

Honduras

Resumen Ejecutivo



Prefacio

La estrategia de reducción de la pobreza (ERP) responde a una preocupación legítima sobre los resultados todavía inquietantes en torno a la persistencia de la pobreza en muchos de los países en desarrollo. La ERP pretende reducir la pobreza a través de un proceso participativo, orientado a resultados, que responda a las necesidades de cada país en su 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 de la ERP en tres de los países elegibles para obtener alivio de la deuda externa en América Latina, siendo 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. Hay tres informes país. En los informes correspondientes a este año para cada uno de los países, se explica de manera rigurosa la ERP y cómo se han desarrollado las fases de consulta, diálogo e implementación. La metodología seleccionada parte de un análisis sistemático de involucrados ('stakeholder analysis'), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. Estos informes se complementan con un reporte regional en que se efectúa una evaluación comparativa de varios países, con el fin de extraer lecciones para el gobierno, los participantes del proceso y los donantes internacionales sobre la ERP. Además se presenta un reporte temático sobre un aspecto especial, que en 2003 se refiere a un análisis detallado del proceso de descentralización de la gestión presupuestaria y su impacto en la ERP. Cabe resaltar que el proceso de gestión de las ERP es continuo y sujeto a frecuentes cambios. La recolección de información (en particular las entrevistas realizadas) tuvo lugar entre abril y julio de 2003, aunque el documento ha sido actualizado hasta diciembre de 2003.

El estudio en su conjunto, constituye un aporte adicional a las investigaciones que se han desarrollado en torno a la ERP hasta la fecha, al integrar simultáneamente: un enfoque regional; la independencia técnica en cuanto al análisis de la ERP, al no ser el ISS parte integrante del proceso de diseño, implementación o financiamiento.

Rob Vos
Coordinador

Diciembre, 2003

El presente documento ha sido escrito por José Cuesta, *Institute of Social Studies*, La Haya (Holanda) con los aportes de Rafael del Cid, Geske Dijkstra, e Irene van Steveren.

Se agradecen los comentarios a sucesivos borradores de Rob Vos, Maritza Cabezas, Kristin Komives, Joao Guimaraes, Bert Helmsing, Karin Metell y el resto de participantes de los seminarios celebrados en La Haya. Se agradecen asimismo los sugerentes comentarios durante la presentación en Tegucigalpa de Rocio Tábor, Marcela del Mar Suazo, Lincoln Villanueva, Julio Raudales, e Ian Walker. Las discusiones con personal de Sida en sus oficinas de Tegucigalpa fueron especialmente inspiradoras al igual que las entrevistas realizadas a miembros del actual y anterior gobierno, sociedad civil y comunidad internacional en Honduras, todas fundamentales para la elaboración de este informe. Los errores que pudieran aparecer en el documento son entera responsabilidad del autor.

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.

Publicado por Asdi en 2004

Departamento de América Latina

Imprenta: Edita Sverige AB, 2004

Artículo número SIDA3626es

ISBN 91-586-8637-1

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

Indice

1. Introducción	5
2. Los contextos político, social y económico de Honduras en su camino hacia la ERP	7
Comportamiento de los indicadores de bienestar	7
Obstáculos y facilidades que enfrenta la ERP	8
3. El proceso de consulta de la ERP en Honduras	10
Cronología de la ERP	10
La sociedad civil en el proceso de consulta	11
Grado de influencia de los involucrados (stakeholders) en proceso de consulta	12
Balance del proceso de consulta	12
4. Diagnostico de la pobreza y sus estrategias de reducción	14
Debilidades en el diagnóstico de pobreza	14
Balance del diagnóstico de pobreza	16
5. Implementación de la ERP: 2001–2003	17
Seguimiento y evaluación de la ERP	17
Factores que afectan la evaluación de la ERP	18
Algunos logros institucionales en la ERP... ..	18
...aunque existen debilidades para la futura implementación de la ERP	18
Nivel de ejecución de la ERP	19
Impacto de la implementación de la ERP en los indicadores sociales	20
6. El rol de los donantes en la implementación de la ERP	22
La coordinación entre donantes y la ERP	22
Política de los donantes hacia la gestión sectorial y de proyectos	23
Implicaciones para Sida	23
7. Conclusiones y retos futuros	25

1. Introducción

La ERP de Honduras aspira a unir los planos económico, social, político e institucional con las redes de financiamiento internacional en torno a un proceso participativo de reducción de la pobreza

La iniciativa de alivio a la deuda *HIPC* (*Heavily Indebted Poor Countries*, en inglés) condiciona en el caso de Honduras una importante ayuda financiera de 934 millones de dólares hasta el 2015 a la adopción de medidas de ajuste macroeconómico y reformas estructurales. Esta condicionalidad, sin embargo, se plantea por primera vez en un marco más comprehensivo que tutela la asignación de recursos financieros internos y externos hacia sectores sociales, por un lado, y busca una amplia participación de la sociedad civil, por el otro.

Este marco se concreta en la elaboración de la *Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)* que aspira a unir de forma íntima los planos económico, social, político-institucional con el financiamiento internacional en torno a un diagnóstico de la pobreza, unas estrategias claras y prioritarias, y unas metas detalladas y monitoreables de reducción substancial de la pobreza extrema y total de veinticuatro puntos porcentuales en quince años. Para ello cuenta con unos fondos procedentes de iniciativas de alivio de la deuda, de programas y proyectos ya en ejecución y de financiamientos (nacional e internacional) adicionales todavía por identificar que ascienden a 2,665 millones de dólares según cálculos de la propia ERP.

Novedosamente, en el fondo de esta estrategia de reducción de la pobreza subyace la consolidación participativa de los varios procesos de desarrollo abiertos en Honduras durante más de una década: la reconstrucción y transformación del país tras el huracán Mitch; la transición hacia una verdadera democracia participativa tras haber superado los regímenes militares; el proceso de liberalización de la economía desde 1990; los procesos de modernización del Estado, de regeneración institucional y de gestión participativa; y, por último, la consolidación de las mejoras de bienestar acumuladas en las últimas décadas y cuya sostenibilidad amenazan los alarmantemente altos niveles de pobreza y desigualdad en el país.

Es aún muy temprano para evaluar la capacidad de la ERP de efectivamente consolidar los procesos de desarrollo abiertos en la actualidad y cuyos sustanciales beneficios no se esperan hasta el 2015. Sin embargo, es ahora un excelente momento para evaluar el proceso de consulta que gestó la ERP, el verdadero grado de participación en dichas consultas y en el diseño de la ERP, y su grado de apropiación entre sus beneficiarios y aquellos llamados a ejecutarla.

Para tal propósito el presente informe combina por primera vez varias técnicas que no se encuentran en otras evaluaciones de la ERP en Honduras:

- análisis detallados a partir de fuentes primarias y secundarias que describen estos procesos;
- análisis de *stakeholders*;
- entrevistas directas a participantes clave en diferentes fases de la ERP;
- un seguimiento a tres municipios hondureños respecto a su participación, implementación y seguimiento de la ERP.

Asimismo, el presente documento analiza procesos relativos a la consulta, contenido, implementación y expectativas futuras no de manera individual según estas fases se van sucediendo sino que por primera vez las analiza de forma conjunta con la perspectiva que dan los dos años transcurridos desde la aprobación de la ERP.

El presente informe se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se presentan los contextos socioeconómico y político en los que la ERP fue elaborada. La sección 3 discute el proceso de consulta de la ERP, concentrándose en el grado de participación de los diferentes agentes nacionales e internacionales. En la sección 4 se analiza la calidad de la ERP, esto es, la consistencia de sus contenidos; su habilidad para capturar un concepto de pobreza multidimensional; de determinar sus causas; de cuantificar los impactos de estas causas; y de contrastar la adecuación de las estrategias y metas establecidas para reducir la pobreza en Honduras. En la sección 5 se repasa la implementación de los avances logrados y los todavía pendientes de acuerdo a las expectativas originales de la ERP. La sección 6 se centra en el papel de la comunidad internacional en cuanto a la elaboración pasada y la implementación actual y futura. En esa sección se presentan también sugerencias sobre el rol que Sida podría tener para la implementación futura de la ERP. Finalmente, en la sección 7 se resumen los principales hallazgos del estudio y se mira hacia delante para identificar los obstáculos y retos que van a marcar previsiblemente la implementación inmediata de la ERP.

2. Los contextos político, social y económico de Honduras en su camino hacia la ERP

A grandes líneas, los contextos económicos y de política social plantearon más obstáculos que potencialidades mientras que el contexto político contó quizás con un clima especialmente favorable para este proceso. En cualquier caso, *las tendencias de mejoría del bienestar en Honduras relativas a la esperanza de vida, niveles de educación y de salud superaron el ritmo de reducción de la pobreza monetaria*. No obstante, los promedios de bienestar internacionales de países vecinos de ingreso medio están todavía muy lejos y se aprecian algunos síntomas iniciales de que la sostenibilidad de esas tendencias está en peligro.

Comportamiento de los indicadores de bienestar social

Cuadro 1. Honduras: Indicadores Sociales

	Fuente	1990-1	1997-8	2001-2
Esperanza de vida	IDH Honduras (2000, 2002)	54 (1970)	69,6	65,7
Mortalidad materna	GdH (2001, 2003)	221	147	108
IDH	IDH Honduras (2000, 2002)	0,563	0,650	0,638
Hogares con NBI	GdH (2001) INE (2003)	67%	47%	54%
Hogares en situación de pobreza	UNAT (1999, 2002)	74,8%	63,1%	64%

Según los Informes de Desarrollo Humano de Honduras elaborados por Naciones Unidas, la esperanza de vida pasó de 54 años en 1970 a 69,6 años en el 1998, pero se ha visto reducida a 65.7 años en el 2002. No obstante, estas diferencias en los últimos años bien podrían deberse a la actualización de las proyecciones demográficas a partir del Censo de 2001. La mortalidad materna ha descendido durante la pasada década de 221 muertes de mujeres durante el embarazo, parto y puerperio por 100,000 nacidos vivos en 1990 hasta 147 en 1997 y 108 en 2001. Sin embargo, estos niveles son todavía altos. El VIH/SIDA constituye un problema sanitario prioritario para el país y es especialmente grave entre las mujeres, convirtiéndose en la primera causa de muertes en mujeres en

edad fértil. Los niveles de escolaridad en Honduras también han mejorado en las últimas décadas, pasando de 2.3 años en 1974 a 4.8 en 1999, aunque siguen estando por debajo de la media centroamericana.

La educación media y superior presenta resultados menos positivos, con bajas tasas de cobertura neta (36% y 9%, respectivamente) estancadas desde mitad de los Ochenta. En cuanto a servicios públicos, las coberturas de electricidad, agua y saneamiento han experimentado una mejora en la década de los Noventa aunque se encuentran lejos de una cobertura universal.

También durante esa década el índice de desarrollo humano (IDH) ha aumentado de forma apreciable desde 0.563 en 1990 hasta 0.650 en el 1998, pero a partir de ese año el descenso en la esperanza de vida y el estancamiento de la matrícula escolar se ha unido a las fluctuaciones en los ingresos monetarios de los hogares para reducir este indicador hasta 0.638 en el 2002. Los hogares hondureños con una o más necesidades básicas insatisfechas (NBI) descendieron gradualmente desde el 67% en 1990 hasta un 47% en 1997, aunque aumentan a partir de 1998 a raíz de los destrozos del huracán Mitch en los sistemas de saneamiento, viviendas y centros educativos. De hecho, el índice de NBI entre los hogares hondureños alcanza en el 2002 el 54% de los hogares.

A pesar de la reducción de los niveles de pobreza del 75% de los hogares hondureños en el 1991 hasta el 64% en el 2002 se suceden períodos de ligero aumento de la pobreza durante 1995 y 1996 y sustanciales en 1999. En el 2001 y 2002 la pobreza se redujo nuevamente a 64.5% y a 63.9% de los hogares. Al contrario que lo sucedido con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, la reducción de la pobreza rural ha sido más lenta que la urbana en el mismo periodo.

Obstáculos y facilidades que enfrenta la ERP

Los obstáculos a nivel social para un combate más efectivo a la pobreza siguen siendo: una política social pro-cíclica con respecto al ciclo electoral, serias deficiencias de focalización y regresividad en algunas partidas clave del gasto social y un crecimiento económico que ni es sostenible ni es alto. A modo de ejemplo, estas deficiencias se aprecian en que el ratio de prioridad social del gasto público (32%) no alcanza el 40% recomendado por Naciones Unidas; el gasto social per capita está por debajo de la media centroamericana; aproximadamente un 40% del gasto público en educación se dirige a niveles medios y superiores; los gastos de protección social del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y del Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) sufren fuertes fluctuaciones según el ciclo electoral. A pesar de estas deficiencias, el gasto social público en el 2000 y 2001 ha aumentado hasta superar el 10% y 11% del PIB, respectivamente.

Los procesos de liberalización de la economía hondureña de los Noventa en torno al denominado ‘Consenso de Washington’ fueron tímidos e incompletos, logrando modestamente una cierta diversificación de las exportaciones agrícolas tradicionales, la implantación de la industria maquiladora y un creciente comercio con sus vecinos centroamericanos. Estos cambios — aparte de no asegurar un crecimiento rápido ni sostenido del producto — no han conseguido eliminar dos de las características crónicas de la economía hondureña: vulnerabilidad y volatilidad. El producto interno bruto de Honduras creció

durante los Noventa a un promedio del 3.2% anual, sólo 0.5 puntos porcentuales por encima del promedio de crecimiento poblacional anual. Aún cuando Honduras presenta algún logro importante como el control inflacionario su economía cuenta asimismo con dos obstáculos sumamente importantes para el desarrollo económico sostenido: la falta de una estrategia *comprehensive* de aumento de la productividad agrícola más allá de la diversificación exportadora y salarios bajos; y la incapacidad de controlar el déficit público, sobre todo en lo referente a salarios públicos.

En cambio, la transición política desde regimenes autoritarios militares hasta *procesos democráticos electorales desde 1980, por un lado, y una aptitud más permisiva de estos sucesivos gobiernos hacia la sociedad civil, por el otro, suponen un campo abonado para consolidar los incipientes procesos participativos de diálogo* múltiple ensayados en el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) de 1999. No obstante, no faltan voces críticas entre la comunidad internacional y la académica argumentando que la participación de la sociedad civil está lejos de ser satisfactoria debido por un lado a las limitaciones que enfrenta el proceso de modernización político, institucional y de gestión del Estado; y, por otro, a las dificultades de alineación de la propia sociedad civil hacia objetivos comunes y creíbles que permita al poder ejecutivo traducir el diálogo con la sociedad civil en logros concretos de contenido.

3. El proceso de consulta de la ERP en Honduras

Esta sección específicamente indaga sobre la naturaleza del proceso consultivo y determina hasta qué punto los grados de participación y de influencia en el proceso coinciden para los diferentes grupos interesados (*stakeholders*). Como en todo proceso participativo, cabe preguntarse si las opiniones de la sociedad civil fueron tomadas suficientemente en cuenta en la elaboración del documento final de la Estrategia, y si no fue así, qué factores contribuyeron a ese resultado.

Este estudio analiza las evaluaciones previas del proceso de consulta, ambas oficiales y coincidentes en el balance eminentemente positivo del proceso de consulta y las percepciones reportadas en un comprehensivo número de entrevistas a los propios *stakeholders* involucrados en las consultas. Además de la descripción del proceso y la sistematización de las percepciones reportadas, este estudio realiza por primera vez en Honduras un análisis de *stakeholders* sobre su proceso de consulta.

Cronología de la ERP

El proceso de elaboración de la ERP duró en el caso de Honduras veinte meses desde las reuniones preliminares con la sociedad civil hasta el 20 de agosto del 2001, fecha en la que el Gobierno de Honduras aprobó el documento final de la ERP para ser después ratificado el 11 de octubre de ese mismo año por el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. La consulta realizada para la elaboración de la ERP se dividió en dos fases claramente diferenciadas. La primera duró aproximadamente medio año y en ella se presentaron ante representantes de la sociedad civil y de la comunidad internacional los objetivos del proceso, se discutieron los contenidos básicos, y se recogieron los principales aportes de aquellos para la diagnosis de la pobreza. El resultado fue un documento preliminar o ‘interim’ de la ERP disponible a principios del año 2000. La segunda fase duró algo más de un año y en ella se discutieron los contenidos estratégicos, se armaron dos versiones preliminares del documento y se lanzó el documento final de la ERP con el compromiso de todos los precandidatos a las elecciones presidenciales de noviembre de ese mismo año.

La sociedad civil en el proceso de consulta

Los aproximadamente 3500 miembros de la sociedad civil que participaron en diferentes fases del proceso de consulta y el hecho de que éstas se realizaran en 14 ciudades del país muestran que *el proceso de selección de los participantes fue inclusivo y ningún grupo relevante de la sociedad civil fue excluido*. Esta alta inclusión sin embargo no resolvió el problema de cómo determinar la legitimidad y representatividad de estos grupos organizados. En cualquier caso, grupos no organizados entre la ciudadanía — especialmente los pobres — no fueron incluidos de forma directa en las consultas.

El rol de la sociedad civil en el proceso de consulta fue relevante con amplia participación de grupos representativos, sin embargo pocas de sus propuestas fueron incluidas en el documento final de la ERP

La evaluación oficial reconoce varias inclusiones propuestas por la sociedad civil que formaron parte del documento final de la ERP. Entre ellas destaca la inclusión de las estimaciones de pobreza a nivel departamental y municipal de acuerdo a los cálculos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la ampliación de grupos específicos a tener en cuenta: etnias, mujer, adulto mayor, niñez, y discapacitados; un mayor énfasis en factores determinantes de la pobreza como gasto social y capital humano afectados por políticas de ajuste y estabilización económica; la inclusión de la transformación educativa según la propuesta consensuada del Foro Nacional de Convergencia (FONAC); un énfasis en el acceso a medios de producción y mercadeo en el medio rural; mayor énfasis en la potenciación de los mecanismos de participación ciudadana; la inclusión de temas relativos a la educación superior, cultura, valores, seguridad ciudadana a nivel programático; y la clarificación de la composición y funcionamiento del Fondo para la Reducción de la Pobreza. Estos aportes, más allá del número de los mismos, indican sin embargo que la inclusión de temas por parte de la sociedad civil estuvo muy en línea con un rol secundario según el cual la sociedad civil se dedicaba a completar contenidos originalmente planteados por el gobierno. En realidad, *la sociedad civil consiguió sólo incluir una serie de extensiones y énfasis al marco inicialmente propuesto por el gobierno*, como cabría esperarse lógicamente de un mecanismo de consulta de ‘arriba-a-abajo’.

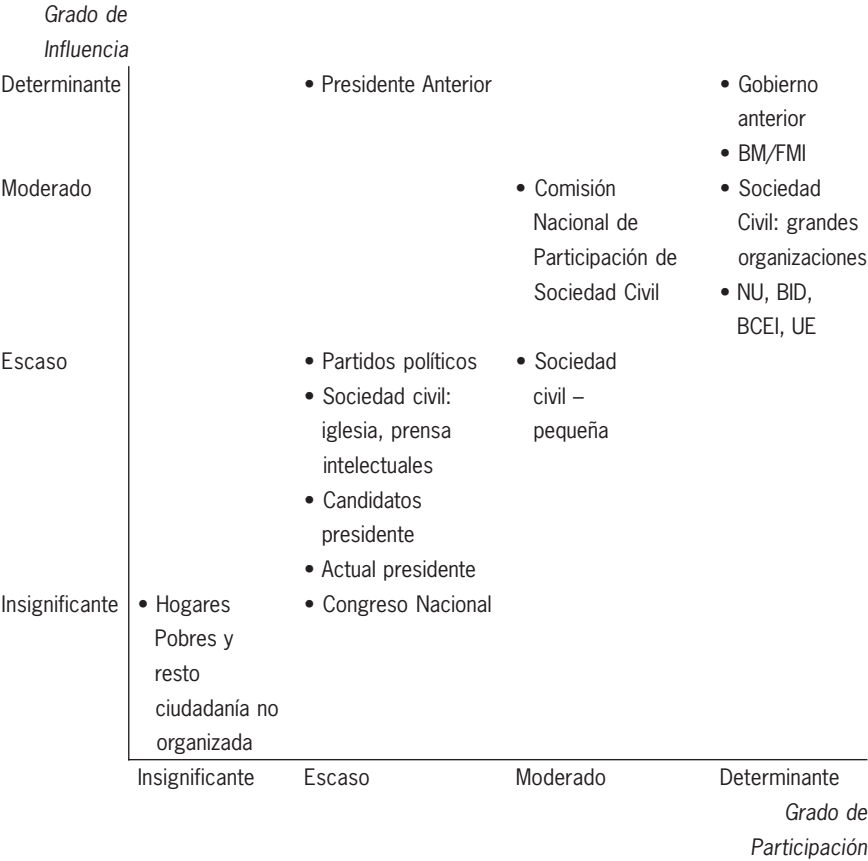
En cualquier caso, *la metodología fue clara y sus reglas de juego ampliamente conocidas*. Sin embargo no fueron discutidas ni consensuadas, por lo que a pesar de que las consultas fueron amplias, transparentes y evitaron confrontaciones, la sociedad civil percibe la metodología del proceso de consulta como impuesta y acelerada. Esto no quiere decir que un proceso metodológico de ‘abajo-a-arriba’ hubiera resultado más ventajoso o incluso factible, pero su discusión hubiera dado credibilidad a la utilización de un formato de ‘arriba-a-abajo’.

Las propias percepciones reportadas por los entrevistados para este informe confirman que *la sociedad civil no sintió que sus contribuciones concretas fueran incluidas de forma significativa en el documento final de la ERP*. Sienten además que el proceso participativo se quedó en uno meramente de consulta y no se convirtió en otro más ambicioso de colaboración o incluso de empoderamiento de la sociedad civil. A pesar de ello, son las grandes organizaciones de la sociedad civil las que muestran una posición crítica y de frustración respecto a la falta de inclusión de sus contenidos, mientras las pequeñas organizaciones destacan que ser invitadas y oídas constituye para ellas un triunfo considerable.

Grado de influencia de los involucrados (stakeholders) en proceso de consulta

El análisis de *stakeholders* revela que hubo en efecto *importantes diferencias en el grado de participación e influencia entre los diferentes colectivos clave de actores*: Presidente y Gobierno anteriores frente al Presidente y Gobierno actuales; redes organizadas de la sociedad civil frente a pequeñas organizaciones; Banco Mundial y Fondo Monetario respecto al resto de la cooperación multilateral y bilateral. La *radiografía* que supone el análisis de *stakeholders* pone claramente de manifiesto una brecha entre participación en los eventos de consulta y una verdadera influencia a través de contribuciones concretas incluidas en el documento finalmente aprobado de la ERP. Destacan, entre otros, la enorme influencia del Presidente de la República pasada frente al consistentemente escaso rol del Congreso en el proceso de elaboración. Destacan también las diferencias de influencia entre las grandes redes de la sociedad civil y las pequeñas organizaciones, los gobiernos locales e instituciones como la iglesia, prensa o universidad.

Cuadro 2.
Stakeholder Analysis of the Consultation and Elaboration Processes of the PRSP



Balance del proceso de consulta

A la falta de inclusión más substantiva de contenidos contribuyó por un lado la necesidad de alcanzar amplios acuerdos no controversiales aunque esto limitara el grado de detalle de las estrategias, y por otro lado, la falta de capacidad de la sociedad civil para consensuar una agenda común prioritaria en lugar de una *lista de la compra* con amplías demandas. Otro de los factores que posiblemente influyeron en la falta

de inclusión de contenidos de la sociedad civil fue la celeridad del proceso. A esta celeridad pudieron a su vez contribuir presiones de los organismos internacionales para no dilatar excesivamente el proceso y presiones de ciertos sectores del gobierno para asegurar un importante legado de esa administración.

Dada una fuerte restricción temporal *la apuesta metodológica se decantó por un modelo de fuerte control por parte del gobierno*. Esto pudo contribuir a la falta de un análisis de consistencia entre causas de la pobreza, lineamientos estratégicos, y metas concretas de reducción de pobreza. También a que se aprobara una ERP sin un sistema de monitoreo completamente diseñado (y que sigue sin aprobarse al momento de escribir este documento) y a que ni siquiera se esbozaran los mecanismos concretos de difusión de la ERP.

En cualquier caso, es indudable que la ERP consolidó tanto el propio proceso de diálogo como un fuerte compromiso de la sociedad civil a continuar participando en estos procesos. A pesar de la evidente frustración de algunos agentes clave de la sociedad civil, la ERP ha contribuido a institucionalizar el diálogo a través de un Consejo Consultivo tripartito sancionado por ley. Es además difícilmente imaginable que ese clima favorable de búsqueda de diálogo, de rendición de cuentas a la sociedad civil y de buscar su validación sea pasajero. *Es, sin embargo, impensable argumentar que la sociedad civil hondureña se haya apropiado efectivamente la actual ERP.*

Indudablemente, la comunidad internacional jugó un papel relevante de tutelaje de la participación amplia del proceso de consulta. El clima favorable de diálogo tras el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) tras el Huracán Mitch influyó en la amplia participación de la sociedad civil y facilitó el papel de tutelaje de la comunidad internacional. A pesar de ello, algunos sectores críticos de la sociedad civil perciben que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fueron más allá imponiendo un marco macroeconómico a semejanza de la Facilidad de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF). No obstante, la propia sociedad civil reconoce los esfuerzos de fortalecer espacios de consulta por parte de otras instituciones internacionales como Naciones Unidas a través de iniciativas como el Foro de Fortalecimiento Democrático (FFD).

4. Diagnostico de la pobreza y sus estrategias de reducción

Esta sección cuestiona la calidad, el detalle, y la consistencia del análisis de la pobreza llevado a cabo en el documento de la ERP. Se indaga para ello el grado de priorización de las propuestas de la ERP así como el grado de vinculación entre causas identificadas, medidas propuestas y metas previstas. Es importante desde un punto de vista de la apropiación por parte de los agentes nacionales determinar hasta qué punto se tuvieron en cuenta las prioridades de otros agentes clave en el proceso como donantes internacionales y la sociedad civil; las propias percepciones y expectativas de agentes nacionales sobre cuáles son las causas reales de la pobreza en Honduras y sus estrategias de combate; así como la evidencia de estudios previos sobre el fenómeno de la pobreza en Honduras.

Debilidades en el diagnóstico de pobreza

Frente a la evaluación eminentemente positiva del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional sobre la capacidad del documento interino de la ERP de identificar las causas de la pobreza, las medidas efectivas y los impactos esperados, por un lado, y las percepciones irreconciliablemente críticas de algunos sectores de la sociedad civil hondureña como Bloque Popular que critican los fundamentos mismos del modelo de crecimiento, por el otro, la presente evaluación encuentra aspectos relevantes entre ambas posiciones.

Claramente no existe una priorización de las propuestas de combate a la pobreza, sino un exhaustivo entramado de lineamientos; políticas y proyectos; montos comprometidos y esperados; y metas a cumplir. Aún siendo este entramado comprensivo y sistemático, persisten serias dudas sobre su consistencia. Entre las críticas más serias al contenido de la ERP vertidas por organizaciones de la sociedad civil destaca que la ERP no consigue integrar los diversos aspectos no *economistas* del combate a la pobreza. En este sentido, la ERP no iría más allá de recomendar una vez más las reformas económicas planteadas en los Noventa así como más gastos sociales de mayor calidad.

La presente evaluación coincide con otra de las críticas que comparten mayoritariamente los representantes entrevistados entre la sociedad civil en el sentido de que *la diagnosis de las causas no tiene vinculación directa y clara (esto es, cuantitativa) con las estrategias desarrolladas de forma vaga posteriormente*; las líneas transversales no se desarrollan en detalle aunque una de

ellas — desarrollo rural — es a la vez un lineamiento estratégico; no se identifican los propios impactos del marco macroeconómico en la incidencia de la pobreza; y no se vinculan los proyectos y programas a la evolución de las metas concretas identificadas.

En cualquier caso, en lo que *coinciden todos los diversos colectivos de stakeholders, nacionales e internacionales, es en la falta de priorización de contenidos de la ERP. Lo que varía entre estos colectivos es la relevancia que atribuyen a dicha falta de prioridades*. Así, el documento de la ERP responde a las expectativas y requerimientos del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Participantes del pasado y presente gobierno destacan que el documento de la ERP es lo suficiente amplio como para substanciar una estrategia relevante de pobreza, aunque se reconoce la necesidad de concretar aspectos clave como el desarrollo rural y la descentralización. Por el contrario, sectores organizados y vocales de la sociedad civil achacan a la ERP su falta absoluta de priorización, mientras que pequeñas instituciones con menor influencia echan en falta ciertas medidas concretas en áreas como, por ejemplo, la violencia doméstica o el desarrollo rural local.

No obstante, es justo reconocer el esfuerzo de la ERP de trascender el enfoque típicamente *economicista* de la pobreza en estudios previos del Banco Mundial, mediante por ejemplo el uso de estadísticas y enfoques alternativos como el de desarrollo humano del PNUD. Así, género, gobernabilidad, medio ambiente e incluso aspectos culturales se mencionan entre los factores asociados a la pobreza. Lamentablemente, *aunque la definición de pobreza es multidimensional, el análisis de la misma en el documento de la ERP no lo es*: la dinámica de las diferentes causas y efectos de la pobreza sólo se refiere a la pobreza monetaria.

Las debilidades principales del diagnóstico de pobreza son la falta de priorización en sus propuestas y su enfoque marcadamente economicista de la problemática, al considerar sólo la pobreza monetaria, y tratar superficialmente otros aspectos de la pobreza relativos al género, desarrollo rural, medioambiente y buen gobierno.

La necesidad — como requerimiento genérico de una ERP — de alcanzar amplios consensos en líneas adecuadamente vagas pero ampliamente aceptables como buena gobernabilidad o mayor inversión en capital humano pudo contribuir a una falta de priorización deliberada. *La sociedad civil tampoco fue capaz de articular una propuesta consensuada y priorizada* — en un contexto de escaso tiempo — que sirviera de referencia alternativa y creíble para el gobierno. Pero sobre todo contribuyó la falta de un análisis sofisticado — aunque técnicamente muy costoso en tiempo y habilidades — que indicara al menos las magnitudes con las que las diferentes causas de la pobreza inciden sobre ella.

En realidad, no hay en la ERP una clara diferenciación de qué fenómenos constituyen causas fundamentales en la generación de la pobreza, cuáles contribuyen a mantener altos niveles de pobreza, y cuáles son en realidad consecuencias resultantes de altos y persistentes niveles de pobreza. Existen buenas razones para pensar en lo beneficioso que hubiera resultado tratar de distinguir entre causas y efectos, por un lado, y de tratar de ordenar ambos según su importancia. Máxime cuando el objetivo original de la ERP de cualquier país es armar estrategias prioritarias en un contexto de recursos limitados para combatir la pobreza.

Alcanzar una excelencia analítica con enfoques multidimensionales y mixtos ciertamente requiere un tiempo y una calidad de la información no disponibles en el proceso de la ERP hondureña. Sin embargo, otros aspectos técnicos del análisis que comprometen su credibilidad podrían haberse abordado con mayores garantías: primero, la falta de discusión

sobre la propia calidad de la información disponible; segundo, la ausencia de discusión sobre la procedencia y consistencia de las estimaciones macroeconómicas utilizadas. En tercer lugar, la meta relativa a la reducción de la pobreza indica que tanto la pobreza total como la extrema han de reducirse en veinticuatro puntos porcentuales. Esto tiene implicaciones muy diferentes respecto a una meta de reducir solamente la pobreza *extrema* en veinticuatro puntos porcentuales o respecto a reducir la pobreza *total* en veinticuatro puntos. En cuarto lugar, hay una muy débil vinculación entre las políticas implementadas en el país y el fenómeno de la pobreza. *La bondad de las políticas de ajuste estructural y su condicionalidad se asume a priori sin valorar su impacto en la evolución pasada de la pobreza en Honduras*, centrándose en la restricción fiscal como principal obstáculo al crecimiento. Tampoco, la ERP considera o evalúa la creciente literatura que cuestiona en Honduras y en el resto de América Latina, la tesis de un impacto positivo y significativo de las reformas liberalizadoras en la reducción de la pobreza.

A la estructura de la ERP se puede achacar también un cierto desbalance. *A pesar del detalle con que se abordan las definiciones de pobreza, sus causas y efectos conjuntamente, sus estrategias y sus metas, el resto de apartados de la ERP son tratados con superficialidad.* El costo y financiamiento de las estrategias, y los riesgos a los que se enfrenta son despachados con una notoria falta de precisión. A modo de ejemplo, del total de recursos estimados como necesarios para financiar la totalidad de la ERP sólo un 29% estaban identificados originalmente y contaban con financiación en 2001 (procedente fundamentalmente de la reconstrucción post-Mitch), 35% procedían de las iniciativas HIPC y de alivio tradicional de la deuda, mientras que el restante 36% debían buscarse adicionalmente entre fuentes externas no identificadas (aproximadamente el 85% de esas necesidades) e internas (el 15% restante, a través de un mayor crecimiento previsto). Otros contenidos de la ERP relativos al ambicioso desarrollo y consolidación institucional y al tratamiento de los ejes transversales requieren un mayor desarrollo y concreción. En esto coinciden no sólo representantes de la sociedad civil sino también miembros del gobierno y de la comunidad internacional entrevistados en este estudio.

Balance del diagnóstico de pobreza

A modo de resumen, la ERP carece de una priorización de sus estrategias en un contexto de limitados recursos y de alternativas ante los posibles riesgos — demasiado factibles para ser ignorados — que amenazan su implementación. Como consecuencia, *la ERP no constituye ese deseado manual con instrucciones precisas para combatir la pobreza*, sino se queda más bien en un intento de crear un marco genérico, ampliamente consultado (aunque no apropiado nacionalmente) flexible y alineado con las Metas del Milenio. En este marco se trataría de hacer *inventario* de los conocimientos hasta la fecha sobre la pobreza en Honduras, sobre buenas prácticas para combatirla (aunque todavía no hay un verdadero consenso), y sobre proyectos y reformas en marcha y previstas en el futuro que trabajen para alcanzar un crecimiento sostenible rápido y la reducción sustancial de la pobreza.

5. Implementación de la ERP: 2001–2003

El análisis de la implementación realizado en esta sección separa los avances en materia institucional de los avances en las políticas estratégicas recogidas en la ERP y por último en la ejecución de programas y proyectos.

Seguimiento y evaluación de la ERP

En diciembre del 2003 el Gobierno de Honduras ha hecho oficial un primer *Informe de Avance y Actualización de la Estrategia de Reducción de la Pobreza* como parte del compromiso anual del gobierno hondureño ante el Banco Mundial y el Fondo Monetario para la recepción de los fondos HIPC. Este informe sistematiza una valiosa información en cuanto a la implementación y el desempeño de la ERP, más valiosa, dado que el sistema de seguimiento de la ERP todavía no está en funcionamiento. En cualquier caso, esta sección integra el análisis de dicho informe con la información reportada en las entrevistas con miembros del gobierno, sociedad civil y comunidad internacional y finalmente con la información procedente de visitas a tres municipalidades (San Pedro de Copán, Siguatepeque y Yamaranguila) a las que se hará un seguimiento futuro respecto a su implementación de la ERP.

A través de estos insumos se determina el grado de implementación de los proyectos, políticas y cambios institucionales propuestos en la ERP desde su aprobación en octubre del 2001 y durante el 2002. Subyace como pregunta clave el destino de los fondos recibidos y si este destino difiere substancialmente del previsto en la ERP. Se indagan a su vez las causas que explican los bajos niveles de ejecución hasta el momento, separando restricciones financieras de restricciones en la capacidad de ejecución. Cuestiones relativas a la efectividad de los procesos de seguimiento y descentralización quedan limitadas en este informe al simple reconocimiento de que ambos sistemas todavía no han sido todavía aprobados. Se espera que posteriores informes permitan abordar estos temas en tanto que ambos sistemas empiecen a operar. No obstante, se puede elaborar en este momento sobre los cambios ya implementados, y en particular, sobre las implicaciones presupuestarias de las propuestas recogidas en la ERP.

Factores que afectan la evaluación de la ERP

La presente evaluación presenta una visión menos optimista de la oficial en el *Informe de Avance* de UNAT respecto a la ejecución de la ERP hasta la fecha, aunque se reconocen una serie de circunstancias que están afectando la evaluación:

- el proceso de implementación está en una etapa relativamente temprana para producir resultados substanciales;
- persiste un retraso en la propia implementación de la ERP como consecuencia de la falta de acuerdo entre el Gobierno y Fondo Monetario Internacional para la renovación de la Facilidad de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF);
- aunque la ERP no supone una ruptura drástica respecto a las líneas de políticas que se han tratado de aplicar en Honduras durante la última década, sí supone al menos un esfuerzo de desarrollo institucional necesario para soportar futuros avances, pero cuyos beneficios no necesariamente se aprecian de inmediato.

Algunos logros institucionales en la ERP...

Existen avances relevantes en la parte institucional y de gobernabilidad; avances de menos alcance en lineamientos estratégicos relativos a capital humano, protección a grupos vulnerables, y desarrollo rural; y un estancamiento en lo referente al crecimiento económico. Algunos avances significativos son la consolidación institucional del diálogo a través del Consejo Consultivo; la separación del Tribunal Nacional de Elecciones y el Registro de las Personas; la creación del Tribunal Superior de Cuentas, la puesta en marcha del Consejo Nacional Anti-Corrupción; la aplicación de la Ley de Equilibrio Fiscal; o la aprobación — aunque sin un respaldo financiero amplio — de la Política Nacional de la Mujer, entre otras.

...aunque existen debilidades para la futura implementación de la ERP

No es fácil mostrar el grado en que estas medidas implementadas (y la no implementación de otras previstas) han supuesto un cambio en la vida de los pobres o en el funcionamiento de las instituciones en Honduras, aunque hay varios indicios preocupantes.

Primero, comparando los cambios previstos para este periodo en la ERP y los producidos en realidad, aún permanece un importante déficit de implementación tanto de políticas como de proyectos. Si bien esto no implica que no puedan completarse a tiempo las medidas previstas durante la actual administración, se hace evidente que el rezago acumulado en las reformas institucionales, de gobernabilidad y económicas aumenta la presión para la segunda parte del mandato presidencial, periodo en el cual los avances en materia política en Honduras se ven típicamente limitados ante la proximidad de una nueva cita electoral.

Un segundo indicio preocupante en cuanto a la incidencia de la ERP es que varios de los cambios previstos pero no completados en la actualidad se consideran decisivos para la implementación de la ERP como es el caso de una nueva ley electoral; un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; el funcionamiento de un sistema de monitoreo de la ERP;

Las restricciones financieras y de capacidad, así como el retraso en la implementación de la ERP se han traducido en una escasa correspondencia entre los proyectos previstos, las reformas institucionales y de política y lo efectivamente ejecutado.

o la aprobación de la propuesta de descentralización (Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, PRODDEL).

Un indicio final es — en la medida que los tres municipios visitados de San Pedro de Copán, Siguatepeque y Yamaranguila sean representativos de otros municipios pobres y no pobres, urbanos y rurales del país — que no pareciera existir evidencia de que la implementación hasta la fecha de la ERP haya producido un cambio relevante en la vida de la ciudadanía en general, y de los pobres en particular. *La ciudadanía, patronatos, sociedad civil y gobiernos locales típicamente desconocen los contenidos de la ERP.* Además, los entrevistados identificaron la escasez de fondos y no la falta de gestión participativa como principal restricción para combatir la pobreza en sus municipios.

Nivel de ejecución de la ERP

El lento avance de las reformas y medidas en las áreas estratégicas de la ERP tiene su *reflejo a nivel de proyectos y programas en una preocupante falta de capacidad para ejecutar y movilizar recursos programados.* Según el *Informe de Avances* de UNAT del monto originalmente presupuestado por la ERP para los años 2001 y 2002 (346.9 y 387.9 millones de dólares respectivamente) solamente fueron ejecutados el 54.5% y el 42.2% respectivamente en esos años. Los fondos procedentes de préstamos y donaciones exteriores así como de fondos nacionales asignados antes de la propia ERP también están sujetos a bajos niveles de ejecución, en torno al 66% en el 2001 y un 55% en el 2002. Esto indica que *existen también serios retrasos e ineficiencias en lo que respecta a los proyectos ya en operación.* En el resto de categorías de financiación, la ejecución con fondos HIPC fue de 58.1% en 2001 y 30.9% en 2002 de lo presupuestado, mientras que de los fondos nacionales adicionales solamente se ejecutó un 21.8% en el 2002 y nada el año anterior.

Otro problema es la enorme disparidad en la capacidad de ejecución según áreas programáticas con respecto a las cifras previstas de la ERP. Como promedio para el 2001 y 2002, proyectos pertenecientes a los lineamientos de crecimiento económico, sostenibilidad de la Estrategia y pobreza urbana no superan el 18% de ejecución prevista por la ERP (12%, 17% y 17% respectivamente). Este porcentaje aumenta hasta el 48%, 50% y 91% en las áreas de protección a grupos específicos, capital humano y desarrollo rural, respectivamente. Las causas de este desbalance podrían encontrarse en una combinación de falta de precisión en las estimaciones originales de la ERP sobre las necesidades financieras de cada área programática; y la falta de organización en la búsqueda y uso de recursos para las diferentes áreas. Asimismo, los fondos recibidos expresamente por alivio interino de la Iniciativa HIPC entre 2000 y 2002 muestran similares problemas de ejecución. Aproximadamente sólo un 50% de dichos fondos (64.8 millones de dólares sobre un total de 130.4 millones) han sido ejecutados. Del total de fondos HIPC gastados y previstos su gasto para el periodo 2000–3, un 24.8% de todos los fondos se habrán destinado a la contratación de 1,000 nuevos maestros y el pago para maestros en centros de educación básica; programas tradicionales del FHIS y PRAF habrán ocupado el 12.5% de esos fondos, mientras que sólo un 0.3% se habrán dedicado expresamente a programas de desarrollo rural fuera de las partidas de educación, salud o

protección social, a pesar de la concentración de extrema pobreza en las zonas rurales. Estos niveles bajos y desbalanceados de ejecución se achacan en fuentes oficiales con restricciones financieras resultado de no haberse recibido los fondos HIPC procedentes del alivio de la deuda. Si bien estas restricciones financieras son ciertamente preocupantes también influyen otros factores que convierten el problema de implementación en uno más complejo aún.

En realidad, *existen serios problemas de capacidad en la ejecución que van más allá de restricciones financieras*. Por una parte parece obvia la necesidad de buscar un tipo de apoyo financiero que permita una asignación precisa de los fondos entre diferentes programas y proyectos de acuerdo a las necesidades financieras identificadas. Por otra, sin embargo, la propia composición de la ERP — al menos en el corto plazo — contiene una mayoría de programas y proyectos financiados con recursos ya comprometidos en proyectos existentes previos a la ERP. Esta composición no coincide con las indicaciones anticipadas de financiamiento de cada área programática lo que lleva a una ejecución desbalanceada de la ERP y agrava la falta de nuevos recursos procedentes de la iniciativa HIPC. También agrava aún más la ya mencionada *rigidez presupuestaria y otras deficiencias de gestión* (clasificaciones oscuras de partidas presupuestarias, carencia de instrumentos de evaluación de mediano plazo del impacto fiscal de políticas propuestas como un Marco de Gasto de Mediano Plazo, MTEF) que impiden en Honduras una rápida reasignación de recursos entre diferentes áreas de combate a la pobreza.

Revisiones periódicas de la ERP pretenden afrontar estos problemas con el establecimiento de techos de financiación que eviten sobre-gastos en algunas áreas y carencia total de recursos en otras; la priorización de proyectos; y estudios específicos sobre el costo de alcanzar dichas metas. En este sentido, la priorización de proyectos de la ERP en torno a unos criterios de incidencia en la pobreza y en sus metas, su sostenibilidad, su relación con temas de participación, descentralización y equidad de género, y su impacto en el empleo e ingreso es altamente positiva. Sin embargo, *no se puede esperar que estas medidas de revisión y priorización solucionen de forma comprehensiva el resto de problemas relacionados con la gestión de fondos*.

Impacto de la implementación de la ERP en los indicadores sociales

A modo de balance sobre la implementación de la ERP hasta el momento destaca que las políticas típicamente continuistas de la ERP y la lenta aplicación de las mismas han resultado en tasas de crecimiento y de reducción de la pobreza ligeramente inferiores a los promedios de la década pasada pero aún por debajo de los previstos por la ERP para estos primeros años de ejecución. Así en el año 2001 la tasa meta de pobreza entre los hogares era del 63% y la observada del 64.4%. En el 2002, la meta prevista era de 61.5% mientras que la observada fue del 63.9%. En cambio, la tasa de pobreza extrema en el año 2002 ha logrado una reducción de acuerdo a la meta prevista hasta el 45% de hogares hondureños.

En cualquier caso, *la implementación hasta la fecha de la ERP no ha alterado las tendencias previas entre los indicadores de bienestar social*. Así, se mantiene la

lectura mixta de los resultados de desempeño educativo y de reducción de la mortalidad y morbilidad. Los primeros muestran que las metas previstas para la educación prebásica están todavía muy lejos de las mejoras educativas obtenidas, mientras que en lo relativo a la cobertura de la educación básica y secundaria el desempeño observado se ajusta a lo esperado. A su vez, las metas relativas a la mortalidad infantil están muy cerca de alcanzarse, mientras que las metas de desnutrición en menores de 5 años y las metas de mortalidad materna han sido ya alcanzadas en el 2001. Un desempeño por debajo de lo esperado se observa también en el acceso al agua potable y saneamiento para el año 2002; en el acceso a sistemas de eliminación de excretas; en los índices de desarrollo humano relativos al género y el índice de de potenciación de género; así como en los indicadores de sostenibilidad de la Estrategia.

6. El rol de los donantes en la implementación de la ERP

Este capítulo presenta el rol del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, otros donantes multilaterales (como Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Unión Europea y Banco Centroamericano de Integración Económica) y los principales donantes bilaterales en el proceso de consulta e implementación de la ERP.

La coordinación entre donantes y la ERP

Subyacen preguntas sobre la posibilidad de que la ERP esté efectivamente empujando hacia una mayor coordinación entre donantes y hacia una mayor apropiación por parte de los agentes nacionales de las actividades de ayuda por parte de los donantes. Otra pregunta clave se refiere a la necesidad de cambiar la modalidad de ayuda desde proyectos hasta programas y sectores, como originalmente pretende la ERP. Se indaga también la posibilidad de que Sida plantee una reflexión en el seno de la comunidad internacional sobre los cambios necesarios en la modalidad de financiación que mejoren la eficacia de la ayuda internacional en el combate a la pobreza en Honduras.

Son varias las lecciones que se extraen de este tipo de análisis conducido fundamentalmente a partir de entrevistas a representantes de la comunidad internacional, gobierno y sociedad civil, y revisiones de documentos relevantes como el de revisión de la gestión del gasto público en Honduras elaborado por el Banco Mundial. En primer lugar, cabe reconocer que la comunidad internacional ha participado activamente en los procesos de consulta tanto de reconstrucción y transformación nacional tras el Mitch como de combate a la pobreza con la ERP.

El propio proceso de elaboración de la ERP ha permitido a los donantes avanzar hacia una mayor coordinación, consiguiendo la comunidad internacional una presencia significativa en las fases de consulta y elaboración de la ERP. No obstante, los donantes también tuvieron un rol más decisivo a la hora de decidir contenidos clave como las proyecciones del marco macroeconómico o la inclusión de todos sus proyectos en el marco operativo de la ERP.

En cualquier caso, los donantes multilaterales y bilaterales agrupados en el llamado ‘Grupo de los Quince’ (G15) crearon un ‘Grupo de Seguimiento’ para garantizar que el proceso de participación de la ERP efectivamente incluía a la sociedad civil. Este grupo participó activamen-

te en todas las reuniones que el gobierno organizó durante las fases de consulta y elaboración de la ERP. El G15 también apoyó iniciativas alternativas de diálogo como la del Foro de Fortalecimiento Democrático (FFD) auspiciado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En la actualidad, el G15 sigue participando de forma activa en los procesos de ejecución y en la primera revisión de la ERP realizada hasta la fecha. De hecho, los grupos técnicos sectoriales del G15 están representados en cada una de las mesas sectoriales del Consejo Consultivo. Esta presencia asegura a la comunidad donante su participación activa en el control de los gastos relativos a los fondos de la ERP canalizados en el Fondo de Reducción de la Pobreza.

La coordinación entre donantes ha sido modesta y además los donantes no han favorecido el financiamiento por sectores, debido a los obstáculos que presenta el sector público en Honduras

Aún cuando un objetivo principal del G15 es explícitamente el de promover la coordinación entre los donantes de Honduras, *sin embargo, los progresos hacia una coordinación efectiva son todavía modestos*. Estos se limitan a intercambios de información sobre programas y proyectos en marcha o previstos, o de la llegada de misiones al país. Hay factores positivos en la línea de mayor coordinación como la priorización sistematizada de los proyectos de la ERP previstos para el 2003–6 por parte del gobierno, o la aparición de iniciativas piloto de apoyo sectorial en salud (con el Fondo Global VIH/SIDA) o en educación (‘Educación Para Todos’) que han despertado el interés de donantes internacionales.

Política de los donantes hacia la gestión sectorial y de proyectos

No se puede dudar que existe un compromiso entre la comunidad internacional de coordinarse más y mejor, pero ésta se encuentra muy lejos todavía de la demanda del gobierno de apoyar decididamente un financiamiento hacia programas y sectores en lugar de proyectos. Pero persisten todavía serios obstáculos de capacidad nacional que impiden lograr un verdadero giro hacia una gestión sectorial de la ayuda internacional. Estos obstáculos se refieren a deficiencias en la gestión y planeación presupuestaria (de mediano plazo) que junto con el problema crónico de desequilibrio fiscal y la necesidad de mejorar la gestión de personal público no invitan a una rápida transición hacia la financiación sectorial.

En este sentido, *la creación del Fondo de Reducción de la Pobreza no responde a las expectativas de aumentar la capacidad técnica nacional de su gestión presupuestaria*, permaneciendo el Fondo hasta el momento en un mero instrumento de sistematización de la información. Todavía existían confusiones entre la propia comunidad internacional entrevistada sobre cuál era el verdadero objetivo de dicho Fondo mientras que la falta de un mecanismo de seguimiento y monitoreo de la ERP restan actualmente confianza sobre la verdadera eficacia de este mecanismo.

Implicaciones para Sida

Las implicaciones para Sida pasan en primer lugar por plantear desde este mismo momento *una reflexión profunda sobre las condiciones necesarias para una mayor coordinación entre donantes en la práctica y hacia qué modelo de financiación se deben encaminar los donantes internacionales para la ejecución de la ERP*. No necesariamente debe restringirse esta reflexión al caso exclusivo de Honduras, pero sí centrarla en la necesidad de seguir

manteniendo ayuda hacia proyectos o alternatively dirigir la financiación hacia sectores. Si el compromiso o las condiciones para este cambio hacia sectores no se dan en la actualidad debe entonces entenderse que la ERP es un intento de lograr un rol más participativo de la sociedad civil nacional sin cambiar dramáticamente la gestión tradicional de los donantes.

Si, por el contrario, existe un reconocimiento de que la ERP es potencialmente un instrumento para cambiar la gestión de la ayuda internacional y efectivamente existe la voluntad de cambiar la forma de apoyo financiero desde proyectos hacia sectores *es entonces conveniente plantear una discusión sobre los pasos a seguir y su secuencia*. Sida puede entonces plantear y abogar ante el resto de donantes por un proceso gradual de transformación en la forma de financiación apoyando inicialmente acciones de priorización de proyectos, pilotos de financiación sectorial, o inversión en capacidad técnica local en instituciones clave del gobierno como pasos previos hacia una futura financiación sectorial.

7. Conclusiones y retos futuros

El principal valor agregado de los procesos de consulta, elaboración, implementación inicial y primera revisión de la ERP en Honduras es posiblemente la consolidación de una práctica habitual, no traumática, de diálogo nacional, difícilmente reversible.

Es, por supuesto, muy difícil precisar si esta consolidación de la participación se hubiera producido igualmente y al mismo ritmo si no hubiera existido la iniciativa ERP. Sin embargo, la consolidación del diálogo nacional con la ERP es un logro que no debe menospreciarse en el caso de Honduras, donde hasta hace relativamente poco la vida política pública se caracterizaba mayoritariamente por relaciones autoritarias y represivas.

Como toda experiencia novedosa sin precedentes, la ERP muestra algunas contradicciones congénitas que si bien eran anticipables no eran fáciles de resolver.

En concreto, existe una clara tensión entre la mayor condicionalidad asociada a las iniciativas HIPC y ERP y una verdadera apropiación de los agentes nacionales, aún cuando las condiciones adicionales se puedan referir a elementos difícilmente controversiales como una mayor participación. Existe también una contradicción clara entre la necesidad de mayor flexibilización del gasto público hacia las amplias y numerosas áreas y programas estratégicas a la vez que se mantiene la financiación internacional tradicional a través de proyectos.

Otras contradicciones y deficiencias emergen del proceso específicamente realizado en Honduras, y que por tanto, podrían haber sido diferentes y susceptibles a futuros cambios. Por ejemplo, no se puede apropiar una estrategia que no se conoce, que no se difunde ni que se defiende por quienes la han avalado. Es también difícil conciliar la necesidad de una ambiciosa propuesta de consolidación y expansión institucional con una relativamente escasa atención en la ERP a ese desarrollo concreto. Igual podría decirse de los contenidos de desarrollo rural, descentralización y equidad de género, nominalmente resaltados como ejes transversales pero muy superficialmente tratados en la ERP.

En cualquier caso, esta lista — indicativa más que exhaustiva — de debilidades y deficiencias de la ERP no necesariamente debe ser interpretada pesimistamente como un rotundo fracaso. Siendo justos, *las deficiencias señaladas ponen de manifiesto que la ERP aprobada en el 2001 no es ese ‘manual de instrucciones’ definitivo ni preciso sobre cómo reducir la pobreza en Honduras.* Por el contrario, la ERP debería ser valorada con respecto al

objetivo — menos ambicioso — de crear un marco flexible que ordene los consensos existentes entre amplios sectores nacionales e internacionales del fenómeno de la pobreza en Honduras; las limitaciones de información, análisis y capacidades; las ‘buenas prácticas’ de política reconocidas como útiles en el combate a la pobreza; los consensos en reforma institucional y capacidad técnica necesarios para facilitar esas buenas prácticas; la disponibilidad y requerimientos de fondos para alcanzar unas metas concretas que sirvan de guía o norte para futuras administraciones.

Incluso de una evaluación a partir de expectativas más realistas, este informe identifica *una serie de áreas clave que requieren una revisión urgente del tratamiento actual* para garantizar en primer lugar la continuidad de la ERP, y en segundo lugar, subsanar deficiencias, desequilibrios y obstáculos de implementación. Primero, la necesidad de definir el modelo (o combinación de modelos) con el (los) que se va a seguir la implementación de la ERP, ya sea el de priorización, focalización o regionalización. En segundo lugar, se debería aprobar el marco de seguimiento de la ERP y poner este sistema de seguimiento en funcionamiento. En tercer lugar, es urgente liderar de forma decidida un proceso de socialización de las actividades incluidas en la ERP en cuanto a sus estrategias de superación de la pobreza, los roles de los diferentes actores, los plazos, los contenidos, y su seguimiento. En cuarto lugar, Honduras debe conseguir restaurar los fondos comprometidos para la financiación de la ERP que actualmente no se han hecho disponibles al país, y retornar lo antes posible las vías de financiación previstas originalmente en la ERP. Finalmente, se debe concienciar a todos los *stakeholders* involucrados sobre la necesidad de vías de financiación flexibles hacia programas y/o sectores que permitan racionalizar la distribución de fondos entre las diferentes áreas según lo previsto por la propia ERP, teniendo en cuenta que un esquema basado en financiación de proyectos ya comprometidos desde antes de la ERP no otorga esa flexibilidad.

Estos retos inmediatos de la ERP llevan a replantearse la distribución de roles y responsabilidades de los actores involucrados en el proceso de implementación.

El Gobierno de la República y a su cabeza el Presidente deben hacer notar su inequívoco compromiso de apoyo al proceso de una ERP, no sólo en cuanto al proceso de diálogo sino también a los contenidos del mismo, cualesquiera que sea el formato de implementación elegido. El Congreso Nacional y los partidos políticos deben facilitar y agilizar las reformas propuestas por la ERP y respaldadas por todos los partidos políticos en Honduras durante su proceso de elaboración. La sociedad civil debe determinar si apuesta por la actual ERP participando en el actual mecanismo del Consejo Consultivo o por el contrario apuesta de forma más decidida por estrategias locales comprometiendo quizás su actual grado de participación y seguimiento de la ERP oficial. En cualquiera de las formas elegidas, la sociedad civil debe hacer un mayor esfuerzo por transmitir a sus bases locales el contenido de la ERP, sus metas y roles. Los municipios deben continuar en su proceso de definir de forma concreta sus prioridades para el combate a la pobreza, aumentando en la medida de lo posible sus capacidades — con ayuda del gobierno nacional, cooperación internacional y sociedad civil — y superando

climas de confrontación política municipal que perjudican la ejecución de proyectos que combaten la pobreza.

La cooperación internacional debe discutir la necesidad de que la ERP pueda servir como un instrumento de cambio de la actual forma de financiar proyectos hacia una financiación de programas en donde — con mecanismos que aseguren una rigurosa y transparente fiscalidad de los fondos — las contrapartes nacionales tengan un mayor grado de autonomía para asignar sus recursos por áreas programáticas. Los organismos públicos independientes como el Instituto Nacional de Estadística o los Tribunales de Justicia deben trabajar en superar los obstáculos institucionales existentes en la actualidad que dificultan la implementación de cualquier formato de la ERP.

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)8 698 56 15
info@sida.se, www.asdi.org