión es que el impacto es mayor en los rubros de transporte y vivienda, los que no se traducen con la misma intensidad y prontitud, sobre el resto de la economía.

²⁹ La evaluación del impacto de la reforma tributaria concluyó que dichas reformas eran ligeramente progresivas en términos distributivos.

por ejemplo, por entrega de insumos y hectáreas cultivadas. Si bien este es un paso inicial, es preciso reforzarlo para medir otros criterios como productividad o eficiencia en la asignación de recursos. Es decir, no hay sistematización en el seguimiento de la información por parte de las comunidades, que les permita contar con bases de datos para evaluar impactos agregados y no sólo individuales.

Figura 1. Campos de Transparencia y Participación Municipal



Fuente: AMHON

3. Cooperación entre Donantes

La ERP requiere también que los donantes amplíen sus esfuerzos de coordinación entre ellos a fin de facilitar y hacer más eficiente su implementación. Los informes de evaluación de los años anteriores indican avances en este campo, aunque con ciertas limitaciones de algunos donantes para adaptarse a las nuevas exigencias que impone la ERP. En esta ocasión para evaluar el “*stance*” de la cooperación entre los donantes se definen tres parámetros: una cooperación profunda, en el marco de la ERP, que podría centrarse, en primer lugar, en las *iniciativas/decisiones* conjuntas que tomen los donantes para identificar y defender un interés mutuo (i.e. instancias de coordinación para implementar la ERP), en segundo lugar, como éstas conducen a *cambios en las políticas* de los donantes más allá de las que se hubieran dado si las decisiones fueran unilaterales (i.e. nuevas modalidades de apoyo financiero con acciones coordinadas) y en tercer lugar dependerá de los *esfuerzos conjuntos* por estandarizar conceptos, difundir información y evitar duplicaciones (i.e. SWAps y presentación de informes de seguimiento conjuntos).

3.1 Progreso en las Instancias de Coordinación en que Participan los Donantes

En el ámbito internacional, la coordinación entre donantes y gobiernos se ha mantenido vigente a través de reuniones y talleres donde se han establecido acuerdos para reforzar el proceso de la ERP³⁰. Estos encuentros (Declaración de París, Marzo 2005) han resultado en una serie de compromisos con cronogramas específicos hasta 2010. Por ejemplo, se ha establecido como meta que, hasta 2010, por lo menos el 75% de los países deben contar con un plan de desarrollo (incluida la ERP), con marcos de mediano plazo, orientados a resultados y que los flujos de ayuda se alineen a las prioridades nacionales. Sin embargo, ciertos temas aún no han sido objeto de discusión, tales como el rol del FMI como catalizador de recursos y la condicionalidad.

En el nivel nacional, las reuniones del *Grupo Consultivo de la ERP* (congrega a gobierno, donantes y sociedad civil) han permitido dar continuidad a los compromisos adoptados para el seguimiento a la ERP. En mayo de 2005, se realizó un taller de trabajo para revisar el Plan de

³⁰ Para información sobre algunas reuniones internacionales ver Taller Regional de Armonización, Tegucigalpa, noviembre 2004 y Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda de Desarrollo, marzo 2005.

Acción de la ERP, donde el presidente del *G-16*³¹ – embajador del Canadá en Honduras – presentó algunas recomendaciones para la reducción de la pobreza (ver recuadro) El *CC-ERP* ha tenido una dinámica interesante que no sólo ha servido para reforzar procesos concretos de participación, sino que está ayudando a reforzar los procesos organizativos. Sus funciones definidas por Ley y su interacción con el Gabinete Social han dado un sustento positivo al proceso. Entre las debilidades que han sido reiteradas por los entrevistados se señala que no existen sistemas de retroalimentación entre los representantes de *CC-ERP* y el resto de la sociedad civil. Si bien a través de *SIERP* se da a conocer las minutas de las reuniones (con cierto rezago) no se considera necesariamente un medio masivo de difusión de esta información. Existe todavía mucho por hacer en el campo de la socialización de la ERP.

Recuadro 3: Pronunciamento G-16 en la Reunión del Grupo Consultivo (mayo, 2005)

En los comentarios al segundo informe de avances de la ERP realizados por el G-16, se señaló que si bien el crecimiento económico, presenta cifras muy alentadoras, es preciso avanzar también en las políticas de redistribución de la riqueza, ya que el crecimiento por sí mismo no es suficiente para reducir la pobreza. Un aumento en el gasto público a favor de los más pobres debe ir acompañado de medidas para promover la inversión productiva e incrementar la participación del sector privado en el desarrollo del país. Con respecto a la estabilidad macroeconómica, el G-16 considera de suma importancia: (i) mantener la actual disciplina fiscal, (ii) avanzar hacia un sistema tributario equitativo, (iii) profundizar las reformas institucionales al sistema financiero y, (iv) garantizar la sostenibilidad fiscal de la política salarial del sector público. En nombre de los países cooperantes, el G-16 exhortó sobre la importancia de avanzar en estos retos, así como en la consolidación de los planes sectoriales como verdaderas políticas públicas articuladas y consensuadas en cada sector. El G-16 pidió fortalecer las mesas sectoriales, como un espacio de concertación de la planificación sectorial, donde se pueda fortalecer el sistema de estadística nacional a través de una asignación presupuestaria que eleve su eficiencia. Asimismo, el G-16 considera que es fundamental priorizar el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para una gestión más eficaz y eficiente de los recursos de la ERP, así como para la promoción de una participación efectiva, oportuna y sistemática de la sociedad civil en el Consejo Consultivo de la ERP.

En materia legislativa, el G-16 recordó que en el Grupo Consultivo del año pasado se identificaron 11 leyes prioritarias para profundizar el proceso de reformas institucionales, de las cuales sólo seis han sido aprobadas. "El G-16 reconoce el importante papel jugado por el Poder Legislativo en la aprobación de estas leyes y la importancia de un vínculo estrecho entre los distintos poderes del Estado para profundizar las reformas. No obstante, el propósito de la ley no se agota con su aprobación, al contrario marca un inicio necesario de procesos y de reformas institucionales que requiere de la participación y compromisos de los sectores involucrados para que su aprobación sea efectiva". En materia judicial, el G-16 señaló que un reto importante es mejorar la coordinación interinstitucional entre los distintos operadores del sistema de justicia, a fin de lograr una respuesta eficaz de todo el sistema y una mejor protección y servicio a los ciudadanos.

Se recomendó también la construcción de un sistema integral de control, tanto interno como externo, de los recursos públicos, donde el Tribunal Superior de Cuentas debe jugar un papel primordial; para ello se requerirá fortalecer su independencia y su profesionalización. Finalmente, reiteraron su compromiso de acompañar a los diferentes sectores de la sociedad hondureña en el proceso de transformación nacional, iniciado desde Estocolmo.

Fuente: El Herald 2 de junio 2005

³¹ El G-16 es la instancia permanente de coordinación que reúne a los acreedores bilaterales y organismos multilaterales

Las *mesas sectoriales*, consideradas como instancias de retroalimentación para fomentar el diálogo tripartito entre gobierno, sociedad civil y donantes sobre los sectores prioritarios para la reducción de la pobreza³², no están siendo aprovechadas plenamente y parecería que han entrado en una fase de debilitamiento. Esto, según algunos entrevistados, se debería al hecho que el diálogo en las mesas no se traduce necesariamente en propuestas vinculantes para el Gobierno, tampoco son claros los canales de comunicación entre los representantes de las mesas y las autoridades que toman las decisiones, tampoco se discute con miras a influir directamente sobre la asignación de recursos, aspecto que desmotivó a algunos participantes. Por otro lado, los temas transversales que deben ser tratados en cada sector (i.e. equidad de género, competitividad y medio ambiente) no han contado con el contingente técnico necesario ni con la información de base para hacer fructífero el diálogo. Por parte de los donantes existen limitaciones logísticas en la participación de algunos cooperantes, explicadas, básicamente por no contar con el número de funcionarios necesario (en el caso de la UE hay cinco mesas y hay un solo funcionario para participar en estos encuentros)

3.2 Coordinación en la Política de Apoyo Financiero³³

En el plano internacional, las metas del milenio han sido el tema central para reanimar el debate sobre la política de endeudamiento externo, particularmente para los países pobres altamente endeudados. *La Declaración de París* (Marzo 2005), mencionada anteriormente, reafirma el compromiso de aumentar la eficacia de la ayuda para el desarrollo, a través de la armonización y la alineación, comprometiéndose, así, a aplicar, entre otras políticas, las disposiciones comunes a escala nacional así como a trabajar conjuntamente para reducir el número de misiones de campo y el número de diagnósticos. Por otro lado, existe un ánimo positivo para conceder más apoyo financiero, aunque las implicaciones para la coordinación entre donantes y la ERP son poco claras. Esto ha ocasionado sendos pronunciamientos sobre cómo estas nuevas iniciativas deberían ser implementadas (FMI/BM, G-8 y Bilaterales). A priori, se puede decir que los roles de cada donante no han cambiado significativamente, incluso con el ingreso de un nuevo actor, Millennium Challenge Corporation (MCC). El liderazgo del FMI como supervisor macroeconómico y la condicionalidad asociada son todavía las referencias esenciales a pesar de voces activas que piden cambios en las responsabilidades de la comunidad financiera internacional (ver Recuadro 4) Por otro lado, la modalidad de financiamiento a través del apoyo sectorial esta avanzando en aspectos organizativos (mesas) y con características particulares en el sector educación. La rapidez con la que los donantes se están adhiriendo sigue siendo diferenciada. Incluso el MCC ha sido muy explícito en mantenerse al margen del apoyo sectorial. Estos aspectos, ¿Podría implicar esto que si bien se dan dos pasos para adelante también se da un paso para atrás? En lo que respecta los proyectos y la cooperación entre donantes, los cooperantes entrevistados han manifestado que el proyecto EFA es uno de los mejores ejemplos de armonización y alineación entre cooperantes.

¿Más deuda bajo qué reglas? Después de un paréntesis temporal en sus cometidos, en la segunda mitad de 2004, Honduras, retomó sus compro-

³² Salud, educación, agua, agroforestal, seguridad y justicia, sectores productivos e infraestructura económica.

³³ Si bien este informe se refiere al período septiembre 2004 – septiembre 2005, en materia de política de apoyo financiero en Honduras hay un evento que marca un giro en la coordinación entre donantes: El Mitch y el proceso de reconstrucción.

misos con la comunidad internacional.³⁴ La sincronización entre el punto de culminación HIPC y el ánimo por “hacer a la pobreza historia” han permitido a Honduras ampliar sus perspectivas para obtener un mayor apoyo financiero en poco tiempo. En los primeros 6 meses de 2005, Honduras alcanzó el punto de culminación HIPC, accedió a recursos en el marco de la cuenta del desafío del milenio y participará en la iniciativa del G-8 para obtener mayor alivio de deuda, que incorpora el 100% de los préstamos del FMI y BM.

Recuadro 4: Iniciativas Recientes para los Países Altamente Endeudados (HIPC)

Los cuestionamientos a la efectividad de la asistencia financiera internacional han sido acompañados de propuestas que van desde un cambio a la arquitectura financiera internacional hasta la aplicación de nuevas modalidades de financiamiento que procuren en lo posible aislarse de los canales tradicionales de financiamiento (Stiglitz, 2000 y Sachs, 2005). Un breve recuento de las iniciativas más recientes permite evidenciar en qué medida se están discutiendo nuevas políticas para los donantes vis-a-vis los países HIPC y, sobre las que todavía no hay un consenso entre prestamistas. Por un lado, Jeffrey Sachs como Asesor Especial de las Naciones Unidas en el Proyecto del Milenio – iniciado en el 2002 – ha señalado que las metas son alcanzables y existen los planes para combatir la pobreza, pero no existen los fondos para implementar estos planes. Sachs menciona que las iniciativas de apoyo financiero deberían tomar en cuenta las metas del milenio y no así los criterios que establece el FMI. Por su parte, el Banco Mundial debería convertirse en la voz de los pobres al momento de implementar las ERP y catalizar los recursos que sean necesarios para cumplir con los programas y proyectos que cada país establece. Asimismo, el Banco Mundial, y no el FMI, debería liderar a los donantes en este proceso (Presentación hecha por J. Sachs “World Bank Must Change to Reach MDGs”, mayo 2005). Por otro lado, el informe de la Comisión para el África, establecida por el Gobierno del Reino Unido en 2004, ha sido enfática en reconocer que este Continente no alcanzará las Metas del Milenio, por tanto, será necesario duplicar la ayuda hasta el año 2008 así como conceder el 100% de alivio de la deuda en el menor tiempo y bajo el criterio de mejorar la calidad del financiamiento. Estos aspectos permitirían que: (i) la deuda sea más predecible, (ii) mayor canalización de recursos en lo posible a través de donaciones, (iii) una mejor rendición de cuentas sobre el uso de estos recursos y (iv) una mejor protección de los países ante choque externos (Gobierno de Gran Bretaña, Commission for Africa Report, March 2005). En este contexto, en junio de 2005, el G-8 ha propuesto ampliar el alivio de deuda no sólo para los países HIPC africanos, sino para todos los países HIPC, que incluye el 100% de la deuda de los organismos multilaterales como el FMI, Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo. Todavía se está discutiendo cómo se financiará esta propuesta sin que afecte la disponibilidad de recursos para países de HIPC. Las condiciones para acceder a los recursos y los plazos todavía no han sido definidas y al parecer los donantes bilaterales están insistiendo por una mayor condicionalidad para la entrega de estos recursos. Finalmente, se debe mencionar la Cuenta del Milenio que fue lanzada en Monterrey en 2002 por George Bush, y aprobada, a inicios del 2004, por el Congreso de los EEUU. En junio de 2005, esta iniciativa se concretó para países como Honduras y Nicaragua. La coordinación con otros donantes fue muy débil hasta antes de su aprobación. La Cuenta del Milenio pretende, entre sus principios, apoyar a países de bajos y medianos ingresos a ser más productivos, con el objeto de lograr mayor crecimiento económico. Para acceder, el país candidato deberá presentar una estrategia comprehensiva que mejore el crecimiento económico y reduzca la pobreza. La elegibilidad a los recursos se define por el esfuerzo del país por invertir en personas y gobernar con justicia en un contexto de libertad económica. El MCC asegura que la coordinación entre donantes se dará una vez que el país sea declarado elegible. Todavía no ha habido un pronunciamiento oficial del MCC definiendo el alineamiento a la condicionalidad del FMI para la entrega de los desembolsos.

³⁴ Cuesta José, Aprendiendo sobre la Marcha. La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Honduras, Marzo 2004 en www.iss.nl/prsp

El punto de culminación HIPC, al menos en su planteamiento, hace referencia a un cambio en la política de los donantes para el apoyo financiero, donde se enfatizan temas como la consulta, la participación, la reducción de la pobreza y el alivio de la deuda. “El punto de culminación HIPC representa el hito en el camino que Honduras ha emprendido para alcanzar un crecimiento económico rápido y sostenible con reducción de la pobreza.”³⁵ Este anuncio fue complementado con la afirmación que estos recursos están ya siendo utilizados para apoyar programas de crecimiento pro pobre en Honduras. Por lo tanto, hay un cambio en ciertas acciones, aunque otras tales como la condicionalidad y el rol del FMI como catalizador de los recursos se mantienen iguales³⁶. Algunas particularidades de la coordinación de donantes en Honduras es su alta pro-actividad en los diferentes procesos que se llevan a cabo en el país. Tampoco es inusual escuchar pronunciamientos unísonos y explícitos para orientar el diálogo en momentos cruciales, por ejemplo, al momento de negociar los acuerdos salariales o en la ante sala de la transición política.

Cuadro 3. Progreso en Relaciones Financieras con Donantes (Comparativo Honduras – Nicaragua)

Detalle	Honduras	Nicaragua
Punto de Decisión HIPC A	Julio, 2000	Diciembre, 2000
Punto de Cumplimiento HIPC A	Abril, 2005	Enero, 2004
Monto de Alivio de Deuda HIPC (en miles de \$US)	1.000	4.500
PRSP Aprobado	Octubre, 2001	Septiembre, 2001
Status PRSP	Presentado: 1er informe de progreso, feb., 2004; 2do informe de progreso, marzo, 2005	Presentado: 1er informe de progreso, dic., 2002; 2do informe de progreso, enero, 2004
Poverty Reduction Growth Facility PRGF	Febrero, 2004 2da. Revisión concluida	Diciembre, 2002 6ta. Revisión concluida
Cuenta del Milenio - CDM (En miles de \$US)	Junio, 2005	Junio, 2005
Monto CDM	215	175

El nuevo actor: Millennium Challenge Corporation. La elegibilidad de Honduras para el MCA responde a criterios diferentes a los planteados para el acceso a los recursos HIPC. Si bien la representante del FMI ha manifestado que, en esencia, no hay diferencias, en la práctica se ha evidenciado que existen más criterios de elegibilidad para el MCA, sobre todo de tipo cualitativo, que los que están presentes para los países HIPC. Por otro lado, previa a la suscripción del MCA, la coordinación entre el MCC y los otros donantes en Honduras se dio principalmente con Banco Mundial y BID. USAID tomará el liderazgo en la implementación de estos proyectos. La representante del FMI manifestó que si bien hay acuerdo en torno a los criterios de selección de los países, aún no está claro cuáles serán los criterios para los desembolsos (condicionalidad). Por otro lado, en materia presupuestaria los recursos de la Cuenta del Milenio no están incluidos en el SIAFI y están separados del presupuesto. La SEFIN se limitará a ser el agente financiero de las cuentas, es decir que los recursos están al margen de una posible gestión autónoma por parte del Gobierno, lo que estaría rompiendo con algunos principios de la ERP.

³⁵ Palabras de la Directora para Centro América del Banco Mundial al anunciar el punto de culminación HIPC de Honduras.

³⁶ En septiembre 2005, el FMI presentó su estrategia de mediano plazo donde se introducen algunas reformas para el financiamiento de los países de bajos ingresos. Entre otras políticas, el FMI se compromete a evaluar el desempeño económico, el avance en los MDG y ofrece apoyo para financiar políticas y no sólo programas. Asimismo, el Fondo se compromete a hacer más permanente el acceso al PRGF para los países que requieren sostenibilidad en su financiamiento.

Recuadro 5: Criterio de Elegibilidad MCA

- I. Gobernar con justicia
 - Control de corrupción
 - Seguridad legal
 - Voz y rendición de cuentas
 - Efectividad del Gobierno
 - Libertades civiles
 - Derechos Políticos
- II. Invertir en personas
 - Tasa de inmunización
 - Educación Primaria Completa
 - Gasto educación primaria/PIB
 - Gasto salud/PIB
- III. Garantizando libertad económica
 - Riesgo país
 - Inflación
 - Calidad regulación
 - Déficit presupuestario/PIB
 - Política comercial
 - Días para constituir empresa

Para calificar los países deben estar sobre
la media con relación al grupo de países con ingreso

En Honduras, existe cierto consenso entre los entrevistados respecto a que el Millennium Challenge Corporation supo aprovechar los espacios de participación para definir los proyectos. Efectivamente, después de la consulta sobre el destino de los recursos de la MCA se definieron dos áreas estratégicas: (i) desarrollo rural y logístico con lo que se dejó fuera a los proyectos de turismo y (ii) desarrollo urbano (ver cuadro 4). Sin embargo, esta iniciativa aún mantiene la orientación de proyectos en lugar de insertarse en una estrategia programática. Esto ha impedido que los proyectos seleccionados fueran diseñados con criterio geográfico de distribución (i.e. enfoque regional), tal como habrían deseado algunos representantes de la sociedad civil.

Cuadro 4. Uso de los Recursos de la Cuenta del Milenio

Áreas Estratégicas	Objetivo	Monto En Millones de \$US
Desarrollo rural	Mejorar procesos de producción, financiamiento y mercado de horticultores	72.2
Transporte	Mejorar corredor logístico central CA-5 (115 kms), caminos secundarios y mantenimiento	125.7
Administración / Monitoreo y Evaluación	Gerencia, auditorías y seguimiento	17
Total		USD 215

Fuente: MCC, Honduras compact fact sheet, mayo 2005

Propuesta del G-8. Esta iniciativa ha traído cierta preocupación entre los actores involucrados tanto locales como donantes. Primero, se trata de una iniciativa prácticamente inesperada por parte de los países receptores, que ha producido algunas controversias entre los grupos organizados de la sociedad civil y la ciudadanía hondureña que, en teoría, debería formar parte de los procesos de consulta para la utilización de los recursos. En todo caso, cuando el Presidente Maduro hizo el anuncio oficial, convocó “al pueblo hondureño para iniciar una consulta nacional y una discusión entre todos los sectores representativos de la población, a efecto de adquirir un Gran Compromiso con Honduras para invertir de la mejor manera posible los recursos financieros que el perdón de la deuda externa liberará...” Inmediatamente los representantes de los sectores de la sociedad civil manifestaron su preocupación ante el CC-ERP: “El Presidente Ricardo Maduro, ha propuesto convocar a una gran consulta nacional para discutir el uso de los recursos del alivio o perdón de la deuda externa y la confusión que podría derivarse del desconocimiento de la Ley del Fondo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (FRP), contenida en el Decreto Legislativo 76–2004, que claramente establece las fuentes de financiamiento de ese fondo, constituido con el 100 por ciento de los recursos provenientes de la iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (PPME), así como otras condonaciones y alivios al servicio de la deuda externa y los otros fondos tanto nacionales como extranjeros y su proceso de ejecución.” En segundo lugar, los donantes más pequeños (Bélgica, Luxemburgo y Austria que comparten una constituyente en el FMI y representantes de Los Países Bajos, Noruega y Suiza) han señalado que esperan que los recursos sean entregados en un tiempo razonable para poder implementar el diálogo y para definir las condiciones de entrega de estos recursos³⁷.

¿SWAp o no SWAp? Si bien ha sido un tema central en las reuniones de coordinación entre donantes, algunos de los entrevistados todavía manifiestan poco consenso al respecto. Las diferencias parten de dificultades conceptuales entorno a las implicaciones de un SWAp y la flexibilidad que debe tener éste en su aplicación, dependiendo de las circunstancias de cada país. En un intento por definir los SWAps, se llegó más bien a identificar lo que un SWAp no necesariamente es: no son fondos comunes ni una consolidación financiera de recursos, tampoco se refiere exclusivamente a apoyo presupuestario, ya que los donantes podrían apoyar un proyecto que es parte de una estrategia sectorial. En todo caso, los montos que se comprometen al apoyo sectorial, todavía dependen de la credibilidad o incertidumbre que tengan las sedes de los cooperantes sobre esta forma de financiamiento y sobre todo del sector al que se destine los recursos. No obstante, donde hay más posibilidad de medir resultados existe mayor optimismo sobre su utilización. Parece haber consenso que tanto el sector de educación (con el proyecto EFA) como el de salud son los más apropiados para esta modalidad de financiamiento. La coordinación entre donantes que ha apoyado el proyecto EFA ha sido evaluada como positiva entre múltiples beneficiarios. En todo caso, el MCC y ciertas donaciones, operan al margen del presupuesto y muy probablemente continúen así por razones más bien de índole política y no necesariamente técnicas. Evidentemente, la coordinación entre donantes debe ser complementada con los esfuerzos internos por cambiar la ERP hacia un enfoque programático. En este sentido, la SEFIN manifiesta que se ha avanzado positivamente en la migración de proyectos a una

³⁷ Financial Times, viernes 16 de julio de 2005, Pág. 6.

estructura programática. Sin embargo, según algunos entrevistados, la utilización de SWAps es más que un tema operacional: es un cambio de cultura y la cultura de proyectos fuera de un marco sectorial todavía prima en Honduras.

Fondo multidonante para apoyar a la ERP. El Gobierno de Honduras y el DFID firmaron un memorando de entendimiento a través del cual se establece un Fondo Multidonante con la finalidad de crear o fortalecer las capacidades para la implementación de la ERP así como articular las demandas sectoriales y locales y los mecanismos de cooperación internacional. El fondo está operando y con el fin de democratizar su uso, se ha propuesto no financiar más que un proyecto por organización de la sociedad civil.³⁸

3.3 La Difícil Tarea de Estandarizar Conceptos y Armonizar la Difusión de Información

La coordinación entre donantes ha sido menos positiva en lo que se refiere a la estandarización de conceptos y la armonización de información sobre la ERP a ser difundida, sin desconocer el importante apoyo financiero que prestan para generar información estadística.

En algunos casos, la difusión de información por parte de los donantes cae en duplicaciones, particularmente cuando se trata de informes país (FMI, Banco Mundial, BID y UE). Si bien algunos donantes tienen sus propias prioridades que son expuestas en los respectivos informes de país, pocos cooperantes han optado por presentar informes conjuntos que demarquen claramente sus espacios de alineación.³⁹ Otro problema es que los informes que producen los donantes son más conocidos en los círculos oficiales y menos conocidos entre otros beneficiarios. Los esfuerzos de algunos donantes por socializar la información entorno a las Metas del Milenio han sido mejor aprovechados y parece haber un mayor conocimiento sobre este tema entre los entrevistados.⁴⁰

³⁸ Ayuda Memoria de la Reunión del Foro Estratégico, febrero 2005.

³⁹ Hay excepciones, por ejemplo, algunos donantes se alinean al Country Policy and Institutional Assessment.

⁴⁰ UNDP/Sida, Adelante Honduras, Trabajemos Juntos para las Metas del Milenio, Abril 2005, Tegucigalpa.

4. Retos para el Progreso e Implementación de la ERP

Todavía no se puede decir que la ERP tiene una base institucional, más bien ha dependido de la voluntad política y del apoyo de los donantes para progresar en diferentes campos. Una vez que Bolivia y Nicaragua alcanzaron el punto de culminación HIPC, estos países bajaron la guardia frente a los retos que implica implementar una estrategia de reducción de la pobreza. Es primordial asegurar que la ERP no sea simplemente un requisito para el cumplimiento del alivio de la deuda HIPC.

Los mayores riesgos para la ERP en Honduras provienen, entre otros factores, de las presiones que surgen y que evitan que se den cambios en las estructuras que conllevan a una mayor eficiencia en el gasto público. Los donantes perciben que el mayor riesgo sigue siendo el desequilibrio fiscal y su impacto en la estabilidad económica. Poco se discute sobre otros temas que también inciden en el ciclo económico como el incremento del precio del petróleo o iniciativas para mejorar la productividad.

La vulnerabilidad a los ciclos políticos está presente por lo que es fundamental socializar la ERP. La sociedad civil todavía no identifica causas comunes y siente que no participa en los procesos de diálogo en iguales condiciones y que requiere refuerzo técnico. Uno de los dilemas que han manifestado varios actores que están implementando la ERP es: ¿Cómo garantizar la independencia de la sociedad civil cuando no es financieramente independiente?

Las expectativas sobre las mesas sectoriales son variadas, para algunos incluso las mesas han muerto y se desempolvan de vez en cuando. Una propuesta válida para reactivar las mesas sectoriales, podría ser partir de proyectos para avanzar hacia una dimensión más integral de la estrategia, incorporando determinados enfoques transversales podría. Es decir, que al interior de las mesas se discuta como hacer más efectiva la ayuda destinada a un proyecto que cuenta con financiamiento, abriendo dimensiones para incluir otros temas (género, desarrollo rural) de tal manera que hagan más eficiente el gasto social y aminoren los impactos.

Algunos donantes y representantes del gobierno han manifestado que todavía no existe un verdadero sentido de asociación y hace falta construir la confianza entre ambos para poder hablar en iguales términos. Los SWAps condicionados a resultados podría ser una manera de ir forjando esta confianza, siempre que se establezcan reglas claras de juego. En el ánimo de ampliar la confianza también se deberá ver cómo se orienta la transición entre una menor condicionalidad y una mayor rendición de cuentas.

Parecería ser que la selección de proyectos para alcanzar un mayor crecimiento económico se define más fácilmente que la selección de políticas económicas para reducir la pobreza. En Honduras, el debate técnico sobre el camino que se deberá optar para alcanzar un crecimiento económico con un enfoque de pobreza es limitado. En este sentido, es necesario crear más espacios de discusión y de apoyo para la formación de equipos técnicos, que puedan asesorar en la toma de decisiones sobre el modelo de crecimiento óptimo para Honduras.

Segunda Parte:

Presupuestar para Reducir la Pobreza

Uno de los casos más interesantes para evaluar los resultados de las asignaciones presupuestarias es el sector educación, no solo por los montos de recursos comprometidos históricamente sino porque cuenta con indicadores que permiten hacer evaluaciones. En todo caso, el testimonio que se presenta a continuación demuestra que todavía hay mucho por hacer.

Evaluación Presupuestaria Sector Educación

Cinco meses faltan para que el sueño de Héctor Medina (12) se haga realidad: verse egresado del sexto grado de primaria. El joven entusiasta es el cuarto de los cinco hijos que tuvo Aurelia, su madre, y es el único que ha tenido la oportunidad de recibir educación escolar. La escuela en la que estudia el menor lleva el nombre del cuentista hondureño Ramón Rosa; misma que sólo tiene cinco aulas y que deben ser suficientes para los seis grados y para los 270 alumnos que en ella reciben instrucción. Desde su fundación, en 1986, sólo ha sido remodelada una tan sola vez, en 1993, y de eso ya suman 12 años, tiempo que ha dejado una huella evidente. Sus patios de tierra, sus paredes caídas, sus ventanas rotas y las telarañas que adornan los rincones son sólo una muestra del abandono en el que las autoridades hondureñas mantienen a este centro y a 78 escuelas y colegios más, de los 104 que se ubican en los 5 municipios más pobres del sur de Francisco Morazán y que representa el 75 por ciento del total.

La precariedad del centro educativo ya se ha vuelto intolerante para los maestros, para los alumnos y sus padres, situación que los ha obligado a manifestarse ante las autoridades municipales y a exigirles la mejora de las condiciones de los centros escolares. La respuesta que han recibido no es alentadora, pues el vice – alcalde del municipio asegura que llevan cerca de cuatro meses sin recibir la transferencia del gobierno central, lo que ha dificultado emprender con las mejoras; sin embargo el tiempo en el que han vivido en precariedad es mayor a ese. “Conocemos muy bien la problemática y las necesidades que se están dando en nuestras escuelas. Nosotros quisiéramos cambiar las condiciones pero a nosotros también se nos hace imposible ayudar porque nuestros recursos son limitados, pero en lo que sí nos hemos comprometido es a gestionar la ayuda en Tegucigalpa”, sostiene el alcalde. Las necesidades son muchas y van desde la mejora de las instalaciones de los centros educativos hasta la adquisición de materiales como tizas, borradores, materiales didácticos,

pupitres, pizarrones y en otros hasta la instalación de tuberías de agua potable y aguas negras. “Estamos tan abandonados que muchas veces es a nosotros y a los padre de familia a los que nos toca andarnos movilizándolo para conseguir materiales y la última actividad que hicimos fue conseguir pupitres porque ni siquiera eso nos habían mandado a pesar que nos cansamos de pedirlos”, comenta un maestro del centro educativo.

La problemática también está afectando en la cantidad de maestros que laboran en las instituciones de enseñanza ya que la mayoría de ellos tienen un déficit mayor al 50 por ciento de la cantidad de personal que en realidad se requiere. Sólo el municipio de La Libertad tiene un total de 22 maestros para 9 centros educativos, lo que indica que cada maestro debe atender un promedio de dos grados distintos. Héctor recuerda que el maestro que le imparte clases únicamente permanece con él y sus compañeros durante algunos ratos, ya que también está encargado de la enseñanza de los alumnos de quinto grado y que están en el aula contigua. “Nosotros entendemos que esta no es una forma pedagógica de impartir clases pero no nos queda de otra ante la falta de presupuesto de la secretaría de educación, pero a veces pensamos que es preferible esto que los alumnos se queden del todo sin recibir clases”, argumenta un maestro del centro educativo. Sin embargo, contar con una cantidad mínima de maestros es un privilegio que tienen algunos, ya que en muchas de las aldeas más alejadas de los municipios los docentes ni siquiera se aparecen a impartir el pan del saber. Un padre de familia conoce bien esta problemática pues su hijo Josué, quien cursa el cuarto grado de primaria, sufrió la ausencia de su maestro durante tres meses. “La escuela a la que va mi hijo sólo tiene dos maestros y durante tres meses se ausentó una de ellas y los muchachos estuvieron sin recibir clase durante todo ese tiempo. Con problemas así cómo quieren que salgan bien preparados los estudiantes”, reclama con indignación Mendoza. El total aproximado de maestros que imparten clases en educación básica y media es de 268 en los cinco municipios más pobres del sur de Francisco Morazán y que deben impartir enseñanza a más de 9 mil 500 alumnos.

(Versión resumida de artículo de Cesar Rivera tomado de El Herald, Honduras, 19 de mayo 2005)

1. El Presupuesto se Adapta a la ERP

Los presupuestos, a la luz de los programas de estabilización y ajuste, eran vistos esencialmente como un instrumento técnico, que no necesariamente era parte integral de una planificación estratégica y cuyo objetivo principal era controlar y afectar el resultado fiscal y evitar un proceso inflacionario. Con la ERP y el vínculo que se pretende establecer entre alivio HIPC y la reducción de la pobreza, se están impulsando nuevas iniciativas para la gestión del gasto público, que si bien en un principio tienen que ver con la utilización de los recursos HIPC, gradualmente se está ampliando a la gestión del presupuesto nacional. En este caso, el presupuesto, más que un instrumento técnico, pasa a ser un componente de la *governabilidad*, al ser un *proceso* en que se definen prioridades, se implementan decisiones de política económica y aunque los criterios de control fiscal todavía prevalecen se trata de incorporar criterios de desempeño cuya viabilidad viene acompañada de un esfuerzo por reforzar el sentido de apropiación de los programas y proyectos detrás de la ejecución presupuestaria.

Sin embargo, la presupuestación no sólo influye en la gobernabilidad, sino que también se deja influir por las condiciones de gobernabilidad. En países de bajos ingresos, los grados de libertad en la gestión presupuestaria son limitados, debido a las restricciones que se derivan tanto por su estructura como por la vulnerabilidad de sus ingresos. Las presiones y los ajustes al margen de una planificación presupuestaria son la regla y no la excepción. Como consecuencia, en la práctica se genera una dinámica entre los actores (poderes ejecutivo, legislativo, sociedad civil y ciudadanía) muy diferente a los esquemas contemplados en las leyes presupuestarias. No es inusual que los gremios y la ciudadanía logren revertir las decisiones aprobadas por el legislativo y ejecutivo en materia presupuestaria a través de protestas y manifestaciones. Las instituciones democráticas como el Congreso, en contextos de inestabilidad política y económica se debilitan y las decisiones que afectan a la ejecución presupuestaria buscan solucionar presiones inmediatas con una visión de corto plazo.

El PRSP Source Book sugiere tres instancias de participación en materia presupuestaria con el fin de reforzar el sentido de apropiación y hacer a los presupuestos más sólidos y viables: (i) la formulación, (ii) el monitoreo y seguimiento y (iii) la evaluación de resultados al medir el alcance de la provisión de servicios públicos. Complementariamente, se están introduciendo otros nuevos conceptos en la gestión presupuestaria y su financiamiento para cumplir con los objetivos de las nuevas corrientes: los *fondos virtuales* de reducción de la pobreza, el apoyo presupuestario y sectorial (*SWAps*), los programas de gasto de mediano plazo (MTEF) y esquemas para rendir cuentas sobre la base de resultados (*ROB*). En esta sección se intentará definir un modelo que incluya estas propuestas y se ajuste a las demandas de una presupuestación participativa por resultados y se evaluará en qué medida Honduras está siguiendo este camino.

1.1 La Presupuestación Participativa Por Resultados

El Source Book del PRSP cuando habla de acciones para reducir la pobreza considera que el presupuesto es el instrumento en que se concretan las acciones para cumplir con este objetivo. Se menciona que es necesario comprometer la participación de la sociedad civil en la formulación del presupuesto, análisis y monitoreo, así como en el seguimiento de los servicios públicos. El Source Book no sugiere cómo llevar a cabo estos procesos ni cómo se debe retroalimentar los insumos una vez que se realizan los procesos participativos. En la práctica no se encuentran esquemas de presupuestación participativa a nivel nacional sino a nivel de localidades, siendo el caso de Porto Alegre – Brasil uno de los más conocidos. Por otro lado, la presupuestación por resultados (*ROB*, result oriented budgeting por sus siglas en inglés) es una propuesta de los donantes para facilitar la rendición de cuentas del uso de fondos públicos por parte del Gobierno y para mejorar la eficiencia y efectividad en el gasto público al vincular políticas, gasto y resultados. De acuerdo al Manual de las Naciones Unidas, la Presupuestación por Objetivos es un programa en que: (i) la formulación del presupuesto se hace en función de unos objetivos predefinidos y resultados esperados, (ii) la demanda de recursos se deriva y está vinculada a los resultados esperados y (iii) la búsqueda de resultados se mide con indicadores objetivos de desempeño. El sesgo hacia la presupuestación por resultados ha tomado más énfasis a la luz del alivio de la deuda HIPC asociado a la reducción de la pobreza que privilegia el enfoque sectorial frente al de proyectos y por lo tanto exige procesos diferentes para hacer el seguimiento del uso de recursos y de sus resultados⁴¹.

Teóricamente se propone un esquema (ver figura 2) que a partir de un plan nacional de desarrollo concebido en el marco de los objetivos planteados por la ERP, se puede traducir las prioridades y políticas al presupuesto nacional, sobre la base de una presupuestación participativa que implica contar con el respaldo de diferentes sectores para poder ejecutar el presupuesto, seleccionar proyectos, ejercer control y seguimiento. Los sistemas de control y seguimiento corresponden a instrumentos que ya están disponibles (PSIAs, JSA) con la deferencia que se han establecido canales de retroalimentación bien definidos que deben confrontarse con los resultados esperados.

⁴¹ Se han elaborado algunos estudios donde se trata de identificar el vínculo entre gasto público y los resultados en diversos sectores. Elley (1992), Hanushek (1995), Mingat y Tan (1992, 1998) encuentran que hay una mínima relación entre el gasto en educación y los resultados en la educación. En un estudio de 50 países en desarrollo y en transición Gupta, Verhoeven y Tiongsen (1999) encuentran que gastos en educación están positivamente asociados a una reducción de las tasas de mortalidad infantil. Filmer y Pritchett (1999) encuentran una correlación positiva aunque débil entre gasto en educación y mortalidad infantil.

En este esquema se incorpora las etapas presupuestarias establecidas por la Ley Orgánica de Presupuesto: formulación, aprobación/promulgación, asignación/programación de ejecución, ejecución y liquidación del presupuesto a las que se incluyen las referencias para una presupuestación participativa definidas en el PRSP Source Book y las directrices para un MTEF con enfoque de resultados. La aplicabilidad de este esquema en el marco de la ERP debería asegurar, por un lado, el equilibrio entre la instancias democráticas de representación (Congreso) y los procesos participativos y, por otro lado, las condiciones para implementar un MTEF: capacitación, mejoras en la ejecución presupuestaria, transparencia, disciplina fiscal, rendición de cuentas y los canales de control externos (Parlamento, auditorías externas) e internos (gobierno, sociedad civil, ciudadanía). Con relación a la participación de la sociedad civil, no se debe crear expectativas ni contextos en que puedan desarrollarse conflictos que lleven a la polarización de la sociedad civil. En Honduras, la participación se hace en la etapa de selección de proyectos (financiados con recursos HIPC) que luego serán incorporados al presupuesto. Etapas posteriores de participación de la sociedad civil en el seguimiento y en la evaluación de resultados no han sido establecidas explícitamente. Es fundamental proveer criterios transparentes y bien definidos tanto para realizar el seguimiento y efectuar eventuales ajustes al presupuesto. De esta manera se estaría evitando reasignaciones que respondan a presiones o actitudes clientelares y que no sean producto de criterios de desempeño en el marco de las metas establecidas en la estrategia. El seguimiento interno debe ser complementado con instancias de control y auditorías externas que no sólo sean hechas al momento de la liquidación del ejercicio presupuestario sino durante el ejercicio. En un estudio realizado por ODI sobre presupuestación por resultados, menciona que la tarea de los donantes para promover este tipo de procesos, debería centrarse en cambiar la evaluación en la gestión macroeconómica y financiera por una de resultados en la reducción de la pobreza en función de la entrega efectiva de los servicios. Si al final del ejercicio presupuestario se constata que hay que redefinir las prioridades para alcanzar las metas, estas modificaciones deberán ser debidamente justificadas.

Figura 2. Presupuestación Participativa con Enfoque de Resultados en el Contexto de la ERP (Esquema Teórico)



1.2 Honduras: La presupuestación en Permanentes Reformas

Las condiciones que presenta Honduras para la implementación de un presupuesto participativo por resultados, las reformas que se han dado para integrar a la ERP al presupuesto y el alcance del apoyo de los donantes a estos sistemas son temas que serán abordados en esta sección.

Condiciones de partida: El proceso de Presupuestación de Honduras está reformándose desde hace varios años, con el apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales y donantes. Los estudios recientes sobre presupuestación en Honduras realizados por los organismos multilaterales dejan entrever que la gestión presupuestaria ha sido el talón de Aquiles para la reducción de la pobreza, en la medida en que no ha sido utilizado como un instrumento de política económica guiado con criterios de eficiencia y transparencia en la asignación del gasto. En los últimos dos años se han hecho importantes mejoras a la gestión presupuestaria y más recientemente la ERP inclusive ha servido como un ejercicio de aprendizaje para una presupuestación participativa, a través de la selección de proyectos para socializar la ERP. Las transformaciones en la gestión presupuestaria requieren tiempo en la medida en que los problemas que se enfrentan requieren transformaciones institucionales, mejoras en la capacitación del recurso humano, una política salarial en el sector público coherente con las demandas de personal calificado y estructuras que permitan evaluar la eficiencia del gasto estableciendo un vínculo entre políticas y resultados. Las respuestas que se han dado a

estos problemas no siempre han sido coordinadas. Por ejemplo, mientras se procura reducir la carga salarial en el presupuesto sin criterios de eficiencia, se estimula la partida de los funcionarios públicos de mejor nivel, o se introducen sistemas de gestión del gasto público con requerimientos informáticos y de capacitación que son difíciles de implementar en determinadas localidades donde hay insuficiente personal capacitado. Por lo tanto, a pesar de los numerosos diagnósticos y reformas no todas las transformaciones rinden los frutos deseados.

Las reformas legales y operativas que se han implementado fueron acompañadas de una evolución favorable de las finanzas públicas, particularmente en el año 2004 cuando se registró un déficit del 3.0% con relación al déficit de 5.1% registrado el año 2003. Lo notable en el año 2004 fue la estabilización del gasto público y el incremento en las fuentes externas de financiamiento, con una importante concentración en los créditos multilaterales, particularmente IDA y BID. Los incrementos salariales se han venido restringiendo a través de negociaciones directas con los diferentes gremios profesionales y mediante reformas legales para evitar la contratación de personal y de políticas para hacer menos discrecional los ajustes salariales⁴². No obstante, los ajustes salariales en el sector salud y educación siguen haciéndose en su componente más importante en función de la inflación y no son transparentes los criterios de evaluación por eficiencia. Ha sido importante, el progreso que se ha logrado al consolidar información incorporando a las entidades desconcentradas y al gobierno central dentro del sector público no financiero. Este escenario fiscal será el punto de partida sobre el cual se darán las futuras negociaciones presupuestarias en el año 2005 donde los principales riesgos se derivan de los acuerdos salariales, que como se puede observar en el año 2004 fue uno de los principales componentes para reducir el déficit fiscal.

Cuadro 5. Cuenta Financiera: Gobierno Central % del PIB

Detalle	2001	2002	2003	2004
Ingresos totales	19.9	19.6	19.6	20.3
d/c impuestos	16.2	18.3	18.5	19.2
Gastos totales	25.2	24.3	25.2	23.4
d/c salarios	-9.2	-4.8	-5.6	-3.1
transferencias corrientes	-3.6	-3.8	-4.9	-3.9
Déficit Neto	-5.3	-4.8	-5.6	-3.1
Financiamiento externo	4.0	1.8	2.4	4.2
Financiamiento interno	1.3	2.9	3.2	-1.1

Fuente: SEFIN

Transferencias corrientes incluyen subsidios y ayudas sociales al transporte urbano, energía eléctrica, ayudas sociales a productores agrícolas, bono educativo familiar, PRAF, ayuda social a la pobreza, subsidio estudiantil al transporte, entre otros.

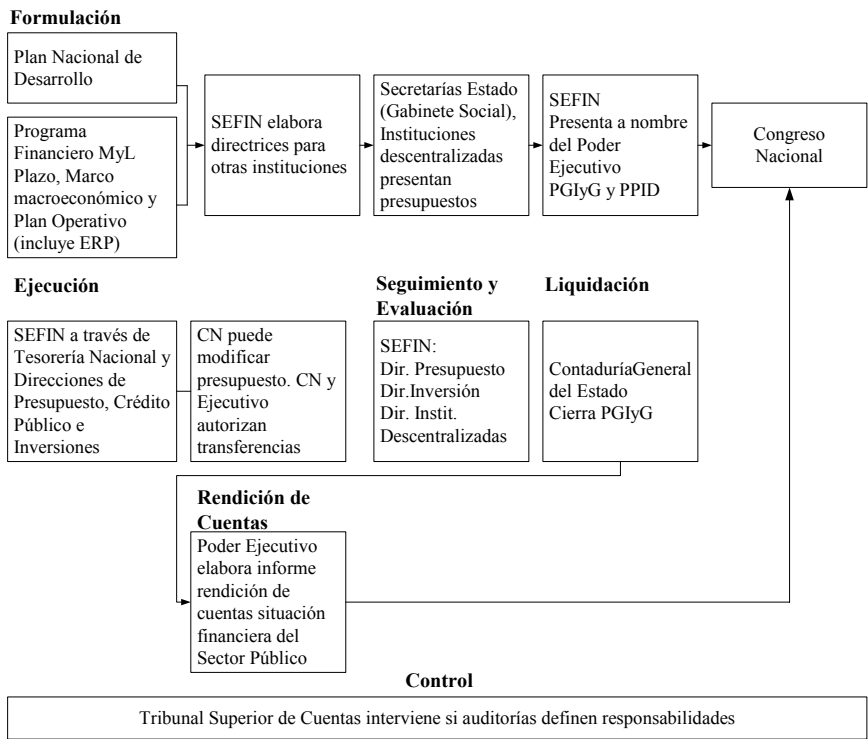
¿En qué consiste el proceso de presupuestación vigente en Honduras? La formulación presupuestaria (Ley Orgánica de Presupuesto, diciembre 2004) se inicia con información de base, que permite alinear a las diferentes instituciones en sus proyecciones. Además, en concordancia con un Plan Nacional de Desarrollo y por un período de tres años, se elabora

⁴² SEFIN, Memoria 2004, versión no publicada.

el programa financiero de mediano plazo. Este es un paso importante dentro de la elaboración de una presupuestación multianual, ya que permite reflexionar hacia donde irá la economía, aunque los referentes son exclusivamente macroeconómicos y no considera los vínculos entre lo económico y social. Ampliar el espacio de lo macroeconómico a lo social probablemente sea uno de los retos más importantes que enfrenta la presupuestación, particularmente en el caso de Honduras.

En cuanto a los actores, el marco de aprobación presupuestaria refleja la interacción entre el ejecutivo y el legislativo. La Secretaría de Finanzas tiene a su cargo la formulación, ejecución y seguimiento, lo que le da un amplio espacio para coordinar el presupuesto, aunque sin mayor interacción hacia afuera. Los sistemas de difusión y de rendición de cuentas para con la sociedad también están ausentes en todas las etapas de la elaboración presupuestaria. El contenido presupuestario era desconocido por los ciudadanos entrevistados, a pesar que proyectos aislados si fueron identificados. Se percibe que el presupuesto es un tema que despierta desconfianza entre los entrevistados que no forman parte del Gobierno.

Figura 3. Honduras: Marco Presupuestario
(Ley Orgánica de Presupuesto, diciembre 2004)



El Banco Mundial señala en su informe de Honduras, Development Policy Review (2004), que la escasa credibilidad que tiene el presupuesto, se debe entre otros factores a que las asignaciones presupuestarias se hacen en función de parámetros incrementales como inflación y que no se concilian con criterios de eficiencia basados en los planes operativos. Los sistemas de control interno son muy dispersos y habría problemas de calificación de personal para implementar estándares internacionales de auditoría en el Tribunal Superior de Cuentas. En este mismo informe se menciona que algunas de las transformaciones para mejorar la ejecución presupuestaria se están dando en algunas instituciones como el Ministerio de Educación donde se está fortaleciendo el enfoque programático.

Recuadro 6: Los Multilaterales Evalúan

la Gestión del Gasto Público en Honduras

- En una consultoría realizada para el BID y otros donantes como Sida (2005), denominada “Creación de capital social por medio de la reforma fiscal” y, cuyo objetivo era contribuir a la formación de capital social a través de las reformas fiscales, se diagnosticó los siguientes problemas en Honduras: (i) los procesos presupuestarios no están adecuadamente diseñados para vincular el gasto a los objetivos y metas de la ERP, (ii) existe insuficiente personal calificado, baja estabilidad de personal con experiencia y sistemas de contratación de funcionarios públicos poco eficientes, (iii) en la aprobación de los presupuestos, el congreso tiene mucho poder para modificar el presupuesto, (iv) en la implementación del proceso de descentralización del gasto público se reproducen los problemas del gobierno central a nivel municipal (baja capacitación, alta rotación y politización) y (v) débil sistema de control interno y externo y de rendición de cuentas .
- El FMI, por su parte ha realizado recientemente estudios de evaluación sobre la transparencia fiscal (2002, 2005) y sobre el gasto destinado a la ERP con el propósito de brindar asistencia técnica en las áreas con mayores dificultades (2001, 2004). En el primer caso, el FMI menciona que se han dado importantes pasos en mejorar la cobertura, clasificación, difusión de información y en la aprobación de marcos legales para mejorar sistemas de control. En el segundo caso, el FMI califica los diferentes componentes de la gestión presupuestaria en Honduras en función a referentes (benchmarks) para una gestión más eficiente. Los resultados de esta evaluación evidencian que ha habido cierto deterioro en algunos de los indicadores seleccionados con relación al reporte presentado en el año 2001. Los indicadores mas críticos serían: (i) las considerables diferencias entre el presupuesto original y el ejecutado, (ii) la debilidad en los sistemas de seguimiento del gasto presupuestario, (iii) problemas en la reconciliación de los resultados fiscales con las fuentes de financiamiento y (iv) ausencia de balances auditados al final del ejercicio fiscal presentados al Parlamento. En función de estos resultados, el FMI ha elaborado un plan de acciones de corto y largo plazo para mejorar el sistema de ejecución presupuestaria.
- El Banco Mundial (2000) implementó en Honduras una evaluación de seguimiento del gasto público en todo su trayecto hasta su destino final (public expenditure tracking systems-PETS) para determinar eventuales desvíos de los recursos y diferencias cuantitativas y cualitativas entre recursos y resultados en la provisión de servicios. A través de entrevistas y de consultas a registros, los sectores salud y educación fueron evaluados con la finalidad de verificar la existencia de funcionarios públicos fantasmas y si efectivamente estaban trabajando en los lugares a los que fueron asignados. En el sector salud se constató que el 2.4% de los trabajadores eran fantasmas, que había una tasa de asistencia de 73% promedio en todas las categorías de funcionarios (39% no tenían una justificación para su ausencia) y que el 5.2% de los funcionarios se habían desplazado del lugar de trabajo asignado. En el sector educación, los empleados fantasmas ascendieron al 3%, mientras que la tasa de asistencia fue mayor que en el sector salud con el 86% promedio en todas las categorías de personal y el 15% de ausentismo era injustificado. En ausencia de sistemas de información sistematizados, el estudio señala que la presupuestación participativa con el apoyo ciudadano es un alternativa adecuada para medir la efectividad del sector público.

En función de las entrevistas y de la información revisada se ha encontrado que la presupuestación de la ERP y los cambios que se han implementado constituyen un plan piloto para llevar a cabo el ejercicio de presupuestación nacional, ya que como se verá a continuación el enfoque programático ya es el referente para la ejecución del gasto en la ERP.

1.3 Adaptando el Presupuesto Nacional a la Reducción de la Pobreza en Honduras⁴³.

La ERP ha servido como un marco para afinar la gestión del gasto social. Con este fin, se están realizando algunas modificaciones en la ejecución y seguimiento de la ERP para hacer al proceso más transparente y participativo con un enfoque programático.

- Los recursos de la ERP son parte integral del Presupuesto General del Estado. Por recomendación del Banco Mundial se creó un fondo de reducción de la pobreza (FRP) para consolidar el gasto social más allá del gasto HIPC y hacer más fácil el seguimiento de la ERP, utilizando el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIA-FI)⁴⁴. Estos recursos deberán ser clasificados de acuerdo a su fuente de financiamiento, área programática, ubicación geográfica e instituciones involucradas. Así la ERP es presentada en función de los seis pilares (Ver cuadro 6).
- El presupuesto anual de la ERP es parte del Plan Operativo Anual de la Estrategia preparado por el Grupo Técnico Interinstitucional con apoyo de la UNAT. El mismo es discutido por el CC-ERP y aprobado por el Gabinete Social. Para establecer la elegibilidad y prioridad de los proyectos que determine el Gabinete Social en acuerdo con el Consejo Consultivo, se constituye una comisión conformada por tres miembros del Congreso Nacional nombrados por el presidente del Congreso. Una vez que el Congreso aprueba los proyectos seleccionados, éstos serán incorporados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos. El ejecutivo está facultado para incorporar recursos o gastos al FRP durante el transcurso del año previa notificación al Congreso⁴⁵.
- La administración del FRP estará sujeto a la fiscalización del Tribunal Superior de Cuentas, a las revisiones del Consejo Consultivo y los mecanismos de verificación y examen que se establecen en la iniciativa HIPC en coordinación con el Gabinete Social.

⁴³ Reformas a la Ley del Fondo de Reducción de la Pobreza (Decreto 76–2004) e información proporcionada por SEFIN y UNAT.

⁴⁴ En el 2003 se adoptó una nueva definición para el gasto ERP que incluye además de los recursos externos y contrapartes locales, el gasto destinado a los salarios de determinados segmentos de personal de los sectores salud y educación (no se incluye personal de apoyo por ejemplo). En educación se incluye los salarios de profesores hasta un tope máximo de 3.5 veces el PIB per cápita y en salud los salarios del personal médico hasta un tope de 5 veces el PIB per cápita. También se incluye transferencias corrientes para proyectos sociales específicos como PROHECO y AECO y transferencias para FHIS y PRAF, entre otros conceptos.

⁴⁵ Reglamento FRP.

Cuadro 6. Los Pilares de la ERP y el Gasto 2001–2005 (En millones de \$US)

Gestión	2001	2002	2003	2004	2005p
Clasificación programática					
Acelerando crecimiento económico	0	0	0.8	1.5	0.1
Reduciendo pobreza rural	99.6	68.6	68.9	81.3	82.4
Reduciendo pobreza urbana	31.4	29.4	46.1	43.2	87.8
Invirtiendo en Capital Humano	291.5	305.8	328	356.3	409.6
Fortalecimiento Protección Social	31.2	22.8	23.6	26.0	64.3
Garantizando Sostenibilidad Estrategia	111.1	70.8	70.8	115.7	97.8
Total	564.8	497.4	538.1	624.0	742.0
Clasificación económica					
d/c Salarios	210.2	224.4	232.0	248.2	281.3
Transferencias capital	250.1	177.9	181.4	179.7	188.8
Transferencias corrientes	55.2	52.7	68.4	87.8	121.4
Clasificación fuente financiamiento					
Financiamiento HIPC	26.9	28.5	28.1	27.1	42.6
Préstamos y donaciones	207.3	128.5	169.8	216.8	264.7
Financiamiento local	330.6	340.3	340.2	380.1	434.8
Gasto HIPC/Gasto ERP (%)	4.8	5.7	5.2	4.3	5.7
Gasto ERP/PIB (%)	8.8	7.5	7.7	8.3	9.0
Gasto ERP/gasto total neto(%)	35.1	31.0	30.5	35.5	
Tipo de cambio	15.5	16.4	17.2	18.2	18.2

Fuente: SEFIN datos proporcionados en agosto 2005

d/c de los cuales

Selección y evaluación de proyectos con cargo a recursos HIPC para incorporar al presupuesto nacional. La selección de proyectos probablemente sea uno de los ejercicios donde se puede constatar la voluntad por socializar la ERP a través de procesos participativos. Con esto se pretende incorporar las demandas de la población y lograr así una mayor apropiación. Cabe mencionar que los proyectos seleccionados finalmente pasan por los filtros del Consejo Consultivo, de la Comisión establecida por el Congreso y por el Gabinete Social. Como ya se mencionó el apoyo de los donantes en el desarrollo de metodologías y la oferta de capacitación ha sido activo. Por ejemplo, a través del fondo multidonante de la ERP se ofrece capacitación para la presentación de proyectos donde se elabora un presupuesto y se especifican las actividades y costos para alcanzar determinados objetivos.

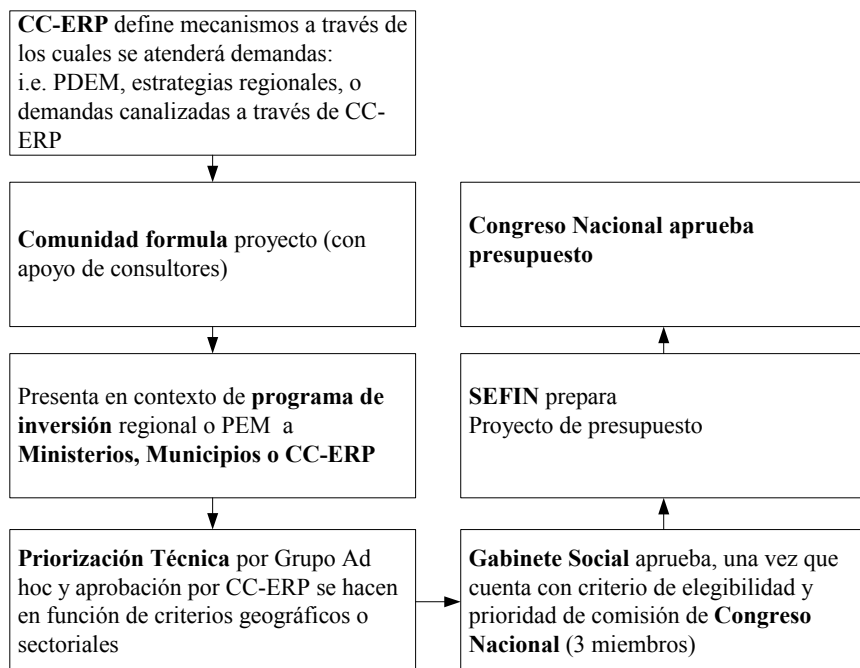
Recientemente, con el punto de culminación HIPC se organizó jornadas nacionales informativas y de actualización de la ERP. En estas reuniones se difundieron los mecanismos de participación para el uso de estos recursos y de aquellos que provengan de la iniciativa del G-8. Con el fin de “garantizar la eficiencia, equidad, participación y transparencia de los programas y proyectos de la ERP, el CC-ERP y el Gabinete Social trabajan en el desarrollo de criterios para la priorización de la demanda”⁴⁶. Producto de estas convocatorias se ha creado una Cartera de Proyectos Priorizados con recursos de condonación de la deuda para el Presupuesto 2006 con criterios territoriales y regionales.

A pesar que el gasto de la ERP no es más que el 33% del gasto neto total, la importancia de estos ejercicios radica en el aprendizaje que luego puede ser trasladado a un marco general como es la presupuestación nacional. Por último, si bien el gasto ERP en si tampoco es un ejercicio completamente participativo, al menos en los proyectos en los que se efectivizó este esfuerzo debería haber esquemas transparentes para difundir los resultados. Las entrevistas ponen en evidencia que existen

⁴⁶ Tomado de la Convocatoria para las Jornadas Nacionales Informativas y Actualización de la ERP.

criterios diferentes entre los resultados que arrojan algunas evaluaciones hechas por los responsables de los proyectos y aquellas hechas por terceros (i.e. educación, sector rural). Por esta razón la selección de criterios de desempeño y las auditorías independientes son información valiosa para determinar que tan eficiente es este procedimiento para asignar el gasto social.

Figura 4. Participación en Selección de Proyectos HIPC



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

Quizás donde más refuerzo se requiere en el proceso de asignación del gasto ERP es en la descentralización del mismo. En Honduras se ha comprobado la existencia de una correlación negativa entre el gasto en inversión per cápita por parte del sector público y los índices de pobreza a nivel departamental (Bolaños, 2005). Esta correlación negativa es contraria a lo que plantea la ERP. La experiencia de otros países de la región demuestra, sin embargo, que es importante evitar en estos procesos de descentralización del gasto los problemas y las debilidades que se enfrenta a nivel central.

Recuadro 7: Hacer la Ayuda Más Efectiva en el Sector Educación

Sectores, como la educación, absorben casi el 30% del presupuesto nacional y sin embargo Honduras tiene los indicadores de desempeño educativo más bajos de la región. Parecería haber un consenso en señalar que las “conquistas laborales” alcanzadas por el magisterio, que no necesariamente cumplen con criterios de desempeño, estarían presionando el gasto y la inmovilidad de ciertas estructuras que afectan contra la eficiencia de este sector. ¿Por qué es tan difícil introducir criterios de eficiencia en el desempeño con cargo a recompensas en el sector de educación en Honduras? Algunos entrevistados manifestaron que el sector educación fue visto por muchos años con una visión asistencialista, lo que creó espacios de poder al interior que están prácticamente enraizados. Actualmente toda conquista laboral es considerada como irrenunciable (pensiones, salarios, exoneración impuestos). Los privilegios que se han concedido han alejado a algunos docentes de la vocación y se han convertido en un estatus. Los intentos por transformar este sector están acompañados de paros recurrentes. Además, los problemas de información hacen difícil la selección de criterios para evaluar al sistema educativo y definir su reordenamiento. Adicionalmente, las sustanciales inequidades que hay entre las zonas rurales y urbanas también implican que los costos de contratar docentes en las áreas rurales y en evitar las deserción escolar en Honduras son más elevados que en otros países de América Latina. El informe de la CEPAL (2005) sobre el avance de las metas del milenio en América Latina identifica a los desastres naturales y la violencia como factores determinantes en impedir la universalización de la instrucción primaria. Ambos elementos están muy presentes al definir la problemática de la educación en Honduras. En estas circunstancias, ampliar el financiamiento para el sector educación por se parecería poco efectivo, si no se coordina transversalmente con otros sectores. En algunos países que arrojan resultados positivos en los programas y proyectos en el sector educación, los más exitosos parecen ser aquellos que están condicionados a resultados claramente definidos. Por lo que la presupuestación por resultados sería el instrumento óptimo para mejorar la calidad del gasto. Aunque Honduras posee algunos sistemas de evaluación para el sector educación, algunos entrevistados manifiestan que una vez determinado el cuello de botella, el problema es que no se toman las medidas correctivas cuando el caso así lo amerita.

2. Retos para la Presupuestación (Participativa) Por Resultados

La nueva concepción del presupuesto asociada a gobernabilidad, impone mayores exigencias a la gestión fiscal relacionada con la participación, el enfoque de resultados y la transparencia en la rendición de cuentas. La relación de los donantes con el gobierno y la sociedad civil se ha ido moldeando para adaptarse a estas exigencias, aunque el camino por recorrer es todavía largo. La elaboración del presupuesto debe responder a una estrategia multianual que vaya más allá del desenvolvimiento coyuntural. Las prioridades y metas que se definan en estas estrategias deben ser traducidas a directrices presupuestarias, que serán el insumo para la gestión de las políticas públicas.

La participación en la selección de proyectos que refleja la demanda de las comunidades sin duda ayudará a fortalecer el compromiso en apoyar el presupuesto. Honduras, a través de la selección de programas y proyectos con cargo a los recursos HIPC, ha iniciado un ejercicio que si bien su escala es todavía limitada es un buen comienzo para crear un mayor involucramiento de la población en la elaboración presupuestaria, rompiendo así con el enfoque centralizado de elaboración presupuestaria. El siguiente paso es evaluar si estos procesos logran mejores resultados en el cumplimiento de las metas asociadas a la reducción de la pobreza.

Producto de las numerosas consultas e investigaciones realizadas sobre el manejo presupuestario se reconoce que la institucionalidad y capacitación del recurso humano son debilidades que dificultan la formulación, ejecución y control del presupuesto. Sin embargo, cuando la voluntad política es explícita, las instituciones vinculadas con la gestión presupuestaria toman con más seriedad y perseverancia las tareas. En Honduras, la Secretaría de la Vicepresidencia, a través de UNAT y SEFIN han colaborado estrechamente para promover la participación en la selección de proyectos apoyados con recursos HIPC que se enmarcan dentro de la ERP.

En materia de capacitación, adquirir compromisos institucionales sobre la estabilidad de la carrera profesional de aquellos funcionarios que manifiestan un desempeño positivo es una condición esencial. Los procesos de aprendizaje y de mejoramiento profesional requieren sistemas de contratación transparente y de estabilidad en la carrera profesional que permitan crear una masa crítica de funcionarios en las diversas entidades que tengan una alta ética de trabajo y conocimiento técnico. De las entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Finanzas se puede

constatar que se está creando conocimiento y experiencia en torno a un proceso como es la ERP y que la estabilidad de estos funcionarios técnicos es un factor que puede garantizar transiciones menos traumáticas, las cuales son usuales cuando ocurren cambios de autoridades en las diferentes instituciones.

Una de las debilidades que se ha encontrado en las evaluaciones sobre gestión presupuestaria es la facultad para modificar los límites del presupuesto y para reasignar recursos, hecho que ha sido observado como poco transparente por los organismos multilaterales y ha restado credibilidad al proceso. Modificaciones con el debido sustento y con criterio técnico y no clientelar son indispensables para garantizar una asignación más transparente y eficiente de los recursos. Por lo tanto, es fundamental sistematizar y difundir la información de tal manera que se pueda realizar el seguimiento y monitoreo al presupuesto, y así hacer más transparentes los ajustes que se realicen. Un seguimiento pormenorizado de la evolución del presupuesto, por terceras personas (auditores privados y donantes) podría ser un útil complemento.

Adicional a la adecuada asignación de recursos, al momento de ejecutar el presupuesto, las políticas detrás de los ingresos y asignación de gastos fiscales requiere un monitoreo permanente de los impactos y de criterios de desempeño en función de resultados. La incompatibilidad entre políticas y metas deberá ser revisada durante el ejercicio fiscal y dentro del marco multianual con la debida justificación, esto contribuirá igualmente a evitar los ajustes discrecionales ajenos al criterio de equidad.

El presupuesto también requiere estabilidad en las fuentes de financiamiento. Esto implica buscar una solución que permita compatibilizar problemas de gobernabilidad y debilidad institucional con necesidades sociales en países de bajos ingresos con grandes vulnerabilidades. Cuando interrumpir el financiamiento y cuándo continuar apoyando a los países es un debate silencioso que deberá ser puesto sobre la mesa por los donantes. ¿Hasta qué punto los donantes deben comprometerse en países con inestabilidad política que en el pasado han demostrado tener graves repercusiones económicas?

Conclusiones y Recomendaciones

La ERP ya está encaminada, aunque todavía quedan pendientes muchas tareas. La transición de la administración de gobierno será una nueva prueba, pero no se puede desconocer que Honduras tiene algunos logros a su haber. Honduras ha contado con la voluntad política del Gobierno y el apoyo de los donantes para progresar en diferentes procesos. Se ha tratado de fortalecer las instancias de participación y coordinación en torno a la ERP y a la selección de proyectos con cargo a los recursos HIPC, sin embargo, mientras la apropiación de la ERP no sea de la sociedad civil, los ciclos políticos continúan siendo una amenaza.

El proceso de Presupuestación de Honduras está reformándose desde hace varios años, con apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales y donantes. En los últimos dos años se han hecho importantes mejoras a la gestión presupuestaria y en el tratamiento del gasto de reducción de la pobreza. La experiencia que se está desarrollando en torno al presupuesto nacional en el último tiempo ha sido fruto de una relativa estabilidad en las instituciones ejecutoras y del apoyo brindado por el Gobierno a través de diversas dependencias. El presupuesto, no obstante, es todavía débil por tener poco espacio para afrontar contingencias y restricciones significativas para brindar servicios básicos a la población.

El Gobierno entrante tendrá el reto de evitar que la ERP se convierta en simplemente el requisito para el cumplimiento del alivio de la deuda HIPC. Por otro lado, si bien la continuidad en el fortalecimiento de procesos es fundamental, ya es tiempo para que los procesos comiencen a traducirse en resultados y que la reducción de la pobreza empiece a concretarse a través de políticas integradoras como empleo, mejoras en la productividad y acceso justo a los mercados internacionales.

Recomendaciones generales para fortalecer la ERP en Honduras

¿Punto de culminación: incentivo o freno?

Honduras deberá convencerse que el punto de culminación HIPC es sólo el fin del principio. La experiencia de Bolivia y Nicaragua refleja que el período post culminación HIPC ha sido caracterizado por inestabilidad. Honduras ha tomado más tiempo para reunir las condiciones y alcanzar este punto, pero no debe bajar la guardia y debe perseverar en sus esfuerzos para que el crecimiento económica no sea sólo un episodio coyuntural y que se traduzca en menor pobreza.

¿Cómo tratar los temas sensibles en procesos participativos?

La experiencia pone en evidencia que el desgaste de una estrategia puede ser alto al querer abarcar demasiado con limitados recursos. El apoyo de la sociedad civil en estos procesos debe ser visto como un patrimonio, que debe ser protegido. Los procesos participativos deben procurar mantener la credibilidad entre agentes y no generar falsas expectativas. La conveniencia de hacer convocatorias amplias sobre temas sensibles, debe ser evaluada con cautela. Las instancias de representación democrática (ejecutivo, legislativo) deben ser capaces de tomar decisiones sobre temas sensibles a favor del interés común y lo fundamental debe ser tener los mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación para neutralizar eventuales impactos que determinadas políticas puedan traer.

¿La ERP, un conjunto de proyectos o una estrategia bien definida?

En esta etapa, Honduras puede hablar más de procesos que de una estrategia integral o comprensiva de reducción de la pobreza. Los vínculos transversales todavía están ausentes entre sectores. No hay necesariamente complementariedad entre los proyectos y las metas del milenio tal como lo plantea la estrategia de reducción de la pobreza. El financiamiento tiene un corte que favorece a proyectos y no se puede hablar de una tendencia favorable al apoyo presupuestario. Todavía las políticas de financiamiento son en función de las directrices que dictan las sedes y no responden necesariamente a las condiciones de los diferentes sectores o al grado de progreso de las estrategias. Pasar de proyectos a estrategia transiciones una tarea a la que deben comprometerse gobierno, donantes y sociedad civil.

¿ROB todavía inviable?

Se debe aprovechar a la ERP como un proceso de aprendizaje para la tarea más compleja de elaborar una presupuestación multianual con enfoque de resultados. La presupuestación multianual que se presenta con el presupuesto nacional ha dado sus primeros pasos para llegar a un MTEF. Sin embargo, ¿Cuan referencial será esta programación multi-anual? El limitado acceso a recursos hace que la programación presupuestaria sea más compleja, al ser la austeridad la regla, dejando poco espacio para atender las múltiples prioridades y para construir el capital político que parece ser tan necesario para la implementación de políticas. Supuestos sobrestimados afectan la viabilidad de los compromisos hechos por el Gobierno, deteriorando la credibilidad y la capacidad de conseguir respaldo para futuras reformas. Esto a su vez afecta el normal flujo de financiamiento sustentado en la condicionalidad. Por lo tanto, es crucial que la programación del MTEF sea realista y que las condiciones para obtener financiamiento sean lo suficientemente flexibles para que el MTEF sea un referente y no sólo un ejercicio.

¿Cómo fortalecer la presupuestación por resultados?

Primero, se deberá asegurar que haya esquemas mínimos de supervisión por resultados. En una etapa inicial, el seguimiento podría ser desde abajo, es decir con metas desarrolladas por los beneficiarios, dando prioridad al control social. Entre tanto, se podrá desarrollar indicadores más completos y sistematizados para evaluar las diferentes etapas de presupuestación. Inclusive en una etapa más avanzada se deberá intentar que las metas para reducir la pobreza en el presupuesto sean, en lo posible, coincidentes con las metas del milenio. Segundo, estas iniciativas deberán ser emprendidas por la sociedad civil y no necesariamente por

los ejecutores de los programas de manera que la información sea imparcial. Las auditorías independientes en este sentido pueden ser un buen medio de consulta en el caso de programas sectoriales. Tercero, se deberá determinar esquemas de difusión de la información y procesos de retroalimentación en caso haya desvíos de los resultados.

Recomendaciones para la Comunidad Internacional

Políticas de financiamiento de nuevo en la agenda.

Más deuda y mejores resultados, ese es el discurso que ha dominado los foros internacionales en los últimos meses. Las metas del milenio gozan del respaldo político y hay compromisos en firme para apoyar financieramente estos procesos y extender el alivio de deuda a los países HIPC sin que esto necesariamente comprometa nuevos flujos de recursos para los países de bajos ingresos. Por lo que resulta imperante que la ERP en Honduras defina con mayor rigurosidad la correspondencia entre los objetivos del milenio, el costeo detrás de las metas, el financiamiento disponible y las políticas para la reducción de la pobreza. Es decir, las políticas para lograr un mayor crecimiento económico deben ser más explícitas en sus objetivos de reducción de la pobreza.

Políticas complementarias al financiamiento adicional.

El financiamiento adicional debe estar complementado con un conjunto de políticas a ser adoptados por los países proveedores de recursos que contribuyen a la reducción de la pobreza: (i) El comercio justo es una condición fundamental para que el apoyo financiero funcione. Políticas comerciales no discriminatorias deben estar acompañadas de medidas complementarias para lograr procesos más eficientes y para reducir impactos, y así hacer mejor uso de las oportunidades que ofrece el comercio internacional; (ii) Menos procedimientos y más apoyo para construir sistemas de información que no sirvan únicamente para fines de monitoreo de los donantes, sino también que provean suficiente información a todos los beneficiarios para el seguimiento de los recursos y evaluación de resultados. Las evaluaciones de las metas del milenio en el corto plazo, a través de indicadores intermedios, son todavía un proyecto que no logra sistematizarse y que merece atención en la medida en que se debe identificar la naturaleza de las desviaciones para ser oportunamente corregidas; (iii) Mayores incentivos para fomentar la inversión extranjera y reducir la dependencia en la ayuda externa. Si el país envía las señales correctas en la implementación de sus políticas, los países donantes, gobierno y sector privado deben emprender esfuerzos conjuntos para reducir la volatilidad del capital extranjero y para fomentar el ingreso de nuevos capitales.

Estrategia en el mediano plazo con menor dependencia de la ayuda.

Al haber alcanzado el punto de culminación HIPC, sería interesante fomentar el debate entre donantes bilaterales y multilaterales sobre las alternativas para una reducción gradual de la dependencia de la ayuda para Honduras, que sea específica sobre el orden de las reformas y que refleje una comprensión de la situación política e institucional con el fin de unir esfuerzos y presentar un sólo documento con propuestas concretas para consideración de las autoridades hondureñas. Asimismo, sería interesante documentar las experiencias de países con inestabilidad política como un insumo importante para repensar la política de financiamiento externo.

Bibliografía

Ariel E. y Herrera F., Del Diálogo a la Concertación, Tegucigalpa, CIPRODEH, 2005

Avila M., Fundamento y Metodología para el Montaje de un Comité de Transparencia Municipal para el Programa de Transparencia de USAID, Tegucigalpa, febrero 2004

Banco Central de Honduras, Informe sobre Flujos de Inversión Extranjera Directa en Honduras 2000–2004, Tegucigalpa, abril 2005

-----, Informe sobre Exportaciones de Bienes 2000–2004, Tegucigalpa, abril 2005

Banco Mundial, Honduras Development Policy Review, Accelerating Broad Based Growth, nov, 2004

Bickart K., The Politics of Civil Society Building, International Books and The Transnational Institute, Amsterdam, 2003

Bolaños R. y Delgado F., Creación del Capital Social, La Reforma del Gasto Público, Consultoría preparada para el BID, DFID, NORAD y Sida, 2005

BID, Honduras Meeting the Challenge of Poverty Reduction, Document circulated to the Participants of the Consultative Group Meeting of Honduras, June 2004

CEPAL, Objetivos del Milenio: Una Mirada desde América Latina y el Caribe, Santiago, junio 2005

Cid del R. y otros autores, Evaluación Ex – Post del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS 3), mimeo, marzo 2005.

Cuesta J., Aprendiendo sobre la Marcha. La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Honduras, documento preparado para SIDA, marzo 2004 en www.iss.nl/prsp

Driscoll R, Christians K y Booth D. Progress Reviews and Performance Assessments in Poverty Reduction Strategies and Budget Support, Reporte preparado por ODI para JICA, 2005.

Easterly W. Reliving the 50s: The Big Push, Poverty Traps and Takeoffs in Economic Development, mayo 2005,

Freeman, P., Estimating chronic risk for natural disasters in developing countries. A case study of Honduras, paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics, junio 2000.

Gobierno de Honduras, Informe de Avance, Estrategia para la Reducción de la Pobreza, marzo 2005

Hunt S., PRSP Update, Trocaire, Tegucigalpa, diciembre 2004,

Idasa, Budget Information Service, Civil Society Budget Groups and their Participation in the PRSP Process, Washington D.C, septiembre 2002,

IMF, World Bank, Tracking of Poverty Reduction Spending in HIPC Countries, marzo 2001

-----, Update on Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPCs to track Poverty Reducing Public Spending abril 2005

-----, The Managing Director's Report on the Funds Medium Term Strategy, septiembre 2005

ISS 'Illusions and Disillusions with Pro-Poor Growth.' Evaluation of Poverty Reduction Strategies in Latin America, Regional Report – 2004, The Hague: Institute of Social Studies, documento preparado para Sida por Rob Vos y Maritza Cabezas; <http://www.iss.nl/prsp>, 2004

Millennium Challenge Corporation, Honduras, Compact Consultative Process: Overview of the Consultation Process to Date, mayo 20 2005

-----, Congressional Notification for Honduras, junio 17 2005

Naciones Unidas, Informe sobre las metas del Milenio, Tegucigalpa, 2003

- ODI, Result Oriented Budgeting Expenditure, Will It Reduce Poverty, Briefing Paper, London, 2003
- Poder Legislativo Honduras, Diario oficial de la República de Honduras, Decreto No 76–2004 en la Gaceta de 24 de junio de 2004.
- Raison Emmanuel, La Democracia desde Abaja. Nuevos Sujetos para la Participación Ciudadana, Colección Visión de País, UNDP, Tegucigalpa, 2003
- Rajan R. y Subramanian A., What undermines aid's impact o growth, IMF Working Paper WP/05/126, Washington D.C., 2005
- Reinikka R. y Svensson J., Assesing Frontline Service Delivery, World Bank, Development Research Group, 2002
- República de Honduras, Ley Orgánica de Presupuesto, Tegucigalpa, diciembre 2004
- Sachs Jeffrey, Invirtiendo en el Desarrollo, Un Plan Práctico para Conseguir los Objetivos del Desarrollo del Milenio, PNUD, 2005
- Secretaría del Estado del Despacho Presidencial, Unidad de Apoyo Técnico, Honduras Panorama Económico y Social 2004, Tegucigalpa, abril 2005
- , Programa Honduras Millennium Challenge Account, Tegucigalpa, marzo 2005
- Silvério Marquez J., Honduras: Estimación del impacto del CAFTA en el bienestar de los Hogares, Documento PSIA, junio 2005
- Sunil Rijkhumar A., Public Spending and Outcomes, Public Policy Institute George Washington University, mayo 2002
- PNUD/Asdi, Adelante Honduras, Trabajemos Juntos para las Metas del Milenio, abril 2005, Tegucigalpa.
- PNUD, Proyecto de Transparencia en Honduras, Primera y Segunda Fase 2004–2005

Anexos

A.1 Lista de Entrevistados

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
Miguel Ángel Munguía	Director Ejecutivo	AMHON
Juan Ferrera	Secretario Ejecutivo	FONAC
José León Aguilar	Director Ejecutivo	FOPRIDEH
Sally O'Neill	Directora Ejecutiva	TROCAIRE
Julio Raudales	Coordinador de Estudios	UNAT
Julio Navarro	Catedrático	Departamento Ciencias Sociales - Universidad Pedagógica
Arturo Corrales	Gerente General	Ingeniería Comercial
Connor Walsh	Director	Catholic Relief Service
Danilo Alvarado	Gerente General	PRONADERS
Angie Rodríguez	Jefe	Unidad de Programación de Inversiones - SEFIN
Roberto Zuniga	Coordinador	SEFIN
Feliciano Herrera	Director	UPEG-SEFIN
Saúl Domínguez	Gerente General	COMISAUL (Cooperativa Mixta San Juancito Limitada)
Dante Mossi	Economista	Banco Mundial
Marcela Lizana	Oficial de Programas	Embajada de Suecia
Janet Vahamaki	Oficial de Programas	Embajada de Suecia
Juan Saratiegui	Coordinador Comisión Europea	Unión Europea
Ana Lucia Coronel	Representante de Honduras	FMI
Glenda Gallardo	Economista	PNUD
Leo Valladares	Director Ejecutivo, - Comisionado de los Derechos Humanos	Ex ACI PARTICIPA
Cristóbal Silva	Sub Representante para Honduras	BID
Cooperantes		Presentación sobre avance ERP a cooperantes
Leony Yu Way	Ministro	FHIS
Rocío Tábora	Vice Ministra	Casa de Gobierno
Carlos Ávila Molina	Asesor Presidencial, Ex Ministro de Educación	Casa de Gobierno
Ralph Flores	Director Ejecutivo/Gerente	FOSDEH
Magdalena Ugarte	Directora Ejecutiva	INE
Mario Canahuati	Candidato a la Vice Presidencia	Partido Nacional
Manuel Zelaya Rosales	Candidato Presidencial	Partido Liberal

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



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

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