

Honduras

Informe País



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 SIDA3627es

ISBN 91-586-8639-8

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

Indice

Glosario	6
1. Introducción	8
2. Los contextos político, social y económico de Honduras en su camino hacia la ERP	12
2.1 El contexto de bienestar social: modesta reducción de la pobreza	13
2.2 Desempeño económico: un crecimiento lastrado	16
2.3 Políticas Sociales en Honduras: Limitada progresividad	19
2.4 Panorama Político: En transición hacia una verdadera participación democrática	22
3. El proceso de consulta de la ERP en Honduras	25
3.1 Cronología del proceso de consulta: un proceso acelerado	27
3.2 Participantes: cuantos más mejor, pero ¿y su representatividad?	29
3.3 Metodología: unas claras reglas de juego... definidas por el gobierno	35
3.4 Metodología: Objetivos finales de la ERP y proceso de ‘arriba abajo’	36
3.5 Resultados del proceso de consulta: escasa aportación de la sociedad civil	40
3.6 Balance del proceso de consulta: amplio en consultas con la sociedad civil pero limitado en aportaciones y apropiación ...	44
4. Diagnostico de la pobreza y sus estrategias de reducción	47
4.1 Estructura del documento de la ERP: diferentes grados de detalle	49
4.2 El Perfil de la pobreza en Honduras: Múltiples definiciones... cuantitativas	51
4.3 Las causas y efectos de la pobreza: enumeración sin priorización	53
4.4 Los componentes de la Estrategia: detallados, ambiciosos pero imprecisos	56
4.5 Balance del contenido de la ERP: una estrategia desequilibrada	67

5. Implementación de la ERP: 2001–2003	70
5.1 Avances en la implementación de los programas de la ERP: tímidos avances y graves retrasos	72
5.2 Avances en la Implementación de Programas: graves rezagos y desbalances en ejecución	81
5.3 Avances en las Metas Previstas: Resultados mixtos	85
5.4 Balance de la implementación de la ERP: severos obstáculos no sorteados	86
6. El rol de los donantes en la implementación de la ERP	91
6.1. La cooperación internacional en Honduras	92
6.2. Coordinación entre los donantes: avances pero falta de apropiación nacional	94
6.3. Roles y responsabilidades de la comunidad internacional	96
6.4. Implicaciones para Sida	98
7. Conclusiones y retos inmediatos de la ERP	100
7.1 Mirando hacia atrás	100
7.2 Mirando hacia delante	102
Bibliografía	107
Apendice 1: Estrategias alternativas a la ERP nacional: Propuesta de combate a la pobreza de interforos propuesta de la mancomunidad de copan sur	110
Apendice 2: Entrevistas a grupos de interés (Stakeholders)	112

Listado de Cuadros

Cuadro 1:	Evolución de los Niveles de Bienestar en Honduras (Indicadores Seleccionados)	16
Cuadro 2:	Principales Indicadores Económicos y Sociales de Honduras	18
Cuadro 3:	Estructura del Documento de la ERP	50
Cuadro 4:	Metas de la ERP y del Milenio	58
Cuadro 5:	Lineamientos Estratégicos, Áreas Programáticas y su Novedad en la ERP	60
Cuadro 6:	Costo y Financiamiento Previstos para la ERP, 2001–2015	61
Cuadro 7:	Tratamiento de los Ejes Transversales en el documento de la ERP	63
Cuadro 8:	Ejecución en las áreas estratégicas de la ERP en el 2001 y 2002	82
Cuadro 9:	Destino de los fondos HIPC desembolsados en 2000–2 (en millones de US\$)	84
Cuadro 10:	Ayuda Internacional por Donante y por Año, 1990–2000 (en millones de US\$).	93

Listado de Recuadros

Recuadro 1:	Análisis de <i>Stakeholders</i> del Proceso de Elaboración de la ERP	31
Recuadro 2:	Técnicas Participativas: Manual del Banco Mundial	38
Recuadro 3:	Consejo Consultivo de la ERP	43
Recuadro 4:	Propuesta del Sistema de Monitoreo de la ERP	74
Recuadro 5:	Retos en el Manejo Presupuestario de Honduras	79
Recuadro 6:	La ERP en Tres Municipios: Siguatepeque, Yamaranguila y San Pedro Copán	88

Listado de Gráficos

Gráfico 1:	Influencia y Participación de los Actores Clave en la Consultas de la ERP	34
Gráfico 2:	Ayuda Internacional a Honduras, 1980–2001 (en millones de US\$ y % del PNB)	93

Glosario

AHMON	Asociación Hondureña de Municipios
ASONOG	Asociación de Organizaciones No Gubernamentales
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BM	Banco Mundial
CAS	<i>Country Assistance Strategy</i> /Estrategia de Asistencia al País
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias
COTECE-ERP	Comité Técnico de Coordinación Estadística de la ERP
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ESAF	<i>Enhanced Structural Adjustment Facility</i> /Facilidad Reforzada de Ajuste
Estructural	
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FFD	Foro de Fortalecimiento Democrático
FMI/ IMF	Fondo Monetario Internacional/ <i>International Monetary Fund</i>
FONAC	Foro Nacional de Convergencia
FOSDEH	Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
FRP	Fondo de Reducción de la Pobreza
GdH	Gobierno de Honduras
G5	Grupo de los Cinco
G15	Grupo de los Quince
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados
IDA	<i>Investment Development Agency</i> /Agencia Internacional del Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INAM	Instituto Hondureño de la Mujer

INHFA	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
INA	Instituto Nacional Agrario
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISS	<i>Institute of Social Studies</i>
MDM	Metas del Milenio
MEG	Modelo de Equilibrio General
MTEF	<i>Medium Term Expenditure Framework</i> /Macro de Gasto de Medio Plazo
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización No Gubernamental
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud
PEM	<i>Public Expenditure Management Report</i> /Informe de Manejo del Gasto Público
PIB	Producto Interno Bruto
PRAF	Programa de Asignaciones Familiares
PRGF	<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> /Facilidad para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza
PROHECO	Programa Hondureño de Educación Comunitaria
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
PMRTN	Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODDEL	Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrada
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SIERP	Sistema Integrado de Seguimiento de la ERP
SINACOIN	Sistema Integrado Nacional de Cooperación Internacional
SINEG	Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión
SISPU	Sistema de Inversión Pública
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UDAE-ERP	Unidad de Análisis Estadístico de la ERP
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico
UPET	Unidad de Programa de Ejecución y Transparencia
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> /Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmuno-Deficiencia Adquirida

1. Introducción

En 1996 el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial lanzaron conjuntamente la denominada *Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados* (HIPC de sus siglas en inglés) destinada a reducir la carga de deuda hasta niveles considerados como sostenibles en países muy pobres.

Al igual que iniciativas e instrumentos previos enmarcados en los procesos de ajuste estructural, la Iniciativa HIPC condiciona una importante ayuda financiera de 934 millones de dólares hasta el 2015¹ en forma de alivio a la deuda a la adopción de medidas de ajuste macroeconómico y reformas estructurales. Sin embargo, esta condicionalidad se plantea por primera vez en un marco más general que *tutela* la asignación de recursos financieros internos y externos a sectores sociales, por un lado, y busca una amplia participación de la sociedad civil, por el otro. Este marco se concreta con la elaboración de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), cuya realización es a su vez una meta del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional elaborado en Honduras tras el huracán Mitch en 1998. En su conjunto, todos los fondos enmarcados dentro de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, procedan de alivio de la deuda, de programas y proyectos ya en ejecución o de financiamientos adicionales por identificar ascienden a 2,665 millones de dólares según cálculos de la propia ERP².

En cuanto a la forma, la ERP aspira a unir de forma íntima los planos económico, social, político, y de financiamiento internacional en torno a un diagnóstico de la pobreza, unas estrategias claras y prioritarias, y unas metas detalladas y monitoreables hacia una reducción substancial de la pobreza de veinticuatro puntos porcentuales en quince años. Por otro lado, 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 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

¹ Esta cifra incluye el nuevo alivio de la iniciativa (656 millones) y el alivio tradicional (277 millones de dólares). Esta cifra equivale a 556 millones de dólares en valor neto presente al momento de aprobarse la ERP en agosto del 2001.

² Para el periodo 2001–5 los fondos previstos de la ERP representarían un 3.5% del PIB anual proyectado para ese periodo. Ver UNAT (2003b).

acumuladas en las últimas décadas y que los alarmantemente altos niveles de pobreza y desigualdad en el país amenazan.

El proceso de elaboración de la ERP ha durado 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. Posteriormente, el 11 de octubre de ese mismo año el documento de la ERP es ratificado por los organismos internacionales. En la actualidad, sin embargo, la ERP se encuentra en una fase comprometida. Pasados más de dos años tras la aprobación de la ERP —y prácticamente agotados los fondos interinos recibidos tras alcanzar el punto de decisión— Honduras todavía no ha satisfecho la meta fiscal comprometida con el FMI en el marco de la Facilidad para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza. Como consecuencia, los flujos de financiación asociados con el alivio a la deuda se han paralizado mientras la gestión macroeconómica y sus metas están en un proceso activo de revisión³. Aún más importante, se está en un proceso de repensar la implementación de la ERP en formatos más focalizados y priorizados.

Es aún muy temprano para evaluar la capacidad de la ERP de efectivamente consolidar los procesos de desarrollo abiertos en la actualidad pero cuyos substanciales 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 de las 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 Honduras⁴: análisis detallados a partir de fuentes primarias y secundarias que describen estos procesos; análisis de *stakeholders*; entrevistas directas a los participantes en diferentes fases de la ERP; y un seguimiento a tres municipios hondureños respecto a su participación, implementación y seguimiento de la ERP. Asimismo, el presente documento analiza secciones relativas a la consulta, contenido, implementación y expectativas futuras por primera vez de forma conjunta y no de la tradicional forma individual que esos temas han sido tratados en anteriores evaluaciones. En cualquier caso, este informe reconoce pasos significativos llevados a cabo desde la aprobación de la ERP hasta la actualidad y que suponen mejoras en la implementación de la Estrategia. Sin embargo, este reconocimiento de la naturaleza continúa y ‘viva’ del proceso no menoscaba la necesidad de explorar los avances y obstáculos con que las fases de elaboración y consulta de la ERP habrían afectado su implementación.

Aún cuando este análisis más completo ratifica algunos de los argumentos centrales de estudios previos, aporta también argumentos nuevos. En efecto, este informe reconoce lo comprehensivo de las consultas y del grado de detalle de las metas, lineamientos y políticas propuestas; los esfuerzos para caracterizar las causas y los efectos de la pobreza de forma multidimensional; los indudables avances de implementación realizados a pesar de los retrasos en reformas urgentes; así como los obstáculos

³ Tras un proceso de elaboración y consulta que se extiende durante todo el año 2003, el Primer Informe de Avance y Actualización de la ERP ha sido formalmente aprobado por el Consejo Consultivo y Gabinete Social a finales de octubre de dicho año, y distribuido públicamente el 4 de diciembre del 2003.

⁴ IMF & IDA (2001), Fernández (2003), GdH (2001b), UNAT (2003b).

surgidos por unas expectativas de crecimiento tan exigentes como optimistas. Sin embargo, la evaluación independiente por parte del Instituto de Estudios Sociales (*ISS* en inglés) pone de relieve una serie de restricciones y potencialidades que o no aparecen o no son suficientemente elaboradas en anteriores documentos⁵. Entre ellas destacan:

- la posible contradicción entre condicionalidad y apropiación en lo referente al diseño metodológico de un proceso experimental como el de la ERP;
- la existencia de unas reglas de juego claras para las consultas que no fueron en realidad fruto de la discusión o persuasión sino de la imposición por parte del gobierno según el modelo del Banco Mundial, aún cuando la metodología contó con algunas contribuciones de la sociedad civil;
- aportes muy limitados de la sociedad civil en cuanto al contenido de la propia Estrategia, lo cual, paradójicamente no supuso una frustración generalizada entre las organizaciones más pequeñas sino fundamentalmente entre las redes más organizadas de la sociedad civil;
- la consolidación de un proceso de consulta tripartito entre gobierno, sociedad civil, y comunidad internacional sin el que los avances impulsados por el proceso de reconstrucción y transformación nacional probablemente no se hubieran detenido pero sí podrían haber tardado más en consolidarse;
- la exposición evidente de los urgentes retos que requiere el siguiente paso hacia una verdadera estrategia participativa más allá de diálogos extensos: apertura a las propuestas de contenido de la sociedad civil; verdadera priorización de las propuestas; definir un formato claro de implementación, seguimiento y actualización de la ERP;
- finalmente, la necesidad de repensar el estado actual de la financiación dentro de la Estrategia, tanto en los montos previstos como en los instrumentos instalados, pero sobre todo en cuanto a la gestión presupuestaria y la voluntad de los donantes de financiar sectores y programas en lugar de proyectos.

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 remontándose a las transiciones democratizadoras y procesos liberalizadores económicos iniciados en los ochenta y noventa, respectivamente. La sección 3 discute extensivamente el proceso de consulta de la ERP, desde los eventos hasta las metodologías empleadas, y concluyendo 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; cuantificar los impactos de estas causas; y de cuestionar la adecuación de las estrategias y metas establecidas con respecto al fenómeno de 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. Se revisa también el grado de ejecución de los diferentes

⁵ No obstante varios de estos puntos son abordados por el Primer Informe de Avance y Actualización de la ERP (2003b), como se discute posteriormente en el presente documento.

proyectos y programas, evaluando las desviaciones de gasto programadas con las realmente ejecutadas en las diferentes áreas estratégicas.

La sección 6 se centra en el papel de la comunidad internacional en cuanto a la implementación actual y futura se refiere en ese contexto de condicionalidad por un lado y de un esperado giro hacia la financiación sectorial por el otro. En esa sección se presentan también sugerencias sobre el rol particular que Sida podría liderar dentro del contexto de la implementación futura de la ERP. Finalmente, en la sección 7 se resumen los principales hallazgos de los procesos de la ERP ya acaecidos y se mira hacia el futuro para identificar los obstáculos y retos que van a marcar la implementación futura de la ERP.

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

En este primer capítulo del informe se presentan las condiciones iniciales y los procesos de carácter económico, social y político en los que Honduras se encontraba inmersa durante la elaboración de su Estrategia de Reducción de la Pobreza. En general, se puede hablar de una mezcla peculiar en Honduras de obstáculos y potencialidades que caracterizaron el contexto en el que se elaboró la Estrategia. 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 efecto:

- las tendencias de mejoría del bienestar en Honduras relativas a la esperanza de vida, niveles de educación, salud, y vivienda, 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 mejorías está en peligro.
- Los obstáculos a nivel social siguen siendo una política social procíclica respecto al ciclo electoral; serias deficiencias de focalización y regresividad en algunas partidas del gasto social; y un crecimiento económico que ni es sostenible ni es alto.
- Los procesos de liberalización de la economía hondureña de los noventa no han conseguido eliminar dos de sus características crónicas: vulnerabilidad y volatilidad.
- Aún cuando Honduras presenta algún logro importante como el control inflacionario cuenta asimismo con dos obstáculos sumamente importantes para el desarrollo económico sostenido: la falta de una estrategia comprehensiva 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 regímenes 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 como

fue el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) de 1999.

2.1 El contexto de bienestar social: modesta reducción de la pobreza

A pesar de un crecimiento económico que no acabó de despegar, un gasto social volátil que presentó ciertos rasgos de regresividad, y sucesivos desastres naturales, la tendencia de mejora en los indicadores de bienestar social de Honduras no se ha revertido durante los Noventa. Aún así, existen dos preocupaciones que marcan el reciente panorama social del país. Primero, la *consolidación de los niveles de bienestar social en niveles medios de desarrollo humano contrasta con unos alarmantemente altos niveles de pobreza monetaria*. Segundo, se presentan importantes desafíos para la continuidad de estas mejoras acumuladas en los últimos treinta años por las deficiencias que muestra el desempeño del crecimiento y de las políticas sociales del país.

En cualquier caso, subyacen todavía en Honduras unos retrasos substantivos en cuanto a sus niveles de bienestar. Según el Informe de Desarrollo Humano de Honduras (PNUD Honduras, 2000, 2002), 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 2002⁶. Estas cifras colocan a Honduras muy por detrás de los 76 años en Costa Rica y de la media centroamericana de 69,8 años. A pesar de las mejoras sostenidas en las últimas décadas en el país respecto a sus tasas de mortalidad infantil, se estima que aproximadamente la mitad de los casos que se observan en la actualidad están relacionados con factores relativos a la pobreza de los hogares a los que los niños pertenecen, fundamentalmente, infecciones respiratorias agudas y enfermedades diarreicas⁷. La situación de la mujer también ha mejorado en las últimas décadas en cuanto a niveles de salud, pero permanecen todavía serias preocupaciones. Como se aprecia en el Cuadro 1, 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. Existe también preocupación por las condiciones de salud reproductiva de las mujeres. La tasa global de fecundidad de la mujer hondureña permanece alta en la actualidad, en torno a 4.9 niños por mujer en edad reproductiva, aumenta hasta 6.8 en mujeres de hogares extremadamente pobres y hasta 7.1 entre mujeres analfabetas. La tasa de fecundidad entre mujeres adolescentes en Honduras es la más alta en la región centroamericana⁸ y alrededor del 50% de las mujeres en Honduras en edad reproductiva no usan métodos de planificación familiar. El VIH/SIDA, que constituye un problema sanitario prioritario para el país es especialmente grave entre las mujeres, convirtiéndose en la primera causa de muertes en mujeres en edad fértil.⁹

⁶ No obstante, estas diferencias en los últimos años podrían bien deberse a la actualización de las proyecciones demográficas a partir del Censo del 2001.

⁷ La tasa de mortalidad de niños lactantes pasa de 116 a 33 por cada 1000 nacidos vivos entre 1970 y 1998- y la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años – de 170 a 38 por cada 1000 nacidos vivos entre 1970 y 1998. Información procedente de la Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar de 1996, OPS/OMS-Honduras (2000).

⁸ *ibid.*

⁹ Honduras es hoy el epicentro de la epidemia en Centroamérica con la mitad de los casos registrados. La relación de infectados ha pasado de 6 a 1 para el hombre en 1990 a 2 a 1 en 1999. Cuesta (2002) .

El sector educativo también muestra mejoras en sus indicadores de cobertura, pero no exenta de dificultades para mantener esas mejoras en la última década. Así, la tasa de alfabetismo adulto no mejoró entre 1990 y 1998 y sólo posteriormente se ha producido una muy ligera mejora en los últimos cuatro años.¹⁰ Ver Cuadro 1. 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 cobertura de la educación preescolar ha venido incrementándose hasta alcanzar el 39% mientras la educación primaria pasó del 78% en 1980 hasta el 86% en 1999. La educación media y superior sin embargo presentan resultados menos positivos, con bajas tasas de cobertura neta (36% y 9%, respectivamente) estancadas desde mitad de los Ochenta. Además, la cobertura educacional se ha visto afectada por la destrucción de infraestructura educativa tras el huracán Mitch.¹¹

En cuanto a servicios públicos, las mejoras en la cobertura del agua y saneamiento han experimentado una rápida mejora en la década de los Noventa. El porcentaje de hogares sin acceso al agua pasó del 18% en 1990 a 7% en 1997 en las zonas urbanas y de 33% a 9% en las rurales.¹² Similares tendencias se observan en la cobertura al servicio eléctrico situándose en 1999 en torno al 70% de los hogares del país. Acá, sin embargo, existen enormes diferenciales entre las coberturas rurales y urbanas. A pesar del crecimiento poblacional y de los desastres naturales, los porcentajes de viviendas consideradas adecuadas se han mantenido sin apenas variación desde finales de los Noventa, aunque la proporción de hogares con deficiencias sigue siendo muy alto (62% en 1998 y 64% en 2002).

Lamentablemente, la consolidación de los indicadores de desempeño social no se ha trasladado a mejoras significativas en todas las otras dimensiones de la pobreza. Por un lado, las mejoras en educación y en salud registradas durante los Noventa han permitido aumentar el índice de desarrollo humano (IDH) de forma apreciable desde 0.563 en 1990 hasta 0.638 en el 2002¹³. Por el otro, entre 1998 y 2002 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, lo que explica que el nivel de IDH de Honduras para el último año disponible, 2002, de 0.638, fuese inferior al de 1998, de 0.650 (ver Cuadro 1). Esto coloca a Honduras por detrás de Costa Rica, Panamá y El Salvador en cuanto a los niveles regionales de desarrollo humano. Resulta también muy revelador que las diferencias departamentales de desarrollo humano no se han cerrado con el tiempo sino que han aumentado. El Informe de Desarrollo Humano de Honduras del 2002 (PNUD Honduras, 2002) indica que son los departamentos costeros del norte del país y aquellos que ubican los centros urbanos más grandes los que presentan los mayores logros en desarrollo humano, mientras que los departamentos tradicionalmente más rezagados (fronterizos, montañosos y sin costa) presentan los menores logros. Los resultados que muestran los indicadores de

¹⁰ PNUD (2002:11) Informe de Desarrollo Humano de Honduras.

¹¹ El Huracán Mitch afectó la infraestructura de 2,645 aulas a nivel nacional, de las cuales 787 fueron destruidas y 1,678 resultaron con daños parciales. GdH (2001a).

¹² Gobierno de Honduras (2001a: 42).

¹³ PNUD (1990) Informe de Desarrollo Humano; PNUD Honduras (2002) Informe de Desarrollo Humano de Honduras.

Desarrollo Humano relativo al Género y de Potenciación de Género muestran también que los logros en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres han sido cuanto menos muy lentos. El Índice de Desarrollo Humano de Género muestra una reducción de los desequilibrios entre hombres y mujeres entre 1998 y 2002 pero la brecha de los ingresos entre hombre y mujer ha aumentado en esos mismos años. Asimismo, la posición mundial de Honduras en la potenciación de género ha descendido en los últimos años hasta situarse en el 2002 en el puesto 60 de 66 países y sólo por delante de Guatemala en la región centroamericana¹⁴.

Donde sí se reflejan las mejoras sociales acumuladas de las últimas décadas son en los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que en Honduras consideran las condiciones de acceso al agua, saneamiento, el nivel de matrícula primaria, niveles de ocupación de miembros del hogar, niveles de hacinamiento, y el estado de la vivienda. Las mejoras reportadas por los Informes de Desarrollo Humano de Honduras muestran que los hogares hondureños con una o más necesidades básicas insatisfechas 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, la recuperación de esas pérdidas todavía no se ha producido, y el índice de NBI entre los hogares hondureños alcanza en el 2002 el 54% de los hogares – ver Cuadro 1.¹⁵

Tampoco las mejoras sostenidas en los indicadores sociales de nutrición, morbilidad, educación, vivienda se han refrendado en mejoras sostenidas en los niveles de pobreza monetaria. Las fluctuaciones durante la década en los niveles de ingreso total y per capita y el aumento constante del costo de la canasta básica han hecho que la reducción en la incidencia de la pobreza haya sido fluctuante y moderada para ese periodo. Como muestra el Cuadro 2, la reducción de los niveles de pobreza del 75% de los hogares hondureños en el 1991 hasta el 64% en el 2002 esconde periodos de ligero aumento de la pobreza durante 1995 y 1996 y substanciales de casi tres puntos porcentuales en 1999.¹⁶ 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, pasando aquella de 79.6% en 1991 a 70.8% de los hogares rurales en 2002, mientras que la urbana se redujo más rápidamente de 68.4% a 55.5% en el mismo periodo.

¹⁴ PNUD Honduras (2002) Informe Desarrollo Humano de Honduras.

¹⁵ INE (2002) XXVI Encuesta Permanente de Hogares: xii

¹⁶ UNAT (2003b).

Cuadro 1:**Evolución de los Niveles de Bienestar en Honduras (Indicadores Seleccionados)**

Indicador	Fuente*	Nivel de referencia inicial (1990)	Nivel de referencia intermedio (1998)	Nivel de referencia actualizado (2001)
Esperanza de Vida (años)	IDH Honduras (2000, 2002)	54 ^a	69.6	65.7 ^g
Tasa de Mortalidad Infantil (por cada 1,000 nacidos vivos)	ENESF (1996), OMS (2000) GdH (2003)	116 ^a	33	34
Tasa de Mortalidad en menores de 5 años (por cada 1,000 nacidos vivos)	ENESF (1996), OMS (2000) GdH (2003)	170 ^a	38	45
Tasa de Mortalidad Materna (por cada 100,000 nacidos vivos)	GdH (2001, 2003)	221	147 ^e	108
Tasa de Desnutrición Infantil	GdH (2001, 2003)	39.8% ^c	40.6% ^e	32.9%
Tasa de Cobertura Educación Primaria	IDH Honduras (2000, 2002) GdH (2003)	78% ^b	86% ^f	86.6%
Tasa de Analfabetismo	IDH Honduras (2000, 2002), GdH (2003)	27%	28%	25.4% ^g
NBI (nacional) – % de hogares con al menos 1 NBI	GdH(2001), INE (2003)	67%	47% ^e	54% ^g
IDH	IDH Honduras (2000, 2002)	0.563	0.650 ^f	0.638 ^g
ID Género	IDH Honduras (2000, 2002)	0.585 ^d	0.640 ^f	0.633 ^g

* Fuente indica la procedencia oficial de donde se ha obtenido el nivel de referencia, sea o no la fuente original. ^a 1970; ^b 1980; ^c 1986; ^d (1991), ^e 1997, ^f 1999; ^g 2002

2.2 Desempeño económico: un crecimiento lastrado

La economía hondureña permanece actualmente marcada por su producción y exportaciones agrícolas, sus relaciones con Estados Unidos y los importantes flujos de ayuda exterior. Durante la década de los Noventa la economía hondureña experimentó una tímida e incompleta transformación en torno a los principios liberalizadores conocidos como ‘Consenso de Washington’ que llevó a una cierta diversificación de las exportaciones agrícolas tradicionales, a la implantación de la industria maquiladora y a un creciente comercio con sus vecinos centroamericanos. A pesar de ello, el producto interno bruto de Honduras creció en esa década a un promedio del 3.2% anual, sólo 0.5 puntos porcentuales superior al crecimiento poblacional promedio anual. Estas tasas de crecimiento son incluso menores en el inicio de la nueva década, y colocan a Honduras con un ingreso per cápita de 971¹⁷ dólares en 2002 como el tercer país más pobre del hemisferio solamente superado por Haití y Nicaragua. Desde 1997 en adelante, el crecimiento del PIB ha fluctuado considerablemente, observándose tasas anuales de 5%, 2.9%, -1.9%, 5%, 2.6% y 2.0%, respectivamente- Ver Cuadro 2. Muy clara-

¹⁷ Calculado a partir de cifras de PIB a precios corrientes y tasas de cambio del Banco Central de Honduras y cifras de población del Instituto Nacional de Estadística.

mente, las expectativas de crecimiento que recoge el documento de la ERP de Agosto del 2001¹⁸ (3.5% y 4% para los años 2001 y 2002) no se han cumplido.¹⁹ Actualmente, la economía hondureña no sólo está creciendo por debajo de la media centroamericana (3.2%) sino que en términos per capita este crecimiento es nulo.²⁰

A pesar de los logros evidentes desde la segunda mitad de los Noventa en cuanto a inflación (por debajo del 10% anual en la actualidad), *la economía hondureña siguió sujeta a serios desequilibrios macroeconómicos*. El déficit por cuenta corriente se situó en torno al 4% del PIB desde finales de la década pasada. Aún cuando Honduras tradicionalmente se ha caracterizado por una deficiente disciplina fiscal (ver Cuadro 2 para los Noventa), las últimas cifras de desequilibrio fiscal resultan muy preocupantes: 5% del PIB en el 2001 y 6% en el 2002, con un componente de sueldos y salarios públicos superior al 10% del PIB en ambos años y que se ha convertido en el principal escollo de la renovación de acuerdos de financiamiento con el FMI.²¹ Los mercados financieros nacionales han sido escasamente desarrollados y se muestran incapaces de absorber la entrada de ahorro externo sin que se generen presiones en los tipos de interés y de cambio. Así, los tipos de interés han pasado de ser negativos a principios de la década a ser positivos en términos reales en la actualidad (alrededor del 15%) y se estima una apreciación real del tipo de cambio del 20% en la segunda mitad de la década, a pesar del sistema de mini-devaluaciones periódicas del lempira.²²

A pesar de esta situación de desequilibrio fiscal y debilidad financiera, la economía hondureña ha sido capaz de absorber la creciente fuerza laboral de una población que experimenta un rápido crecimiento. Sin embargo, esta absorción se produce en buena medida gracias al sector informal de la economía, lo que no repercute en aumentos de la productividad de la fuerza laboral hondureña, como muestra el Cuadro 2. No obstante, el tirón de la maquila ha permitido elevar las tasas de participación femeninas. Los últimos años de los Noventa muestran unas tasas de desempleo entre el 3% y 4%, con tasas moderadas de subempleo en torno al 30% de la población en edad de trabajar mayor de 14 años.²³ Detrás de estas cifras, sin embargo, Honduras permanece como el país con la productividad por trabajador agrícola más baja de Centroamérica (y cuatro veces por detrás de Costa Rica).²⁴ Tomada la economía en su conjunto, los costos laborales aumentaron en promedio un 3% mientras que el producto por trabajador cayó un 1.5% durante la década de los Noventa.²⁵

¹⁸ Gobierno de Honduras (2001a:68). Versiones anteriores de la ERP anticipaban tasas de crecimiento incluso superiores para esos años.

¹⁹ UNAT (2002a) Panorama Económico y Social, 2002.

²⁰ No obstante, el promedio de crecimiento estimado para América Latina en su conjunto para el año 2002 por la CEPAL es incluso peor que en Honduras, alcanzado el -1.9%. CEPAL (2002).

²¹ Secretaría de Finanzas (2003).

²² USAID (2001).

²³ UNAT (2002b:9) Panorama Económico y Social. Según el Instituto Nacional de Estadística (2003: 17) las cifras de desempleo abierto alcanzaron el 3.8% de la población económicamente activa, con las variaciones por dominio: Tegucigalpa, 8.5%; San Pedro Sula, 5.9%; Resto urbano, 4.6%; Rural, 1.8%.

²⁴ Gobierno de Honduras (2001a:23).

²⁵ Cuesta (2002).

Cuadro 2: Principales Indicadores Económicos y Sociales de Honduras

Indicador	1991	1994	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crecimiento del PIB	3.3	-1.3	5.0	2.9	-1.9	5.0	2.6	2.0
Crecimiento PIB p.c.	0.3	-4.0	2.3	0.3	-4.3	2.5	0.2	-0.4
Déficit Comercial (% PIB)	-5.5	-10.3	-3.9	-2.4	-4.4	-4.1	-4.6	-3.7
Déficit Fiscal (% PIB)	-3.4	-5.5	-2.8	-1.3	-3.6	-5.0	-6.0	...
Crecimiento del producto por trabajador (%)	0.1	-5.4	2.2	-1.5	-6.9
Crecimiento del costo laboral por hora (%)	5.2	12.7	2.4	8.6	3.9
Formación Capital Fijo (% PIB)	19.0	28.1	25.7	28.2	29.8	26.3	24.0	...
IPC	21.2	29.1	12.7	15.7	10.9	9.6	7.7	...
Gasto Social/PIB	8.0	7.6	7.2	7.4	9.0	10.1	11.5	...
Inc. Pobreza Nacional	74.8	67.4	65.8	63.1	65.9	...	64.5	63.9
Inc. Pobreza: Urbana	68.4	62.6	59.0	57.0	57.3	...	56.3	56.2
Inc. Pobreza: Rural	79.6	71.1	71.7	69.2	74.6	...	73.8	71.5

Fuente: Banco Central de Honduras, Cuesta (2002), GdH (2001), Secretaría de Finanzas, UNAT(1999, 2002).

El deterioro del desempeño económico desde finales de los Noventa está indudablemente relacionado con los *shocks* impredecibles del Huracán Mitch y la contracción de demanda en los EUA tras los acontecimientos del 11 de septiembre, y previamente, con la desaceleración de la economía mundial tras el declive de la *nueva economía*.²⁶ Además de estos factores, el crecimiento en Honduras durante los Noventa también ha estado afectado por una larga serie de desastres naturales, ciclos electorales, volatilidad de los precios internacionales del café y banano, y los primeros síntomas de desaceleración de la maquila como consecuencia primordial de la caída en la demanda estadounidense.²⁷

Sin embargo, *no se puede confundir los efectos de los abundantes shocks con un problema estructural de vulnerabilidad crónica por parte de la economía hondureña*, y que las reformas estructurales -calificadas en Cuesta (2002:7) ‘de baja intensidad’²⁸ no han sido capaces de eliminar hasta la fecha. Un reciente estudio, Cuesta & Sánchez (2003) muestra que los desequilibrios de balanza comercial durante los Noventa no se deben tanto a *shocks* externos como a los altos niveles de importaciones de la economía hondureña, mantenidos entre otros por *shocks* positivos como la reducción de las tasas internacionales de interés sobre la deuda o el creciente volumen de remesas.

²⁶ PNUD Honduras (2002b).

²⁷ Entre los *shocks* que afectan a Honduras durante los Noventa se pueden citar las inundaciones consecuencia de El Niño en 1992 y 1996; la sequía provocada por el mismo fenómeno en 1993 que origina una severa crisis energética; las crisis financieras internacionales de 1995, 1998 y 1999 originadas respectivamente en México, Rusia y el Sudeste Asiático; el desolador huracán Mitch en 1998; y el colapso de los precios internacionales del petróleo y el café en 1998 y 1999. Ver Cuesta & Sánchez (2003).

²⁸ Las reformas fiscales se han limitado a cambios en las tasas impositivas pero no de su estructura; los impuestos a las exportaciones se eliminaron totalmente sólo al final de la década, y las reformas del sector exportador se limitaron a incentivos fiscales (no siempre exentos de inconsistencias) pero no a reformas reales en los sistemas de producción o en las interacciones con otros sectores de la economía. Se introdujo una agencia de supervisión de los mercados financieros en 1997 pero todavía queda pendiente su verdadera modernización. Muy significativamente, no se realizó ningún esfuerzo reformador en el mercado laboral.

Resulta pues poco evidente que el esfuerzo de las reformas estructurales de consolidar una estrategia de crecimiento exportador que sostuviera un crecimiento rápido haya resultado exitoso. Este argumento confirma otros similares en estudios académicos como Thorpe (1996), Cuesta (2003), Cuesta & Sánchez (2003)²⁹; en cambio los trabajos del Banco Mundial (2001a) y el propio análisis del documento de la ERP (GdH, 2001a) ponen de manifiesto la diversificación de las exportaciones, la irrupción de la maquila o el control inflacionario como principales logros económicos de los Noventa. No obstante, ejercicios recientes de descomposición del crecimiento para la década de los Noventa (Cuesta & Sánchez, 2003) muestran que a pesar del crecimiento de las exportaciones durante los Noventa y la diversificación hacia nuevas exportaciones agrícolas no tradicionales y la maquila, el motor del crecimiento en Honduras ha sido la inversión (en torno al 30% del PIB).³⁰ A finales de la década, el aumento del consumo del gobierno con los fondos recibidos para la reconstrucción tras el Huracán Mitch también jugó un papel positivo en el crecimiento. De acuerdo al mismo ejercicio de descomposición del crecimiento, el rol de las exportaciones fue pequeño en comparación con el rol generador de crecimiento por parte de las inversiones en infraestructura pública —en los sectores de energía, transporte, telecomunicaciones y sociales— y privada en actividades maquiladoras y camaroneras.³¹

No obstante, *el errático crecimiento basado en la inversión no ha podido por sí solo aumentar la productividad de los trabajadores hondureños*. Así, Honduras presenta un segmento laboral formal muy regulado sujeto a fuertes rigideces como la fijación inercial de los salarios respecto a la inflación pasada y múltiples salarios mínimos sectoriales (hasta siete niveles diferentes). La competitividad de la economía hondureña se ha resentido durante la década, concurriendo crecientes costos laborales, una mano de obra escasamente formada (con sólo 5.3 años de escolaridad promedio para trabajadores de más de 25 años) y escasas oportunidades reales de incrementar significativamente su capital humano en el corto plazo. A esto se le suma otro deterioro de la competitividad vía apreciación del tipo de cambio ante las crecientes necesidades de financiación pública, la creciente entrada de capitales y un mercado financiero escasamente desarrollado (Cuesta, 2002). Todo esto (unido al deterioro inicial del sector exportador tras el huracán Mitch) ha llevado a aumentar la demanda relativa de trabajadores en sectores no transables en detrimento de sectores transables. Esto contradice el argumento básico de que las reformas liberalizadoras consiguen no sólo un crecimiento sostenido sino también equitativo al favorecer desproporcionadamente los trabajadores tradicionalmente más pobres y menos calificados que se concentran en los sectores transables.

2.3 Políticas Sociales en Honduras: Limitada progresividad

De forma similar al desempeño económico, las políticas sociales en Honduras durante la segunda mitad de los Noventa se pueden caracteri-

²⁹ Estudios críticos de la sociedad civil como FOSDEH (2002) hacen argumentos similares aunque los basan en descripciones críticas de indicadores disponibles más que en técnicas analíticas sofisticadas.

³⁰ 7.5% de crecimiento anual promedio entre 1990 y 2002 en base a cifras del Banco Central de Honduras

³¹ Cuesta & Sanchez (2003).

zar por una considerable *volatilidad* marcada por los ciclos económicos y electorales, por un lado, y el esfuerzo de reconstrucción de la infraestructura social a partir del huracán Mitch, por el otro. *Tampoco se puede hablar de que la política social del país haya sido redefinida ni sujeta a reformas estructurales en los últimos diez años.* De hecho, permanecen todavía en primera línea de debate nacional cuestiones abiertas sin resolver como la reforma de la universidad pública, la gestión del personal de los sectores educativos y sanitarios, el sistema de seguro nacional o el funcionamiento de los fondos de inversión social.

En cualquier caso y contrariamente a lo que se esperaba de una política social efectiva y progresiva, Cuesta & Sánchez (2003) notan que el gasto social en Honduras se ha mantenido fundamentalmente procíclico respecto a los procesos electorales, expandiéndose en años electorales y contrayéndose en el año posterior a las elecciones. Existen también problemas de ejecución de los programas sociales como el propio documento de la ERP (GdH, 2001a) y su primer informe de revisión (UNAT, 2003b) ponen de manifiesto. Así, en los rubros de inversión en capital humano la ejecución que se proyectó para el 2002 no llegó al 34%, siendo especialmente preocupante para los programas de aumento de la cobertura y calidad de la educación (14.6% de lo presupuestado fue ejecutado en el 2002).

A pesar de las fluctuaciones del gasto social durante los Noventa, se puede percibir una tendencia a la baja de los indicadores de asignación social y priorización que sólo se revierten a partir del año 1999 (Ver Cuadro 2 arriba). Este cambio de tendencia se explicaría por el incremento temporal de recursos disponibles para la reconstrucción en infraestructura social a raíz del huracán Mitch pero también por factores más estructurales como la intención de condicionar el alivio de la deuda a un mayor gasto en el sector social. A pesar de ello y según el *Panorama Social de América Latina* elaborado por CEPAL, el gasto social per cápita anual de Honduras ascendía en el año 1999 a US\$ 57 (dólares del año 1997³²), sólo comparable con el de Nicaragua pero por debajo del resto de vecinos centroamericanos y sobre todo de los US\$ 622 de Costa Rica.

Honduras es además el único país de Centroamérica que muestra una tendencia a la baja de estos gastos sociales per capita (no tanto por una caída del gasto social real desembolsado como por un mayor crecimiento poblacional). Si se mira el gasto social con referencia al PIB, éste solamente sobrepasa el 10% en el 2000 y 2001 lo cual le sitúa por encima de países como El Salvador y Guatemala, pero por detrás de Nicaragua, y todavía muy lejos de los niveles de Costa Rica.

Existe además un largo camino por recorrer en Honduras para cerrar la brecha con sus vecinos centroamericanos y alcanzar niveles de priorización del gasto social recomendables por el PNUD. En primer lugar, la asignación social del gasto público³³ en Honduras no alcanza el 40% recomendado por el Informe de Desarrollo Humano mundial (PNUD, 1991). Este se sitúa en torno al 32% del gasto público durante la segunda mitad de la década. A pesar de que los esfuerzos en inversión social a partir de 1999 suben esta razón de asignación social en los años

³² Esto corresponde aproximadamente a 7% del ingreso per capita de los hondureños para ese año.

³³ Esta razón se define como el gasto social en salud, educación y en programas de compensación social respecto al gasto público total del gobierno central.

2000 y 2001 hasta el 45%, Honduras se mantiene por debajo del promedio centroamericano y muy por debajo de los niveles superiores al 60% en países latinoamericanos de ingreso y desarrollo humano medio.

Por otra parte, la razón de prioridad social³⁴ alcanza para la segunda mitad de la década el 50% del gasto social, lo cual coloca a Honduras justo en el nivel recomendable de priorización del gasto social, aunque por debajo del nivel del 5% respecto al PIB. Se aprecian también fuertes fluctuaciones entre los gastos específicos de compensación social. Esta categoría de gasto incluye infraestructura social (FHIS), asignaciones familiares a mujeres embarazadas y niños lactantes (PRAF), transferencias a grupos vulnerables como niños y mujeres del IHNFA e INAM, respectivamente. Entre los años 1997 y 2001 estas transferencias reportaron un máximo del 20% y un mínimo del 11% del gasto social total, representando en 2002, 0.7% del PIB. En este sentido, la sociedad civil y las municipalidades entrevistadas por este informe criticaron que los fondos de compensación social, sobre todo los relativos al Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS, han estado sujetos tradicionalmente a una asignación ‘paternalista’ y ‘de arriba a abajo’ desde Tegucigalpa que provoca enorme arbitrariedad en su asignación.

Estas cifras de priorización se pueden explicar parcialmente por ciertos rasgos *regresivos* en la composición del gasto social. Según fuentes oficiales, UNAT (1999), un 40% del gasto en educación va a parar por partes iguales a la educación media y superior, a pesar de las diferencias en el número de alumnos y la brecha socioeconómica promedio que caracteriza los alumnos matriculados a medida que aumenta el nivel de educación. Similarmente, un 48% del gasto total en salud va a parar a atenciones curativas, con un claro sesgo socioeconómico regresivo y urbano con respecto a la atención de salud primaria y preventiva. Asimismo, Honduras carece de un sistema público de previsión social excepto para funcionarios públicos, y las aportaciones públicas a estos sistemas se han visto reducidas a partir de 1999 hasta el 3.3% del gasto social total en el 2000.³⁵ Por otro lado, existen también deficiencias en la focalización del subsidio a la energía eléctrica, el más importante en cuantía de los subsidios y becas del país. En concreto, el muy alto techo de consumo familiar que determina la percepción de este subsidio, 300kwh mensuales, permite a altos consumidores familiares disfrutar de este beneficio.³⁶ Programas de apoyo específico al sector rural, donde se concentra desproporcionadamente la pobreza en el país, apenas suponen un 4% del gasto social total en el año 2000, y esta cifra se alcanza sólo después de la creación del fondo de desarrollo social sostenible, PRONADERS, y de los aumentos del gasto en programas de electrificación rural.

Al problema de asignación equitativa del gasto social se le une otro de *calidad del gasto*, ampliamente reconocido tanto por fuentes oficiales (GdH, 2001a; UNAT, 2003b), como por el Banco Mundial (2001a) o estudios independientes (Cuesta, 2002). Problemas de calificación de los maestros, absentismo de los mismos o currículos obsoletos son algunos de los

³⁴ Gastos en prioridad social se refieren a gastos en atención a la salud primaria, educación primaria, saneamiento ambiental, transferencias al FHIS y PRAF y de agua y alcantarillado sobre gastos sociales.

³⁵ Gobierno de Honduras (2001a), Anexo D.7

³⁶ Gonzalez y Cuesta (2003)

problemas de calidad reconocidos en la educación pública, y que en la actualidad se está tratando de paliar con mayores requerimientos para los maestros, capacitación de recursos humanos y padres de familia, la estandarización de un currículo nacional básico, y mayor participación de la comunidad en las escuelas³⁷. Todo ello en un contexto donde el 55% del gasto corriente en educación va a sueldos y salarios, mientras que solo 17% del gasto total en educación es gasto de capital. En el sector salud, se reconocen también serios problemas de capacitación de sus recursos humanos además de su escasez, especialmente en zonas rurales. A la falta de personal sanitario se une la escasez de medicinas. Si bien estos problemas son crónicos, se aprecian algunos —ciertamente modestos— avances como la Estrategia de Municipios Saludables y la entrega de paquetes sanitarios básicos a comunidades rurales de extrema pobreza. A su vez, se está intentando mejorar la gestión y modernización de hospitales públicos así como la creación de (dos) nuevos hospitales involucrando las municipalidades y la comunidad. Otros servicios públicos como la provisión de energía y de agua y saneamiento están también necesitados de mejoras de calidad, y a esas deficiencias contribuyen factores como la falta de recursos para invertir en mantenimiento (caso de la electricidad³⁸) o la falta de un ente único regulador de los sistemas de provisión (en el caso del agua y saneamiento³⁹). Por otra parte, el huracán Mitch causó serios daños especialmente a los sistemas de agua y saneamiento, recortando las coberturas existentes hasta ese momento.

2.4 Panorama Político:

En transición hacia una verdadera participación democrática

El proceso de discusión y elaboración de la ERP coincide con la etapa final del gobierno de la Administración Flores (1997–2001). Sin precedentes y contra pronóstico, la versión final de una iniciativa tan substancial como la ERP fue completada y aprobada en un año electoral como fue el 2001. De hecho, la ERP fue lanzada con el respaldo previo de todos los candidatos a la Presidencia de la República en Agosto del 2001, escasamente tres meses antes de las elecciones. No sólo la circunstancia electoral no resultó ser un factor retardador del proceso de culminación de la ERP, sino que pudo haber contribuido a una aceleración de ese proceso de modo que la Administración Flores ‘legase’ la Estrategia a una nueva administración. En cualquier caso, *a la proximidad del relevo electoral se añaden en dos elementos claves del panorama político de ese periodo que ayudan a entender el proceso de la ERP: la redefinición de las relaciones cívico-militares y el decidido apoyo gubernamental a foros de la sociedad civil*. Estas dos tendencias han llevado a que la participación civil en la vida pública política del país se haya fortalecido en los últimos cuatro años.

Son varias las acciones que se pueden destacar como claves para sentar las bases de la participación consultiva en Honduras en los últimos cuatro años. En primer lugar, la creación del Fondo Nacional de Conver-

³⁷ A pesar de la falta de estudios sobre la calidad de los servicios públicos, hay un reconocimiento generalizado de que estos están sujetos a graves problemas de calidad. Si se toma la brecha de repitencia en los diferentes niveles educativos de centros públicos y privados, o los resultados de los tests estandarizados en matemáticas y lengua española en las escuelas primarias, se observan unos muy bajos rendimientos del sistema público de educación, si bien estos han ido mejorando muy moderadamente durante la década.

³⁸ González y Cuesta (2003)

³⁹ Gobierno de Honduras (2001a)

gencia (FONAC) en 1998 con una representación reportada del 90% de las organizaciones de la sociedad civil⁴⁰ y que ha trabajado específicamente en torno a consensuar una reforma educativa (Rápalo, 2001) y a encabezar el más reciente proceso de Gran Diálogo Nacional. En segundo lugar, la creación de la Comisión de Participación de la Sociedad Civil en 1999 formada por FONAC, representantes de los municipios (AHMON), una red influyente de la sociedad civil (INTERFOROS) y el sector privado. En tercer lugar, la existencia de cabildos abiertos como un instrumento de participación comunitaria sobre todo en decisiones relacionadas con los programas de inversión social del FHIS; el trabajo de PROHECO a partir de 1999 en torno a la descentralización de servicios educativos con la participación de los padres de familia y la comunidad en la toma de decisiones relativas a la provisión de educación. Asimismo, la participación de más de 185 ONGs en proyectos de vivienda, producción, capacitación, infraestructura, atención primaria en salud, atención a la niñez, apoyo a las etnias, organizaciones campesinas y comunitarias. Finalmente, la creación del Consejo Nacional Anticorrupción formado por el gobierno y la sociedad civil y las propuestas de fortalecimiento institucional del sistema judicial por la Comisión Especial de Notables de la sociedad civil.

No obstante, la revisión del proceso de participación y consolidación de la sociedad civil en Honduras a los últimos años muestra que éste no ha estado exento de serias dificultades. Seider (1996), Rápalo (2001) y PNUD Honduras (1998, 2002) presentan este análisis en un contexto temporal más amplio. Todos coinciden en un *proceso de transición* en el momento de elaboración de la ERP desde un sistema *clientelista* a un sistema verdaderamente democrático de plena participación civil. En su lugar, los veinte últimos años en Honduras han presenciado una transición más modesta desde una ‘pseudo-democracia’ a un ‘sistema electoral’ el cual ha actuado como el único o más importante elemento de estabilidad y legitimación del sistema político hondureño.⁴¹ Debilidades en torno al capital social del país (Rápalo, 2001) y vulnerabilidades del sistema político (PNUD Honduras, 2002) han convivido con crisis involucionistas, discontinuidades de la ayuda norteamericana, cambios en el poder institucional de los organismos financieros internacionales y un sistema bipartidista con características perversas (el ‘continuo estado electoral’) para la integración y cohesión social. En ese contexto de transición, la sociedad hondureña empieza en los Ochenta y avanza en los Noventa hacia un proceso de reclamar un mayor espacio en la vida política del país. Los grupos tradicionales de la sociedad civil –trabajadores, campesinos y cooperativistas– ven surgir redes activas que ocupan frentes más amplios que van desde la reducción de la pobreza, la reconstrucción del país, la lucha frente a la discriminación a la mujer, el bienestar de grupos vulnerables como niños, ancianos, discapacitados, hasta mejoras en la gobernabilidad, avances en la descentralización, reformas de la administración pública, o una amplia reforma educativa. En este clima de mayor presencia y demandas de la sociedad civil que Rápalo (2001: 23) define como de ‘florecimiento de la sociedad civil’ la posición

⁴⁰ Gobierno de Honduras (2001b)

⁴¹ PNUD Honduras (2002)

de las diferentes administraciones es una de mayor cooperación y apertura, aunque con la persistencia de las estructuras *clientelistas*.

No obstante, se han expresado voces críticas⁴² argumentando que la participación de la sociedad civil está todavía lejos de ser plenamente satisfactoria. Si bien hay una percepción más o menos generalizada de que la ERP es un paso adelante en la consolidación de un proceso participativo no lo es tanto en cuanto a la integración de contenidos por parte de la sociedad civil en la Estrategia de Reducción de la Pobreza. En ese sentido, estos estudios muestran las limitaciones que enfrenta el proceso de modernización del Estado por un lado y de la alineación de la sociedad civil, por el otro, hacia el establecimiento de objetivos comunes, esto es, un proyecto del país, que permita la traducir la consolidación del diálogo con la sociedad civil en logros concretos de contenido⁴³. El análisis de *stakeholders* en la siguiente sección confirma estas conclusiones procedentes de otros estudios a la vez que muestra adicionalmente la dificultad de de consensuar posiciones comunes en el complejo entramado de intereses, capacidades de participación y de influencia de diferentes organizaciones de la sociedad civil, poderes del Estado y la comunidad internacional de donantes.

⁴² PNUD Honduras (2002), Rápalo (2001)

⁴³ No obstante, el Gran Dialogo Nacional celebrado durante el segundo semestre del 2003 supone otro paso adelante en este proceso de consolidar una visión nacional. En el documento resultante del proceso de diálogo se reconocen el desarrollo institucional, justicia y seguridad democrática, desarrollo social y capital humano, crecimiento económico con equidad y política fiscal coherente con ese crecimiento económico equitativo como las áreas prioritarias sobre las que debe pivotar la visión consensuada del desarrollo de Honduras para el 2021. Ver página web de Casa Presidencial: www.casapresidencial.hn/dialogo_nacional.

3. El proceso de consulta de la ERP en Honduras

El presente capítulo analiza el proceso de consulta llevado a cabo en Honduras para la elaboración de su ERP. Se presenta en primer lugar la cronología del proceso; se describen los participantes y sus roles; se discute la metodología seguida en Honduras en relación a los modelos planteados por el Banco Mundial; y, finalmente, se hace un balance de las aportaciones de la sociedad civil a la Estrategia.

En estas secciones se indaga específicamente acerca de la naturaleza del proceso consultivo y se determina hasta qué punto los grados de participación y de influencia en el proceso coinciden para los diferentes grupos interesados (*stakeholders*). Esta sección también reporta las percepciones acerca del proceso de los diferentes *stakeholders* así como su grado de compromiso en el proceso de elaboración de la ERP. Como en todo proceso participativo, hay que preguntarse si las opiniones de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil fueron tomadas suficientemente en la elaboración del documento final de la Estrategia, y si no fue así, qué factores contribuyeron a ese resultado. Desde el punto de vista de los donantes, es interesante explorar el rol que estos tuvieron a la hora de facilitar y definir la Estrategia de Reducción de la Pobreza, así como en la misma continuidad de las consultas. En ese mismo sentido, cabe preguntarse también por los mecanismos que permiten institucionalizar este proceso de consulta en el país.

Para responder estas preguntas este estudio analiza evaluaciones previas del proceso de consulta —GdH, 2001b y UNAT, 2003b, ambas oficiales— y las percepciones reportadas por los propios *stakeholders* involucrados en las consultas. Además de la descripción del proceso y la sistematización de percepciones, esta sección realiza por primera vez en el caso de Honduras un análisis de *stakeholders* sobre su proceso de consulta. Los hallazgos principales se pueden resumir en los siguientes puntos:

- el proceso de elaboración de la ERP fue uno típicamente de ‘arriba a abajo’ controlado por el gobierno aunque con una muy alta presencia de la sociedad civil en las consultas. No obstante, grupos no organizados entre la ciudadanía no fueron incluidos de forma directa en las consultas.
- El análisis de *stakeholders* revela que hubo importantes diferencias en el grado de participación e influencia tanto dentro como entre los diferentes colectivos clave de actores: Presidentes y gobiernos anterior-

res y actuales; redes organizadas de la sociedad civil y pequeñas organizaciones; Banco Mundial y Fondo Monetario frente al resto de 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 la escasa del actual Presidente y el consistentemente escaso rol del Congreso. 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.
- Las percepciones reportadas por los entrevistados para este informe confirman que no se puede hablar de que el proceso de consulta a la sociedad civil se tradujera en una inclusión significativa de sus contribuciones concretas al contenido de la Estrategia por lo que el proceso participativo se quedó en uno meramente de consulta y no se convirtió en otro más ambicioso de intercambio o incluso de empoderamiento.
- A esto 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 amplias demandas.
- 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'.
- A pesar de ello, el clima favorable de diálogo tras el Plan Maestro (PMRTN) influyó en la amplia participación de la sociedad civil y facilitó el papel de tutelaje de la comunidad internacional.
- Es indudable que la ERP consolidó tanto el propio proceso de diálogo de una forma difícilmente reversible como el fuerte compromiso de la sociedad civil a continuar 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.
- La comunidad internacional jugó un papel relevante de tutelaje de la participación amplia del proceso de consulta, aunque algunos sectores críticos de la sociedad civil perciben que el Banco Mundial y el Fondo Monetario fueron más allá imponiendo un marco macroeconómico a semejanza del PRGF. No obstante, la propia sociedad civil reconoce los esfuerzos de fortalecer espacios de consulta por parte de otras instituciones internacionales como Naciones Unidas.

3.1 Cronología del proceso de consulta: un proceso acelerado

En 1996 el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial lanzaron conjuntamente la denominada Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés) destinada a reducir los *stocks* de deuda hasta niveles considerados como sostenibles en países muy pobres insosteniblemente endeudados. La elaboración de una estrategia de reducción de la pobreza participativa donde se recoja un diagnóstico de las causas de la pobreza y unas estrategias priorizadas que combatan esas causas se convierte en una condición adicional para que estos países altamente endeudados sean elegibles para la Iniciativa HIPC. Este proceso de elaboración dura 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. El 11 de octubre de ese mismo año el documento de la Estrategia es ratificado por los organismos internacionales. En la actualidad, la ERP se encuentra en una fase decisiva en Honduras. Pasado más de dos años tras la aprobación de la ERP — y recibidos fondos HIPC interinos por valor de 81.7 millones de dólares — ⁴⁴ Honduras todavía no ha alcanzado su punto de culminación al no satisfacer las metas fiscales comprometidas con el FMI en el marco de la Facilidad para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (PRGF en inglés). Como consecuencia, flujos de financiación ligados a la iniciativa HIPC se han paralizado y la gestión macroeconómica y las metas previstas están en proceso de revisión. En la medida que esta gestión macroeconómica y sus metas son componentes fundamentales de la ERP, ésta se encuentra en la actualidad en un proceso de *impasse*, a la espera que retomar los acuerdos financieros con el FMI.

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 presentan ante actores de la sociedad civil y de la comunidad internacional los objetivos del proceso, se discutieron los contenidos básicos, y se recogieron los principales aportes 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, dura algo más de un año y en ella se discuten los contenidos estratégicos, se arman las diferentes versiones del documento — hasta tres — y se lanza con el compromiso de todos los precandidatos a las elecciones presidenciales de ese año 2001 el documento final de la ERP.

La *primera etapa de la consulta* contó a su vez con dos periodos diferenciados. El primero implicó presentaciones a nivel nacional, y posteriormente a nivel regional. A nivel nacional se hicieron dos presentaciones. La primera se efectuó el 26 de enero del 2000 antes 150 participantes de distintos sectores. En esa presentación se explicó la propuesta de contenidos que pretendía alcanzar el documento de la ERP y su conexión con la iniciativa HIPC. Se formaron mesas de trabajo, y un relator de cada mesa sintetizó los aportes de los diferentes participantes. La segunda presentación se celebró el 16 febrero 2000 ante 115 participantes representando la sociedad civil. Esta versó en algunos aspectos conceptuales y en insumos necesarios para el diagnóstico de la pobreza: aspectos básicos

⁴⁴ Gobierno de Honduras (2001b).

para la formulación de una ERP, aspectos relevantes para el diagnóstico social, principales hallazgos de un estudio de gasto social, y reflexiones sobre el rol de la sociedad civil. Finalmente, hubo una tercera presentación del Despacho Presidencial ante el Congreso sobre el diagnóstico de la pobreza.

El segundo periodo de esta primera fase de consulta se desarrolló en un nivel regional. Se llevaron a cabo presentaciones en siete ciudades⁴⁵ donde participaron unos 500 representantes de organizaciones de la sociedad civil. Según el documento final de la ERP estas organizaciones tuvieron la oportunidad de formular sus ‘comentarios y sugerencias’ a un documento ‘interino’ de la ERP disponible en marzo del 2000.⁴⁶ La metodología tuvo varias partes. Primero, un consultor nacional llevó a cabo las presentaciones; mesas de trabajo de 20 personas discutían los temas con ayuda de un facilitador de mesa provisto por el Despacho Presidencial; un relator sintetizaba los aportes de cada mesa; cada comentario, sugerencia, crítica y observación se presentaba a la sesión plenaria; y finalmente, estos aportes eran entregados al Ministro de Presidencia.

La *segunda fase* del proceso de consulta comienza a mediados del año 2000 y articula los insumos previos en torno a la diagnosis de la pobreza con la discusión de los componentes de una ERP. Se procede a elaborar los lineamientos generales, metas globales, programas y proyectos, mecanismos de ejecución y coordinación de la ERP. Los diferentes eventos de esta segunda fase trataron de los siguientes temas:

- programación de las reuniones y definición de la metodología.
La sociedad civil propone y consigue que se amplíen las presentaciones a siete ciudades más de las siete iniciales, siendo la propia Comisión de Participación de la Sociedad Civil la que elabora los listados de invitados entre sociedad civil.⁴⁷
- Reunión técnica con representantes de la sociedad civil: 14–18 agosto del 2000. Estas sesiones fueron intensivas (de 4 horas) con relatores representantes de la sociedad civil entregando sus observaciones al equipo de gobierno.
- Reuniones de consulta a nivel regional ante un total de 1300 representantes y 13 ciudades además de Tegucigalpa.
- Reunión con ONGs (10 octubre del 2000). Aproximadamente unas 200 organizaciones son convocadas con el objetivo de legitimizar el proceso de participación. Se conforman 6 mesas de trabajo en donde las ONGs articulan sus comentarios al borrador presentado.
- Nueva presentación ante el Congreso Nacional.
- Taller de Consulta (13 diciembre del 2000) sobre el monitoreo y seguimiento de la ERP
- Grupo de Seguimiento, formado por la comunidad internacional, garantiza la transparencia del proceso participando en todas las presentaciones organizadas.

⁴⁵ Estas ciudades fueron las principales del país, esto es, Tegucigalpa, La Ceiba, San Pedro Sula, Santa Rosa de Copán, Juticalpa, Choluteca y Danlí.

⁴⁶ Gobierno de Honduras (2000)

⁴⁷ Las seis ciudades adicionales fueron Gracias, La Esperanza, Comayagua, Nacaome, Ocotepeque, Puerto Lempira y Trujillo.

- Presentación nacional de la ERP, el 18 abril 2001, ante 700 representantes del gobierno, sociedad civil y comunidad internacional.
- Presentación de la ERP a los partidos políticos y candidatos a la presidencia de la República el 20 abril del 2001
- Revisión final por parte de la Comisión técnica-política del documento de la ERP, entre el 24 de abril y el 9 de mayo del 2001.
- Lanzamiento de la ERP ante el gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional en Tegucigalpa el 20 de agosto del 2001.
- Aprobación final por parte de los organismos internacionales el 11 de octubre del 2001.

La presentación de octubre del 2000 muestra un borrador completo de las estrategias para reducir la pobreza del país después de los cambios al documento interino, mientras que en la del 18 abril del 2001 constituye una versión completa y oficial de la ERP. El gobierno presenta este borrador como el ‘corolario del proceso participativo que caracterizó la elaboración de la ERP’ (ERP 2001, p. 22). Durante esa presentación se explicitan tres rasgos del proceso participativo: (i) el amplio espacio de consulta y de actores involucrados; (ii) los resultados de la consulta, esto es, los aportes recibidos por la sociedad civil; (iii) los criterios seguidos para la incorporación de sugerencias. A su vez, la presentación ante los partidos políticos y candidatos sirvió para resaltar la necesidad de sostener el esfuerzo y compromiso de reducción de la pobreza más allá de una administración concreta. Este mensaje se mantiene en el lanzamiento de la versión final de la ERP en agosto del 2001 ante el pueblo hondureño representado por su gobierno y amplios representantes de la sociedad civil, así como la comunidad internacional en pleno.

3.2 Participantes: cuantos más mejor, pero ¿y su representatividad?

El Gobierno a través del Gabinete Social y bajo la coordinación de éste por parte de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial ostentó la responsabilidad de coordinar el proceso de consulta de la ERP. Este proceso coordinador se llevó a cabo conjuntamente con la sociedad civil a través de la Comisión de Participación de la Sociedad Civil, la cual se reporta en el propio documento de la ERP como representativa de la mayoría de instituciones que componían la sociedad civil en el momento de iniciarse el proceso de consulta.

El grupo coordinador de la ERP en cuanto al proceso consultivo – esto es, el Gabinete Social y la Comisión de Participación de la Sociedad Civil – contaron con dos tipos de tareas a desarrollar. La primera era de carácter técnico en la elaboración, presentación, discusión e incorporación de aportes. Esta tarea técnica fue llevada a cabo principalmente por parte de unidades técnicas del gobierno, con la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) perteneciente a la Secretaría Técnica del Despacho Presidencial a la cabeza. Esta unidad contó también con los aportes de los grupos técnicos de la sociedad civil aunque estas aportaciones ciertamente no pueden describirse como una comunicación fluida y formal. En su lugar, los aportes meramente técnicos de la sociedad civil fueron trasladados al gobierno a través de un sólo taller técnico con representantes de la

sociedad civil, celebrado en la fase final del proceso entre abril y mayo del 2001.

La segunda tarea a realizar por parte del grupo coordinador era una propiamente de consulta. Es en esta tarea donde conjuntamente se procedió a la selección de los representantes de la sociedad civil y se organizaron y ejecutaron el conjunto de actividades que conformaron propiamente las consultas nacionales, departamentales y municipales. Ambos estamentos determinaron los participantes del proceso, decidiendo qué actores eran invitados a cada evento y el contenido y formato de dichos eventos.

Ni la ERP ni documentos de apoyo al proceso participativo⁴⁸ explicitan criterios sistemáticos de selección de representantes de la sociedad civil otros que una intención de capturar en la mayor medida de lo posible la variedad y multitud de sectores que componen la sociedad civil: ONGs, empresarios, industriales, ganaderos, colegios profesionales, organizaciones femeninas, y así hasta veintidós grupos diferentes⁴⁹. Al final de las diferentes fases de consulta se consiguió involucrar unas 3500 personas representantes de organizaciones locales, regionales y nacionales⁵⁰. Objetivamente, ninguna de las grandes e influyentes organizaciones de la sociedad civil quedó excluida del proceso de consulta. Más subjetivamente, la ronda de entrevistas realizadas a diferentes sectores y diferentes organizaciones para este informe confirma que ni las grandes ni otras más modestas organizaciones sintieron un intento deliberado de los organizadores de excluirles en el proceso de consulta.

Esta intención de incluir el mayor número posible de representantes de la sociedad civil llevó a contar con un *heterogéneo grupo de participantes*, reflejo de la propia sociedad civil hondureña. Véase el Recuadro 1. Por un lado, participaron en el proceso de consulta un gran número de organizaciones pequeñas, de escasa capacidad organizativa y propositiva, las cuales tienden a valorar el proceso de consulta de forma favorable o incluso muy favorable. Reconocen muy positivamente el hecho de ser invitadas a las reuniones y poder ser escuchadas, aunque típicamente carecen de una propuesta articulada de reducción de la pobreza en forma integral. Entrevistadas algunas organizaciones de estas características para este informe, reportaron además carecer de una visión clara de los contenidos de la ERP y de una visión global de lo que entraña reducir la pobreza más allá del tema o área geográfica específica a los que su organización se dedica. Conciben su labor y su contribución a la reducción de la pobreza en torno a proyectos específicos y ven la ERP como una oportunidad de que sus proyectos sean financiados. Por otro lado, organizaciones de mayor capacidad organizativa y propositiva, con redes de asociaciones participantes a nivel nacional son más críticas del proceso de consulta. Estas organizaciones mantienen una posición ideológicamente fuerte y en no pocos casos sin voluntad de revisión. Estas organizaciones muestran una desilusión respecto a la metodología del proceso

⁴⁸ Gobierno de Honduras (2001b)

⁴⁹ Los 22 grupos son: ONGs, empresarios, industriales, ganaderos, colegios profesionales, organizaciones femeninas, sector bancario, medios de comunicación, iglesias, representantes del sector educación y salud, organizaciones campesinas, obreras, sindicatos, patronatos comunales, clubes de servicios, cooperativas, vendedores ambulantes y de mercados, diputados del Congreso Nacional, autoridades municipales, y otras instituciones del gobierno y de la sociedad civil. Gobierno de Honduras (2001b: 159)

⁵⁰ El documento de Evidencias muestra todo el listado de participantes en cada uno de los eventos organizados al respecto.

de consulta y los resultados obtenidos, específicamente que sus aportaciones no fueron tenidas en cuenta o escasamente consideradas. A pesar de su mayor capacidad y organización, estos grupos carecieron de una alternativa elaborada propia. Una excepción la constituye la Estrategia de Combate a la Pobreza de INTERFOROS, organización de la sociedad civil líder en temas de pobreza y deuda. Ver Recuadro 2. Sin embargo, la sociedad civil no fue capaz de integrar sus diferentes demandas bajo un único documento alternativo respaldado conjuntamente.

Recuadro 1: Análisis de stakeholders del proceso de elaboración de la Estrategia de Reducción de la Pobreza

Este análisis de *stakeholders* muestra en primer lugar que no sólo cada colectivo identificado (poderes políticos y del Estado; sociedad civil y ciudadanía; y la comunidad internacional de donantes) tiene diferencias entre sí sino también substanciales discrepancias dentro de cada colectivo. Por ejemplo, los intereses del gobierno anterior y el actual gobierno se invierten respecto a las etapas de elaboración e implementación de la ERP. Los intereses del órgano de representación de la ERP, de las grandes redes, y de las pequeñas organizaciones no necesariamente coinciden, mientras que los intereses primordiales de los donantes variaron según se trataba del Banco Mundial y Fondo Monetario por un lado, o de agencias de desarrollo bilateral o multilateral, por el otro.

Destaca en segundo lugar la variedad de combinaciones en la intensidad con la que participan y la intensidad con la que influyeron en el proceso de elaboración de la Estrategia. El análisis caracteriza como insignificante el rol de la ciudadanía en cuanto a su participación e influencia en el proceso de elaboración de la ERP, así como de escaso el rol jugado por el actual Presidente de la República, el actual gobierno, los partidos políticos, el Congreso Nacional, pequeños grupos de la sociedad civil y otros grupos como medios de comunicación. A muchos de estos grupos se les presume una influencia moderada o determinante en la implementación de la ERP. Curiosamente, la Comisión Nacional de Participación de la Sociedad Civil se les ha atribuido una participación e influencia moderada en el proceso de elaboración de la ERP al permitir el mayor número posible de instituciones aunque no en los contenidos resultantes de ese proceso de elaboración.

En tercer lugar, destacan aquellos grupos de interesados, en los que sus grados de participación e influencia no coinciden. Este es el caso del anterior presidente de la República, el cual participó escasamente pero de forma crucial para estimular que se completara la ERP antes del fin de su mandato. Redes de implantación nacional de la sociedad civil tuvieron una participación fuerte en el proceso de consulta pero su influencia en los contenidos finales fue mucho menor. Mientras, organizaciones pequeñas de la sociedad civil tuvieron una participación activa en la consulta y escasa en el formato final de la ERP. Entre la comunidad internacional, otras agencias multilaterales que no son el Banco Mundial ni el Fondo Monetario Internacional, tales como Naciones Unidas o el Banco Interamericano de Desarrollo tuvieron una participación activa aunque su influencia fue menor (sobre todo en comparación con el Banco y el Fondo).

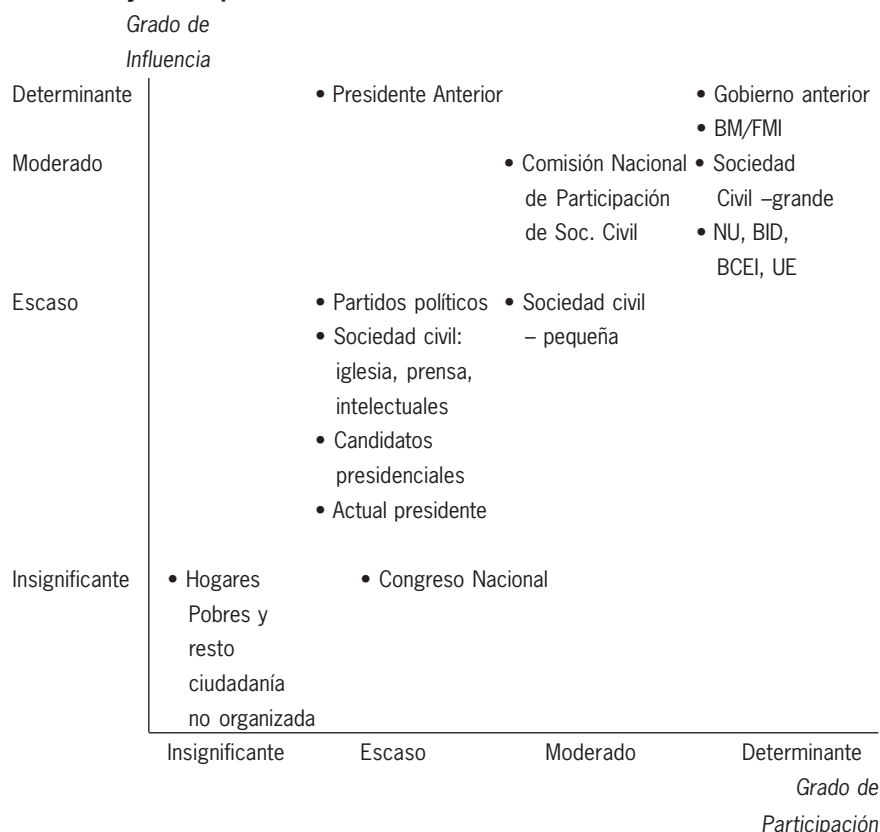
<i>Stakeholder (grupo interesado)</i>	<i>Principal interés revelado o atribuible en el proceso de elaboración</i>	<i>Principal interés revelado o atribuible en el proceso inicial de implementación</i>	<i>Grado de participación en el proceso de elaboración *</i>	<i>Grado de influencia en el proceso de elaboración*</i>
Poderes Políticos y del Estado				
Anterior Presidente de la República	Legar una ERP al país	---	Escaso	Determinante
Anterior Gobierno	Concluir una ERP aceptada por las instituciones financieras internacionales	---	Determinante	Determinante
Candidatos a la Presidencia (2001)	Continuidad de la ERP	---	Escaso	Escaso
Actual Presidente de la República (2002-6)	Como candidato a la presidencia, continuidad de la ERP	PRGF no paralice la implementación de ERP	Escaso	Escaso
Gobierno Actual	---	Implementación selectiva de medidas de la ERP	No aplica	No aplica
Congreso Nacional	Conocimiento de la iniciativa	Aprobar el marco legal conductivo a las reformas previstas en la ERP	Escaso	Nulo
Partidos Políticos	Conocimiento de la iniciativa	Proponer nuevas o reformadas leyes compatibles con la implementación de la ERP	Escaso	Escaso
Sociedad Civil y Ciudadanía				
Sociedad Civil – Comisión Participación Sociedad Civil	Incluir el mayor número posible de representantes de la sociedad civil	Mayor contribución posible de la sociedad civil en la implementación de ERP	Moderado	Moderado
Sociedad Civil – grandes redes nacionales e internacionales (ex., COCOH, INTERFOROS, Bloque Popular, Save The Children, Oxfam)	Inclusión de sus propuestas nacionales en la ERP	Evitar la implementación de medidas contrarias a sus propuestas	Determinante	Moderado
Sociedad Civil – pequeñas organizaciones de temas específicos	Dar a conocer problemáticas específicas	Incluir en la implementación de la ERP proyectos específicos en los que están involucrados	Moderado	Escaso
Sociedad Civil – patronatos y	Incluir problemas municipales específicos	Mayores fondos posibles de la ERP	Escaso	Escaso

Stakeholder (grupo interesado)	Principal interés revelado o atribuible en el proceso de elaboración	Principal interés revelado o atribuible en el proceso inicial de implementación	Grado de participación en el proceso de elaboración *	Grado de influencia en el proceso de elaboración*
municipalidades	en ERP	lleguen a sus municipios		
Otros grupos de la sociedad civil (universidades, iglesias, medios de comunicación)	Conocimiento de la ERP	Difusión del proceso de implementación de la ERP	Escaso	Escaso
Hogares pobres y excluidos	Diagnosis y estrategias diseñadas para mejorar su situación	Implementación de la ERP reduzca su situación de pobreza	Insignificante	Insignificante
Resto de la ciudadanía no organizada	Medidas previstas en la ERP no afecten su situación	Implementación de la ERP no les perjudique su situación actual	Insignificante	Insignificante
Comunidad Internacional de Donantes				
Agencias Multilaterales - Instituciones financieras internacionales: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.	ERP consistente con condicionalidad y compromisos previos	La ejecución de la ERP no se convierta en excusa para no cumplir con compromisos previos	Determinante	Determinante
Agencias Multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas, Unión Europea, Banco Centroamericano de Inversiones) y Agencias Bilaterales de desarrollo	Elaboración de la ERP fuera en efecto participativa	Proyectos existentes sigan su proceso normal	Determinante	Moderado

* Posibles valores del grado de participación o influencia: insignificante, escaso, moderado, determinante. El actual gobierno no estaba constituido en el momento de consulta y elaboración de la ERP por lo que el análisis de influencia y participación en ambos procesos no aplica

Gráfico 1:

Influencia y Participación de los Actores Clave en la Consultas de la ERP



Independientemente de las percepciones de los participantes en el proceso y de la amplia inclusión lograda en la ronda de consulta, sin embargo, cabe resaltar que dos elementos clave de un proceso de esta naturaleza carecieron de unos criterios formalizados y sistemáticos. Esto arroja dos dudas importantes respecto al diseño de la consulta:

- (i) en general, se *desconocen* cuáles fueron los *mecanismos internos de selección* de los participantes, especialmente, los barajados por la propia Comisión de Participación de la Sociedad Civil; y
- (ii) en particular, se desconoce también cómo se trató el problema de representatividad, es decir, determinar qué instituciones, colectivos o personas son verdaderamente representativas de cada sector de la sociedad civil.

Existe una preocupación adicional relativa al proceso de consulta. Durante ese proceso y en el documento de la ERP se indican que la tarea de difusión se llevaría a cargo por parte del gobierno y de los medios de comunicación. Asimismo, el seguimiento y monitoreo sería conjuntamente la responsabilidad del gobierno y de la sociedad civil, y de la misma comunidad internacional en calidad de observadores. En este sentido, el rol de la comunidad internacional se presenta como uno de observación y de tutelaje de las garantías de los procesos de consulta y monitoreo. En concreto, la ERP menciona que la comunidad internacional también contó con la posibilidad de hacer llegar sus comentarios y sugerencias a los coordinadores nacionales durante el proceso de consulta. Esto apunta a que el rol de la comunidad internacional sería uno

relevante pero secundario respecto al del gobierno y de la sociedad civil la elaboración de la diagnosis de pobreza y de los componentes de la ERP.

Las entrevistas realizadas a diferentes representantes de la comunidad internacional y el gobierno hondureño⁵¹ confirman que la comunidad internacional pudiera en efecto haber jugado un rol más protagónico del sugerido en el mismo documento. En concreto, el componente macro-económico en el que se expresaban metas de desempeño no fue introducido al principio del proceso sino que fue posteriormente incluido en la segunda versión del documento de la ERP de abril del 2001, una vez superado el ecuador del proceso. Esta inclusión no fue a iniciativa del gobierno hondureño sino por parte de los organismos financieros internacionales, que justifican la presencia de tal marco macroeconómico como elemento clave de transparencia y de compromiso por parte de los diferentes actores involucrados. Independientemente de su conveniencia y de la ausencia de antecedentes o experiencias previas con las que defender o atacar su idoneidad, la inclusión de un capítulo macro-económico no estaba contemplada en el arranque del proceso de presentaciones de la ERP. Algunos sectores críticos de la sociedad civil entendieron esta inclusión como una exigencia desde Washington no consensuada entre el gobierno y la sociedad civil, y provocó la salida del proceso consultivo de una de las redes más vocales e influyentes de la sociedad civil hondureña, INTERFOROS. Es dudoso que esta salida marcara considerablemente los resultados del proceso⁵² aunque sí pudo influir negativamente en la siempre complicada tarea de mantener un clima de confianza entre la sociedad civil, comunidad internacional y gobierno. Lo que muestra objetivamente es que ciertos sectores de la comunidad internacional tuvieron un rol más decisivo que el meramente observador o proveedor de insumos técnicos. No obstante, ese rol de la comunidad internacional podría también ser conducente hacia una mayor apropiación por parte de los agentes nacionales de la ERP en otros casos. En esa línea se puede entender el activo rol del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en facilitar espacios para la búsqueda de consensos entre la sociedad civil, gobierno y comunidad internacional durante todo el proceso de elaboración de la ERP y en la actualidad.

3.3 Metodología: unas claras reglas de juego... definidas por el gobierno

Un proceso de consulta nacional no puede concebirse sin unas reglas de juego claras, transparentes y conocidas por todos los participantes de antemano. Más aún, estas reglas de juego son imperiosas si como en el caso de la ERP la propia iniciativa HIPC demanda claramente que la estrategia nacional de reducción de pobreza logre una efectiva apropiación de los agentes nacionales. Para el caso hondureño, el proceso de apropiación por parte de los actores nacionales se había concebido –tal y como lo expresa el propio documento de la ERP de Agosto del 2001– en torno a tres criterios básicos. Primero, una *amplia participación* de la sociedad civil en las fases de consulta. Segundo, la inclusión de propuestas de

⁵¹ Entrevistas a UNAT, FMI, Banco Mundial, USAID y Sida.

⁵² En la actualidad INTERFOROS se encuentra actualmente formando parte del proceso de seguimiento de la ERP en las mesas sectoriales del Consejo Consultivo.

la sociedad civil en la ERP en torno a unas condiciones conocidas de antemano, y que quedaron explícitamente presentadas como que las propuestas estuvieran sustentadas en la realidad del país, fueran fruto de un *consenso amplio*, no fueran programas o proyectos muy específicos, pero sí prioritarios para el país, y no existiera evidencia clara nacional o internacional de su ineficiencia. Tercero, los mismos sectores que participaran en el diseño habrían de participar en la implementación y el seguimiento para *garantizar sostenibilidad* independientemente de los cambios de gobierno.

Estos tres pilares básicos constituyen, por tanto, unas *reglas de juego comunes* claras para todos los participantes del proceso, encaminadas a eliminar la arbitrariedad del proceso y facilitar efectivamente una verdadera participación y apropiación de los agentes nacionales involucrados en la ERP. En tanto que estas reglas de juego fueron hechas explícitas a todos los participantes en el proceso desde un inicio garantizan un mínimo de transparencia del proceso. Además, estas reglas de participación aspiraban a conseguir cuatro objetivos concretos y, de nuevo, explícitos, del proceso de consulta, y por los cuales este podría ser evaluado.

Estos cuatro objetivos son:

- hacer permanente la consulta en todas sus fases y con todas las contrapartes identificadas.
- Garantizar el manejo de la misma información documental de todos los sectores y actores.
- Establecer compromisos amplios pero prioritarios para el país.
- Interiorizar el propio proceso de consulta como un rasgo permanente de la relación gobierno y sociedad civil.

En el caso hondureño, el conocimiento de antemano de estas reglas de juego por parte de los participantes en el proceso contribuye a la transparencia del proceso. Sin embargo, una cosa es un proceso transparente y otra es que este proceso vaya a ser automáticamente apropiado por la sociedad civil solo por el hecho de ser transparente. En concreto, estas reglas del juego del proceso de consulta así como sus objetivos fueron elaborados por el gobierno, sin otorgar realmente capacidad a la sociedad civil de alterar substancialmente estos criterios. Adicionalmente, la sociedad civil careció de la capacidad de alterar el formato de consulta propuesto por el gobierno, aunque tampoco fue capaz de concertar de forma decidida una alternativa metodológica a la propuesta de ‘arriba a abajo’ por parte del gobierno. Por último, aún cuando existía claridad en las reglas del juego del proceso de consulta es posible que no hubiera ese grado de claridad en el objetivo final del proceso, creándose expectativas mayores a las plausibles. Esto se detalla a continuación en la siguiente sección.

3.4 Metodología:

Objetivos finales de la ERP y proceso de ‘arriba abajo’

En Honduras, el proceso de consulta de la ERP se articuló fundamentalmente en torno a presentaciones ante la sociedad civil, gobierno y comunidad internacional. Estas presentaciones se estructuraron en torno a tres procedimientos. Primero se mostraron los avances en la diagnosis

de la pobreza y en el contenido de las estrategias elaborado por los responsables del documento de la ERP. Posteriormente, se solicitaron a la sociedad civil y demás estamentos de consulta, contribuciones en forma de opiniones y sugerencias al trabajo ya realizado, durante las presentaciones a diferentes organizaciones de la sociedad civil. Estas contribuciones se canalizaron a través de mesas de trabajo, relatorías en plenarias, y matrices de resultados. Finalmente, estas contribuciones se hicieron llegar al Ministro de la Presidencia, y al grupo coordinador de la ERP, para que juzgaran la relevancia de los aportes (esto es, se entendían consensuadas y tenían viabilidad económica y social para el país), y procedieran en su caso a la incorporación en una nueva versión de la ERP. El documento de la ERP reporta además que se consideraron también varias propuestas locales y comunitarias concretas procedentes de Copán, Olancho, Ocotepeque, Aguán y Costa Garifona, y Tocoa (Colón) bajo la misma metodología descrita para los aportes de la sociedad civil en eventos públicos. No se especifica sin embargo qué elementos de estas propuestas fueron en efecto incluidos en el documento final de la ERP pero claramente éste carece de una aproximación departamental de sus estrategias. Tampoco se especifica por qué otros elementos adicionales al análisis de la ERP concretados en la estrategia alternativa de INTERFOROS y que aparecían en efecto entre los temas referidos por la sociedad civil en las reuniones no fueron dados un tratamiento mayor en la ERP. Entre esos temas destaca la corrupción, la centralización del poder político y la inequidad en el ejercicio de los derechos humanos. Ver Apéndice 1 para una revisión de las estrategias de INTERFOROS y de ASONOG.

En cualquier caso, la metodología de consulta de la ERP gravita sobre un enfoque vertical ‘de arriba a abajo’ donde el trabajo de elaboración recayó en las unidades técnicas del gobierno, mientras que la contribución de la sociedad civil se limitó a avalar y completar los borradores elaborados por el gobierno. En este sentido, caben al menos dos observaciones críticas al proceso seguido. En primer lugar, la Comisión de Participación de la Sociedad Civil no parece haber jugado un rol determinante o decisivo en señalar lineamientos de contenidos básicos en los borradores que posteriormente se discutían con la sociedad civil. Aún cuando no correspondería a un organismo de esa naturaleza *elaborar* los contenidos para la discusión, su falta de voz en cuestiones de *elección* de contenidos resulta cuanto menos sorprendente en un proceso que aspira a ser participativo y apropiador para la sociedad civil. En segundo lugar, no parece haberse discutido ni planteado una alternativa metodológica a la presentada por el gobierno. Es decir, la sociedad civil consiguió ciertas mejoras concretas y refinamientos del proceso de consulta de ‘arriba a abajo’ planteado por el gobierno, pero no consiguió — ni tampoco parece que planteara de manera decidida — una revisión substancial a la propuesta metodológica de discusión de borradores previos planteada por el gobierno.

Por lo tanto, la propia *naturaleza metodológica* de la ERP *no fue objeto de discusión* profunda por parte de los participantes, sino que fue impuesta como parte del propio proceso de consulta. Esto tiene fuertes implicancias adversas al objetivo de una apropiación comprehensiva de la ERP por parte de los agentes nacionales. Por un lado, resulta difícil creer a priori que un proceso de apropiación no permita discutir la

propia naturaleza del instrumento que debe garantizar esa apropiación. En segundo lugar, resulta improbable que una estrategia de ‘arriba a abajo’ facilite la apropiación de la misma en mejores condiciones que una verdadera estrategia de ‘abajo a arriba’ donde una mayor responsabilidad en las iniciativas de diagnóstico y diseño de estrategias recaen en las propias comunidades. No obstante, el manual del Banco Mundial sobre técnicas participativas en procesos de elaboración de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (Edgerton et al, 2000) que presumiblemente sirvió de modelo tampoco reclama ni la discusión de alternativas metodológicas ni establece como objetivo final de esta participación el *empoderamiento* de la sociedad civil o comunidades interesadas.

En contraste, el modelo participativo del Banco Mundial (ver Recuadro 2) parte del principio de que todo proceso participativo debe lograr el mayor grado de participación posible dentro de las posibilidades de cada país. Estas varían de acuerdo a las experiencias previas de participación, el grado de organización de su sociedad civil, o las propias capacidades técnicas del país, entre otras. *Es pues erróneo asumir que el objetivo final de la ERP hubiera sido necesariamente el de empoderamiento de la sociedad civil. Más bien se trataría en el caso de Honduras de un proceso de consulta que persigue el más amplio respaldo de la sociedad civil posible.* De hecho, el Banco Mundial divide a los países potencialmente en tres categorías de acuerdo a las expectativas que sus procesos participativos deberían tener. Dado que el Manual no clasifica en la práctica a ningún país en estas categorías y que la ERP establece claramente como objetivo la apropiación por parte de los agentes nacionales de las estrategias propuestas, el proceso consultivo bien podría haber generado expectativas falsas sobre un mayor grado de colaboración o de empoderamiento que no estaban planeadas originalmente y que el gobierno no supo clarificar.

En cualquier caso, el manual perfila unos rasgos comunes del proceso — sea cual sea el tipo de país — entre los que se indica sin ningún tipo de ambigüedades la necesidad de que sea el gobierno quien dirija y coordine el proceso con la mayor participación posible del resto de interesados, incluidos el gran público. También recomienda que en caso de una escasa historia participativa, la difusión de la información se centre dentro del gobierno y la divulgación de elementos esenciales de la estrategia sean graduales (op. cit., p. 29). Este manual carece también de una discusión de alternativas específicas al proceso participativo estándar, limitándose a enumerar las ventajas de un formato genérico participativo sobre otro no participativo.

Por supuesto, un método de ‘abajo a arriba’ no necesariamente garantiza de forma automática un mejor desenlace en la elaboración de estrategias nacionales para la reducción de la pobreza. Pudiera bien ser el caso que un método alternativo de consulta de ‘abajo a arriba’ cuente con obstáculos severos relativos a su exigencia de tiempo, dificultades de coordinación para un número elevado de comunidades, falta severa de capacidades en ciertas comunidades o su inherente focalización en el ámbito local y no en el nacional.⁵³ En realidad, no existe evidencia clara que descarte estas posibilidades. Según el Apéndice 1, la experiencia de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de la Mancomunidad del Sur de Copán muestra que un diagnóstico relativamente detallado y razona-

⁵³ Este parece ser el caso de la iniciativa de ASONOG en la región occidental del país.

blemente priorizado de la pobreza a nivel municipal en una mancomunidad de seis municipios puede realizarse en un periodo aceptable de tiempo (cuatro meses) contando con un apoyo exterior de capacitación. Aún así, esa experiencia indica que problemas técnicos como por ejemplo la calidad de la información tampoco son resueltos fácilmente a nivel municipal. En cualquier caso, la imposición de un modelo de ‘arriba a abajo’ no está basada en argumentos conclusivos y *la falta de discusión de alternativas metodológicas lastra desde el inicio el proceso de apropiación.*

Recuadro 2: Técnicas Participativas: Manual del Banco Mundial

El Manual del Banco Mundial sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza en su capítulo sobre participación presenta las definiciones básicas y los componentes fundamentales de un proceso participativo en lo referente a la elaboración de Estrategias de Reducción de la Pobreza. Define participación como ‘un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas y las decisiones y los recursos que los afectan’ (op cit, 2). Reconoce que la participación no es un proceso o una experiencia única o uniforme. Al menos identifica cuatro tipos o dimensiones de participación posibles, que por orden creciente de intensidad son los siguientes:

- (i) *difusión de la información*: flujos unidireccionales de información para el público;
- (ii) *consultación*: flujos bidireccionales de información entre coordinadores de la consulta y el público
- (iii) *colaboración*: control compartido para las tomas de decisión
- (iv) *empoderamiento*: transferencia del control de las tomas de decisión y de los recursos a todos los interesados.

Asimismo el Manual reconoce que los países pueden estar a su vez en diferentes procesos de participación y diálogo nacional, pueden haber alcanzado diferentes grados de participación, su sociedad civil puede presentar diferentes grados de organización, y el país puede contar con muy diferentes capacidades para organizar y desarrollar verdaderos procesos productivos. En función de estas características, los países se agrupan en tres tipos: un primer tipo cuenta con procesos de desarrollo participativos enfocados a la pobreza, su sociedad civil está organizada, hay una cultura de participación nacional dentro del propio gobierno, y el país cuenta con recursos y capacidades para llevar a cabo una amplia participación. Un segundo tipo de países tienen un enfoque más limitado o incluso ausente en cuanto a participación se refiere en temas de pobreza; sólo una parte de la sociedad civil está organizada; la participación nacional se limita a ciertas áreas; y la capacidad existe en el país pero es infrautilizada. Por último, los países del tercer grupo son aquellos en los que existe una muy limitada tradición participativa en temas de pobreza y otros de política; la organización de la sociedad civil también es limitada; y hay poca experiencia y capacidad en el país en cuanto a la participación.

Ningún país está encuadrado en estas categorías pero el Manual insiste que la presencia de estas diferencias implica necesariamente que los énfasis, los roles concretos, la secuencia del proceso, las expectativas, y las limitaciones del mismo varían país por país. Aún así el formato participativo recomendado para la elaboración de una Estrategia de Reducción de la Pobreza tiene los siguientes rasgos comunes: (1) la elaboración de un Documento de Estrategia preliminar; (2) el diseño de la coordinación y facilitación del proceso; (3) la fijación de las prioridades, límites, participantes, costos del proceso participativo; (4) la elaboración de un plan de actividades del proceso participativo; (5) la organización de la participación; (6) la formulación de una estrategia completa de ERP; (7) la difusión de la ERP; (8) la institucionalización de la participación.

Resulta sumamente interesante que el propio manual no indique de forma explícita que el fin último deseable para todo proceso de participación sea siempre el empoderamiento sino *el grado máximo de participación factible dentro de un país en particular* (op. cit., 1). El manual asimismo indica claramente la necesidad de que sea el gobierno quien dirija y coordine el proceso, siempre por supuesto con la mayor participación posible del resto de interesados, incluidos el gran público. El documento carece también de una discusión de alternativas específicas al proceso participativo arriba descrito. Por el contrario se compara el formato de ese proceso participativo con metodologías no participativas evidenciándose las ventajas del primero sobre métodos de no participación. Una discusión de formatos alternativos de participación realmente no tiene lugar.

Es pues argumentable que el proceso de participación hondureño discutiera diferentes modelos participativos entre los que elegir. También es cierto, sin embargo, que no todas las recomendaciones del modelo participativo *estándar* del Banco Mundial fuera seguido al pie de la letra. En concreto la discusión anterior de los procesos participativos pone de manifiesto que la elaboración preliminar o provisional de la Estrategia contará con una evaluación detallada de la situación en ese momento de los procesos participativos en el país – aún cuando estudios como el Informe de Desarrollo Humano de Honduras de Naciones Unidas del año 1999 recogía un extenso análisis de los procesos participativos desde el periodo colonial (PNUD Honduras, 1999). Esta evaluación del proceso participativo por el contrario se realizó *ex post*, esto es, una vez elaborado el documento final de la Estrategia. Esta implica una falta de discusión sobre las capacidades, expectativas y limitaciones del propio proceso productivo, así como una discusión formal de los grupos de interesados, quienes eran sus representantes, qué importancia tenían, y su grado de participación en la vida pública nacional o local. En su lugar se adoptó una política de ‘cuantos más mejor’ que si bien pudo resolver hasta cierto punto el problema de legitimidad de la participación también pudo generar problemas de operatividad.

Fuente:

Edgerton, J., K. McClean, C. Robb, P. Shah y S. Tikare (2000); PNUD Honduras (1999)

3.5 Resultados del proceso de consulta: escasa aportación de la sociedad civil

La ERP reconoce explícitamente partir de unas reglas de juego según las cuales las propuestas incorporadas a propuesta de la sociedad civil deberían ser fruto del mayor consenso posible, priorización y responder a un amplio interés nacional más allá del interés local. En este sentido se establecieron varios criterios técnicos para la inclusión en la ERP de diferentes propuestas: su relación con la pobreza, sus repercusiones en la equidad en los servicios públicos; su aplicabilidad, su inclusión en versiones anteriores; su capacidad de fortalecer dimensiones no económicas del bienestar; sus condiciones favorables de costo-beneficio.

La síntesis de la propia ERP reconoce diez frentes en los que ha habido un aporte claro de la sociedad civil fruto del consenso. El documento final de la ERP entiende técnicamente que existe consenso cuando esos elementos aparecen repetidos en más del 50% de los eventos. Los diez frentes identificados en los que debían caer los aportes de la sociedad civil fueron: (i) diagnóstico; (ii) visión global; (iii) pobreza en zonas rurales; (iv) pobreza en zonas urbanas; (v) educación; (vi) salud; (vii) cultura; (viii) protección social contra grupos específicos; (ix) crecimiento económico, equitativo y sostenible; (x) sostenibilidad de las estrategias. Las contribuciones específicas que resalta el propio documento de la

ERP en torno a estos diez frentes superan las cuarenta en número. De estas, un resumen de la propia ERP (ver documento de *Evidencias del Proceso de Consulta de la ERP*) reconoce varias inclusiones clave propuestas por la sociedad civil que forman parte del documento final de la ERP:

- la inclusión de las estimaciones de pobreza a nivel departamental y municipal de acuerdo a los cálculos del 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 ajuste y estabilización económica.
- La inclusión de la transformación educativa según la propuesta consensuada del 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.
- La clarificación de la composición y funcionamiento del Fondo para la Reducción de la Pobreza.

El listado de estos aportes, más allá del número de los mismos, indica sin embargo que la inclusión de temas por parte de la sociedad civil estuvo muy en línea con ese rol secundario por el que 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’. Por otra parte, la sociedad civil no consiguió mayores logros en la inclusión de temas tradicionalmente demandados por ellos pero sujetos de controversia: reforma agraria o un debate más profundo y detallado de la corrupción y de la reforma electoral. Los criterios señalados para la exclusión o tratamiento general de ciertos temas fueron:

- (i) no hay un consenso nacional suficientemente amplio alcanzado.
Eso aplicó a temas de reforma agraria o reforma electoral.
- (ii) Se trata de iniciativas demostradas ampliamente como ineficaces para la reducción de la pobreza tanto a nivel nacional como internacional.
En este grupo estarían de acuerdo a la ERP los subsidios masivos de crédito, controles de precios, y estímulos artificiales a la producción.
- (iii) Las medidas, programas o proyectos son de ámbito muy local.
Estas iniciativas podrían sin embargo incluirse posteriormente en la adaptación regional de la ERP.

Objetivamente, podría defenderse que temas como el acceso a la tierra o la reforma electoral cuentan con un reconocimiento de todas las partes (gobierno, clase política, sociedad civil y comunidad internacional) de su relevancia como causa de pobreza y obstáculo a su erradicación, respectivamente. Son, sin embargo, en las propuestas de solución en las que

existen diferentes posiciones típicamente enconadas e irreconciliables. En el caso de la reforma agraria, organizaciones de campesinos reclaman traspasos directos de propiedad de la tierra al campesino tal y como se realizó en los años Setenta. La posición del gobierno y de instituciones financieras como el Banco Mundial es que ese tipo de reformas sólo sirvieron para agudizar más el problema de concentración de tierras puesto que grandes propietarios no tardaron en re-comprar nuevos títulos a pequeños campesinos con problemas de acceso al crédito.

Sin embargo, es más difícil encontrar argumentos sólidos para tratar superficialmente un tema como el de la corrupción, que quedó abordado en la ERP simplemente a la recomendación de crear un Consejo Nacional Anti-corrupción. Ninguno de los tres criterios apuntados por la ERP parece satisfacer esta omisión. En cualquier caso, el tratamiento del tema de la corrupción, el fracaso de reabrir un debate sobre los avances logrados en el acceso a los medios productivos, y la envergadura de *las contribuciones incluidas en la ERP por parte de la sociedad civil indican que la capacidad de ésta de alterar la agenda de contenidos de la ERP como resultado del proceso de consulta fue muy limitada*, al igual que había sido su capacidad de cambiar el formato de las consultas.

Curiosamente, los representantes de la sociedad civil entrevistados para este informe no corroboran de manera generalizada una sensación de frustración respecto a los resultados de la consulta. Como en el caso de la percepción respecto al formato de las consultas, no toda la sociedad civil comparte que las amplias consultas llevarán solamente a aportes limitados incluidos en la ERP final. Existe, interesantemente, una marcada división en la valoración de las contribuciones de la sociedad según las características de la organización consultada. Así, organizaciones pequeñas y de escasa capacidad organizativa y propositiva consideran favorables que fueran invitadas a las consultas, fueran oídas, y en algunos casos, incorporados al proceso de seguimiento de la ERP en las mesas sectoriales del Consejo Consultivo. La importancia de este hecho radica en que la participación de las pequeñas organizaciones de la sociedad civil quedan también institucionalizadas a través del mecanismo en que se erige el Consejo Consultivo — cuya existencia y composición está sancionada por ley. Por otra parte, organizaciones de mayor capacidad organizativa y propositiva a nivel nacional se muestran bastante críticas con el resultado de las consultas, y como se vio arriba, también con la propia metodología empleada para la ERP oficial. Aunque no de forma sistemática, alguna de estas organizaciones reconoce críticamente también una incapacidad por parte del conjunto de la sociedad civil de abstraer sus peticiones concretas en servicio de una visión más global y prioritaria de lo que es una estrategia del desarrollo. Se muestran satisfechas con las mejoras a la metodología inicial de la ERP pero son muy escépticos en cuanto a que sus reivindicaciones fueran realmente incorporadas, reconociendo una distancia ideológica muy grande entre las posiciones de los gobiernos y sus planteamientos. No sorprende pues — como muestra el Apéndice 1 — las importantes diferencias de contenido entre la ERP nacional y la Estrategia de Combate a la Pobreza propuesta por INTERFOROS en temas como la desigualdad en la posesión y acceso a los factores productivos y en la aplicación los derechos humanos. Sin embargo, puede resultar incluso más sorprendente que similares

deficiencias participativas observadas en la ERP nacional pudieran también caracterizar la estrategia alternativa. En concreto, se podría plantear el grado en que esa estrategia alternativa buscó la participación de numerosos colectivos fuera de la red de INTERFOROS o, por ejemplo, contara con una mecánica de las consultas diferente a la coordinada por el gobierno para la ERP nacional.

Recuadro 3: Consejo Consultivo de la ERP

El Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza es un paso en el proceso de diálogo nacional tripartito entre el gobierno, sociedad civil y comunidad internacional que tras el Huracán Mitch se articula en Honduras. Así, la Comisión Nacional de Transformación y Reconstrucción Nacional contó originalmente con la participación de la sociedad civil y el Grupo de los Cinco ('G5') formado por las agencias bilaterales de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Suecia. Esa experiencia reciente fructifica en una estrategia de reconstrucción que se denomina Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional, sobre la que se sientan las bases de la futura ERP. El proceso de consultas y elaboración de la ERP prosigue con ese proceso de discusión tripartita en torno al Gabinete Social y el Consejo Nacional de Participación de la Sociedad Civil. El 'G5' evolucionó hacia un grupo más comprehensivo de donantes convirtiéndose en el Grupo de los Quince ('G15') que cuenta además con Japón, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido, Banco Mundial, Banco Centroamericano de Integración Económica, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea. A la vez se abren otros foros de diálogo como el Fondo Nacional de Convergencia o el Foro de Fortalecimiento Democrático para la discusión de temas de la ERP entre los stakeholders del proceso. Como consecuencia, se aprueba – con la oposición explícita de ciertos sectores de la sociedad civil – el documento de la ERP y se avanza hacia la consolidación de una visión de futuro conjunta consensuada por los cinco partidos políticos.

En ese contexto, el Consejo Consultivo de Seguimiento de la ERP se convierte en el espacio más relevante (no único, sin embargo) para coordinar nuevamente los esfuerzos de las tres partes. Su misión es la de asesorar al Gabinete Social sobre la gestión y seguimiento de la ERP, revisar y pronunciarse sobre los informes de avance de la ERP, proponer iniciativas para fortalecer la participación de la sociedad civil y la difusión del proceso de la ERP, y apoyar en el fortalecimiento de la coordinación de la ejecución y seguimiento de la ERP. De acuerdo a la Ley del Fondo de Reducción de la Pobreza del 2002 se sanciona que este consejo debe estar formado por el Presidente de la República o quien lo sustituya en la coordinación del Gabinete Social; las Secretarías de Finanzas, Educación, Recursos Naturales y Ambiente, Gobernación y Justicia, y Salud; un representante de la Asociación de Municipios de Honduras; y cinco representantes de la sociedad civil, uno en cada mesa sectorial en que se organiza el consejo. Así debe haber un representante de las centrales obreras y campesinas; un representante de las organizaciones de mujeres, juventud y niñez; un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), micro y pequeña empresa y sector social de la economía; un representante de las federaciones de patronatos, organizaciones comunitarias y étnicas; y finalmente, un representante de las organizaciones no gubernamentales. Permanecen además otros espacios de consulta que dan cabida a la sociedad civil en la discusión de las estrategias de pobreza como es el caso de FONAC, del Foro de Fortalecimiento Democrático, o de las Mesas Agrícolas en las que participan miembros del gobierno y del sector rural en torno a una treintena de mesas de trabajo coordinadas por la Secretaría de Agricultura.

Fuente: Gobierno de Honduras (2001a), UNAT página web (www.sdp.gob.hn).

3.6 Balance del proceso de consulta: amplio en consultas con la sociedad civil pero limitado en aportaciones y apropiación

La ERP y el documento de *Evidencias del Proceso de Consulta* carecen de una sección propiamente destinada a la valoración del proceso de consulta más allá de una reiterada satisfacción oficial por la incorporación de sugerencias por parte de la sociedad civil. De hecho, el documento final de la ERP falla muy claramente en recoger de forma explícita la reacción de la sociedad civil al propio proceso de consulta. En concreto la posición de *evaluación oficial de la ERP* en diferentes partes de su documento se puede resumir en tres grandes líneas:

- 1) el proceso de consulta es un proceso continuo de aprendizaje para el gobierno, sociedad civil y comunidad internacional.
- 2) Este proceso se puede mejorar, aunque lamentablemente la ERP no especifica realmente en qué exactamente, en qué medida y cómo.
- 3) Se argumenta que en última instancia la ERP ha sentado las bases para la institucionalización de la participación en la formulación y seguimiento de políticas públicas en el país.

Podría por tanto argumentarse que la posición oficial es que el proceso de consulta fue en efecto exitoso a pesar de las dificultades propias de estos procesos y de una cultura de búsqueda de consensos marcada por los recelos renovados por el autoritarismo de los recientes regímenes militares. La propia ERP argumenta que efectivamente el gobierno compartió con la sociedad civil los diferentes insumos continua y puntualmente durante el proceso de consulta, y la comunidad internacional veló por que así fuera. De acuerdo con unas reglas conocidas y jugadas por todos, solamente se excluyeron de la agenda de la ERP aquellos temas controversiales para los que no había consenso entre todas las partes. Finalmente se consiguió institucionalizar el consenso en torno al grupo consultivo creado para dar seguimiento y monitorear la ERP.

Este balance oficial resulta sin embargo un tanto optimista e impreciso en ciertos aspectos. En efecto, es cierto que la ERP se dio durante un *contexto especialmente favorable para la búsqueda de consensos* en la reciente historia hondureña. La impresión confirmada por los entrevistados para este informe es que el proceso de consulta consiguió avances en cuanto a los significativos recelos de ciertos sectores clave del gobierno sobre la necesidad de incluir la sociedad civil en el proceso de elaboración de la ERP. A su vez, también la sociedad civil parece haber avanzado en superar el recelo de ciertos sectores respecto a las intenciones del gobierno, aún cuando permanecen grupos radicales que no han variado posiciones extremas en las últimas décadas. Capitalizando el clima de mayores espacios para la sociedad civil durante la segunda mitad de los Noventa y en las experiencias recientes de diálogo para la reconstrucción y transformación del país a raíz del huracán Mitch, las condiciones iniciales eran indiscutiblemente mejores para un proceso de consulta de lo que hubieran sido a inicios de los Noventa o durante los Ochenta. La comunidad internacional entrevistada para este informe avala la existencia de un clima propicio para ahondar la búsqueda de consensos. Más aún, algunos sectores críticos de la sociedad civil consideran que el proceso de consulta de la ERP fuera una condición para la formar parte de la

iniciativa HIPC como una ‘condicionalidad positiva’ por parte de las instituciones financieras internacionales.

Es además *difícilmente imaginable que ese clima favorable* de búsqueda de diálogo, de internalización de la necesidad de dar cuentas a la sociedad civil y de buscar su validación sea pasajero o fácilmente *reversible*. En realidad, esta percepción es también confirmada en las reuniones mantenidas con la totalidad de los actores entrevistados para este informe. En todas ellas, se reporta un compromiso de cada organización de la sociedad civil de seguir participando en el proceso de consulta, y de que en efecto la ERP, ha servido para afianzar dicho proceso. Resulta muy sintomático que la organización de la sociedad civil que abandonó el proceso de consulta de la ERP, INTERFOROS, esté actualmente participando de forma activa en las mesas de trabajo del Consejo Consultivo para darle seguimiento a la ERP. En otras palabras, la participación de grupos críticos clave en el proceso futuro de la ERP queda institucionalizada, al estar la composición del Consejo Consultivo sancionada por la Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza. Otros grupos de la sociedad civil con posiciones ideológicas irreconciliables con el proceso liberalizador actual, como es el caso de Bloque Popular, también manifiestan una clara voluntad de seguir expresando sus críticas al proceso, de ser escuchados y de participar en el debate de las políticas planteadas para reducir la pobreza, sin que ello se deba interpretar como un aval a dichas políticas.

Independientemente de los logros en cuanto a la sostenibilidad del proceso de consulta con la sociedad civil y la comunidad internacional, y de las percepciones existentes es *impensable argumentar que la sociedad civil hondureña se ha apropiado efectivamente la actual ERP*. A esto contribuye de manera decisiva (i) unas expectativas originales de un mayor grado de colaboración o empoderamiento al realmente buscado, (ii) ciertas características de la metodología de la consulta, (iii) y las propias discrepancias en cuanto a su contenido y a su implementación. En efecto, el enfoque *de arriba a abajo* de las consultas de la ERP, en donde el contenido de una estrategia elaborada por el gobierno se completaría con contribuciones adicionales de la sociedad civil, hace difícil que la sociedad civil pueda ‘sentir suya’ la ERP. Satisfacer simultáneamente dentro de este contexto celosamente dirigido desde arriba demandas difícilmente reconciliables de los organismos internacionales y de la sociedad civil es tarea ciertamente difícil. La condicionalidad macroeconómica evidencia este argumento. A la hora de resolver esa difícil reconciliación, se aprobó la inclusión de un marco macroeconómico al gusto de los organismos financieros internacionales a la vez que un gran número de lineamientos estratégicos generales y poco desarrollados fueron incluidos en el documento de la ERP a fin de evitar en la medida de lo posible excluir sectores concretos de la sociedad civil. Ambas inclusiones contribuyeron a *desviar la ERP de su objetivo original: una priorización consensuada de estrategias para la reducción de la pobreza*. Como resultado no se evitó el descontento de sectores críticos de la sociedad civil ni cierto recelo de los organismos financieros internacional sobre el compromiso real de los actores locales al propio proceso.

No obstante, la sociedad civil debe parcialmente responsabilizarse de esta *falta de apropiación*. No existe evidencia, y así lo reportan los propios

agentes de la sociedad civil que hubiera una discusión ni un planteamiento metodológico de consulta alternativa a la de arriba a abajo.

Aun cuando el manual de consulta por parte de los organismos internacionales no fue implementado al pie de la letra en el caso de Honduras, lo cierto es que el gobierno asumió el papel coordinador protagónico recomendado por los organismos financieros internacionales. No obstante, esto no impide que la comunidad internacional hubiera podido jugar un rol más activo facilitando un espacio de discusión de alternativas metodológicas conducente a una mayor apropiación de los actores nacionales. Esto no implica, por supuesto, que la comunidad internacional hubiera ‘empujado’ otras metodologías participativas alternativas, pero sí abrir espacios más amplios para ese tipo de discusiones, algo presumiblemente bienvenido por la sociedad civil. Hipotéticamente, esa discusión hubiera determinado si era o no factible en el caso hondureño realizar un enfoque alternativo de ‘abajo a arriba’ donde la sociedad civil debería haber elaborado su propio diagnóstico, el gobierno haber posteriormente discutido prioridades, y haber dado a estas un formato riguroso de ERP. La propia discusión y argumentación de las ventajas y desventajas de alternativas metodológicas hubiera contribuido a que la sociedad civil apropiara las limitaciones inevitables del proceso de consulta finalmente elegido, incluso antes de discutir la inclusión de sus peticiones. En cambio, buena parte de las instituciones de la sociedad civil entrevistadas siguen viendo la ERP como un instrumento vago, centralizado y paternalista desde instituciones del gobierno central como el FHIS, Secretaría de Educación, o de Salud.

Es también probable, y así lo corroboran las contrapartes entrevistadas tanto del gobierno como de la sociedad civil y de la comunidad internacional, que *el proceso se condujo con celeridad*. A esta celeridad posiblemente contribuyó la falta de convencimiento entre ciertos sectores del gobierno sobre la necesidad de apropiación de la sociedad civil, a presiones de los organismos internacionales para no dilatar excesivamente el proceso, y a presiones de ciertos sectores del gobierno para asegurar un importante legado de la administración en el gobierno. Como consecuencia, la apuesta metodológica otorgó un modelo de fuerte control por parte del gobierno. Una de las consecuencias más importantes de esta celeridad es la aceptación de la ERP sin un sistema de monitoreo completamente diseñado ni aprobado,⁵⁴ la ausencia de unos mecanismos concretos de difusión de la ERP y la falta de un análisis de consistencia entre causas de la pobreza, lineamientos estratégicos, y metas concretas de reducción de pobreza.

⁵⁴ Este sistema, SIERP, está a la espera de aprobarse y ponerse en funcionamiento definitivamente en el momento de escribirse este documento.

4. Diagnostico de la pobreza y sus estrategias de reducción

Esta sección presenta en primer lugar la estructura del documento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, haciendo posteriormente énfasis en las definiciones de pobreza utilizadas, la calidad de la información, el diagnóstico de la pobreza, y la consistencia de las estrategias elaboradas. Se analiza también el planteamiento de seguimiento y monitoreo que recoge el propio documento y las percepciones de los diferentes *stakeholders* sobre aspectos clave del documento de la ERP.

En esos apartados se cuestionan la calidad, el detalle, y la consistencia del análisis de la pobreza en el documento de la ERP. Se indaga para ello el grado de priorización de las propuestas así como el grado de vinculación entre causas identificadas, medidas propuestas y metas previstas. Es importante desde un punto de vista del proceso de apropiación 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 las causas de la pobreza en Honduras.

Frente a la evaluación eminentemente positiva del Banco Mundial y Fondo Monetario (IMF & IDA, 2001) sobre la capacidad del documento 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 comprehensivo y sistemático, persisten serias dudas sobre su consistencia.
- En cualquier caso, la falta de priorización es una percepción compartida entre los diversos colectivos de *stakeholders*, nacionales o internacionales, variando éstos en 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. Participantes del pasado y presente gobierno destacan que el documento 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 mucha menor influencia echan en falta ciertas medidas concretas en áreas como, por ejemplo, la violencia doméstica o de desarrollo rural local.
- 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.
- También contribuyó la falta de un análisis sofisticado — aunque técnicamente muy costoso en tiempo y habilidades — que indicara al menos las magnitudes con la que diferentes determinantes identificados afectan la incidencia de la pobreza.
- Finalmente, la sociedad civil fue incapaz de articular una propuesta consensuada y priorizada — en un contexto de escaso tiempo — que sirviera de referencia alternativa y creíble para el gobierno.
- Se reconoce el esfuerzo de la ERP de trascender el enfoque típicamente *economicista* de la pobreza en estudios previos del Banco Mundial y aprovechando 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 solamente a la pobreza monetaria.
- Alcanzar una excelencia analítica con enfoques multidimensionales y mixtos ciertamente requiere un tiempo y una calidad de la información difícilmente disponibles en Honduras. 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.
- 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 sin valorar su impacto en la evolución 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 el resto de América Latina la tesis de un impacto positivo y significativo de las reformas liberalizadoras en la reducción de la pobreza.

- A pesar del detalle con que se abordan las definiciones de pobreza, sus causas, 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; mientras, el ambicioso desarrollo y consolidación institucional para la implementación de la ERP así como el tratamiento de los ejes transversales de la ERP requieren de un serio desarrollo tal y como lo reconocen la sociedad civil, miembros del gobierno y comunidad internacional entrevistados en este estudio.

4.1 Estructura del documento de la ERP: diferentes grados de detalle

El documento de la ERP se organiza en siete secciones que recogen sucesivamente el proceso de consulta que lleva a la elaboración del propio documento, el diagnóstico de la pobreza, las estrategias de combate a la misma, su costo financiero, el marco institucional necesario a desarrollarse, y finalmente los riesgos de la estrategia. Indicativo de la importancia dada a las diversas secciones, se observa que de las 123 páginas que componen el documento de la ERP (excluidos los anexos), aproximadamente un tercio se corresponde con el diagnóstico de la pobreza, otro tercio se ocupa para las estrategias de combate, y el resto de secciones presentan el proceso de consulta, los costos, el marco y los riesgos. La centralidad del diagnóstico y las estrategias se corrobora también en el grado de detalle y secciones específicas con las que cuentan ambas secciones. Esto contrasta con el tratamiento limitado que se hace sobre el proceso de consulta y participación en el documento de la ERP. En contra de los lineamientos planteados por el Manual del Banco Mundial sobre Procesos Participativos (Ver Recuadro 2 arriba) el capítulo respectivo se ocupa de identificar los participantes del proceso y resumir sus aportaciones. En cambio, los capítulos de diagnóstico de la pobreza y estrategias presentan un mayor grado de desagregación en las siguientes sub-secciones:

Cuadro 3: Estructura del documento de la ERP

Secciones relativas al diagnóstico de la pobreza		Sección relativa a las estrategias de combate
Capítulo sobre las características de la pobreza	Secciones individuales en: <ul style="list-style-type: none"> • dimensiones de la pobreza. • Diferencias urbano rural y regionales. • Perfil socioeconómico de la pobreza específico para grupos étnicos, mujer, niñez, adulto mayor, discapacitados. • Efectos del huracán Mitch. 	Un único capítulo de componentes de la estrategia. <p>Secciones individuales en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • visión global y metas de la estrategia. • Lineamientos estratégicos organizados en sostenibilidad de la estrategia, priorización a grupos y regiones, participación y descentralización, gobernabilidad, y finalmente vulnerabilidad ambiental. • Áreas programáticas divididas en seis categorías: crecimiento económico equitativo, pobreza rural, pobreza urbana, capital humano, protección a grupos específicos, sostenibilidad.
Capítulo sobre los efectos y determinantes de la pobreza	Secciones individuales en: <ul style="list-style-type: none"> • crecimiento económico e ingreso per cápita en relación con ahorro e inversión, eficiencia, y demografía. • Mercado de trabajo y salarios, también con especificidad al trabajo de la mujer y del niño. • Medidas de ajuste y estabilización. • Distribución de ingresos. • Gasto social y capital humano, a nivel sectorial. • Población y ambiente. • Gobernabilidad y participación democrática. 	Tres anexos <p>Cada anexo detalla en forma de matrices:</p> <ul style="list-style-type: none"> • programas relativos a cada área programática, su cronología esperada, el responsable de la misma. • matriz de medidas legales para llevar a cabo esos programas. • Monto proyectado anual de lo programas previstos en cada área de política.

El resto del documento describe los costos relacionados con la estrategia, contabilizando los costos relativos a proyectos en operación en ese momento dentro de las diferentes áreas estratégicas y programáticas identificadas. El financiamiento es también dividido según su procedencia en tres fuentes: recursos del alivio a la deuda — tanto por alivio de la Iniciativa HIPC como por alivio tradicional — fondos ya comprometidos en proyectos existentes y financiamiento adicional requerido, interno y externo. No hay, sin embargo, proyecciones concretas acerca de las contribuciones esperadas para esa brecha financiera de la Estrategia, más allá de identificar ingresos fiscales por privatizaciones (descartado en la actualidad como fuente), priorizaciones en el presupuesto público, y mejoras tributarias. A su vez, el capítulo sobre el marco institucional de la ERP diferencia el marco operativo propio del marco de seguimiento y monitoreo. El diseño detallado del marco de seguimiento sin embargo habrá de ser posteriormente ampliado en una consultoría comisionada a un grupo nacional (Ver Recuadro 4 abajo). Finalmente, la discusión de los riesgos de la estrategia es testimonial, limitándose a identificar una serie de riesgos (hasta seis: consenso, capacidad ejecutiva, presión fiscal, falta de recursos externos, economía mundial y desastres naturales). Sin embargo, no se elabora en las consecuencias concretas que pudieran conllevar estos riesgos ni en posibles estrategias contingentes.

De forma notoria la ERP carece también de una verdadera dimensión de género en cuanto a la diagnosis y diseño de las estrategias propuestas. En primer lugar, contrario a la recomendación del Manual de Banco Mundial, la ERP no tiene capítulo exclusivamente dedicado a género o un tratamiento específico de los problemas de género en Honduras y cómo estos afectan su pobreza (por ejemplo, cómo las diferencias

en participación, salarios, y ocupación) afecta la pobreza de las mujeres. Solamente una página del documento y algunas tablas del anexo sostienen el análisis de la pobreza por parte de las mujeres con información desagregada, mientras que algunos problemas críticos de género como la violencia doméstica se despachan de forma breve en un recuadro en el texto sin establecer conexión alguna con su impacto en la pobreza. A pesar de ello, se reconocen brechas de ingreso y de incidencia de la pobreza desfavorables a los hogares encabezados por mujeres respecto a los encabezados por los hombres (66% de los primeros son pobres frente al 58% de los hogares encabezados por hombres). El documento de la ERP reconoce también otra brecha en la participación de las mujeres en la vida pública y altos niveles de morbilidad y mortalidad en el parto, aunque sus niveles de educación (en concreto, la tasa de matriculación combinada y la tasa de analfabetismo) y su esperanza de vida son mayores entre las mujeres que entre los hombres. De forma similar, el tratamiento de la distribución desigual de los factores productivos como determinante de la pobreza es también muy superficial. A pesar de que el documento reconoce esta desigualdad de acceso como causa de pobreza, su limitado análisis enfatiza la ociosidad de factores productivos como la tierra pero no presenta un perfil detallado de las diferencias de acceso a la tierra entre diferentes grupos socioeconómicos.

En cualquier caso, la estructura del documento de la ERP es objetivamente más extensa que la de los documentos alternativos de combate a la pobreza elaborados por INTERFOROS y por ASONOG a nivel municipal (ver Apéndice 1). Independientemente de las diferencias en los contenidos, el documento alternativo de INTERFOROS carece de una cuantificación de los costos de la Estrategia, mientras que el breve análisis de la pobreza realizado por ASONOG a nivel municipal no distingue causas de consecuencias, algo crítico para diseñar posteriormente estrategias que pretendan erradicar la pobreza. En ninguno de estas dos estrategias alternativas se discute el proceso de consulta que precedió a su elaboración.

4.2 El Perfil de la pobreza en Honduras: Múltiples definiciones... cuantitativas

El documento de la ERP presenta una descripción de la pobreza usando varios métodos, lo cual responde al *reconocimiento explícito que hace la ERP de la naturaleza multidimensional de la pobreza y de las múltiples causas* de ésta. La medición de la pobreza se realiza con respecto a varias definiciones: las líneas de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas, el estado nutricional de la población y el nivel de desarrollo humano. Estas mediciones asimismo se desagregan a distintos niveles según la disponibilidad de la información: urbano-rural para la pobreza monetaria y el estado nutricional, departamental para los indicadores de NBI y municipal para el IDH. Asimismo, el perfil de la pobreza presenta a un nivel más específico las problemáticas de grupos particulares identificados como especialmente vulnerables: grupos étnicos, niños, mujeres, adulto mayor y discapacitados. Sin embargo, el análisis de la pobreza de estos sectores específicos es bastante superficial e incompleto. En efecto, sólo se reportan estimaciones de la incidencia de pobreza para el colectivo de niños y para hogares encabezados por mujeres, y únicamente con respecto a su

pobreza monetaria. Tampoco hay un enfoque propiamente de género en la presentación de la pobreza más allá del reconocimiento de que las mujeres constituyen un grupo especialmente vulnerable. No se explora, sin embargo, en qué consiste esa vulnerabilidad en lo relativo a otras dimensiones no monetarias de la pobreza.

Los resultados presentados en este perfil de la pobreza así como las metodologías de medición de la pobreza proceden del *Informe de Diagnóstico de la Pobreza en Honduras 2000* realizado por el Banco Mundial como insumo técnico solicitado por el Gobierno de Honduras para la elaboración del documento de la ERP. Al contrario que el documento del Banco Mundial, la *ERP* *adolece de una discusión de la calidad de la información usada* y de las posibles consecuencias de estas fallas. Si bien el documento del Banco Mundial tiene una discusión de las deficiencias de la información (en lo que respecta al sub-reportaje de los ingresos de las encuestas de hogares), la propia ERP falla en explicar cuál es el grado de confiabilidad de las estimaciones, qué procedimientos se siguieron para corregir las deficiencias técnicas de las encuestas usadas,⁵⁵ y en qué grado las estimaciones son robustas. Aún cuando estas consideraciones son eminentemente técnicas, su inclusión en la ERP hubiera sido deseable en aras de la credibilidad y transparencia del documento. Adicionalmente, una discusión de este tipo dentro de la ERP es recomendable habida cuenta de las dificultades de acceso al informe del Banco Mundial entre ciertos grupos de la sociedad hondureña.

A pesar del reconocimiento de la multidimensionalidad de la pobreza que hace la ERP el perfil de ésta es realizado de forma *exclusiva* a través de *técnicas cuantitativas*. Metodologías alternativas mixtas, las cuales combinen técnicas cuantitativas y cualitativas, no fueron consideradas a la hora de construir los perfiles de pobreza. La aplicación de este tipo de metodologías podría haber sido interesante desde un punto de vista conceptual para capturar la multidimensionalidad de la pobreza, tal y como defiende el propio Banco Mundial en su iniciativa de análisis *ex-ante* de la pobreza,⁵⁶ y desde un punto de vista metodológico, completando brechas de información procedentes de las técnicas cuantitativas. En este sentido, es sabido que el uso de enfoques mixtos ha resultado valioso en la exploración de riesgos y vulnerabilidades a los que se enfrentan los hogares, o en conocer las percepciones de los individuos sobre su propia condición socioeconómica, por citar solamente algunas áreas. También se han demostrado útiles en el seguimiento del ciclo de vida y la asignación de recursos al interior del hogar, ambas consideraciones clave para entender del impacto de políticas en la situación de pobreza de los hogares. Por otro lado, resulta impensable que este tipo de técnicas mixtas hubieran podido llevarse a cabo en el periodo de tiempo previsto para el diagnóstico de la pobreza.

Hay, sin embargo, que alabar la ERP porque es capaz no sólo de reconocer genéricamente la diferente naturaleza de la pobreza sino también por capturar las diferencias en el nivel y evolución de la incidencia según las varias dimensiones de pobreza. Como se indicó anteriormente, la pobreza monetaria se habría reducido muy modestamente

⁵⁵ Estas deficiencias no sólo se refieren al sub-reportaje de los ingresos sino a problemas de consistencia muestral entre las diferentes bases de la Encuesta Permanente de Hogares encontradas por el Instituto Nacional de Estadísticas.

⁵⁶ Banco Mundial (2003a)

durante la década de los Noventa mientras que los indicadores de NBI mostrarían resultados más favorables. Aunque los estimadores de IDH reportados en la ERP no permiten comparar la dinámica del desarrollo humano en el tiempo, sabemos por los sucesivos informes del PNUD que sus variaciones en el tiempo han sido mínimas y han ampliado las brechas entre departamentos de alto y bajo desarrollo humano⁵⁷. Por su parte, los indicadores de desnutrición muestran un empeoramiento de la situación del país en la última década concentrándose este retroceso en áreas urbanas.

En lo que la *ERP* falla es en explicar convincentemente las causas de las diferentes dinámicas en las dimensiones de la pobreza. Esta omisión es difícil de explicar cuando en el mismo diagnóstico de la pobreza de la ERP se analizaba efectivamente impactos del huracán Mitch en diferentes dimensiones de la pobreza (estado de la vivienda, capacidad de generar ingreso, acceso a los factores de producción). Este esfuerzo analítico sin embargo no se mantiene en el resto del diagnóstico de la pobreza. Así, cuando posteriormente el análisis de los determinantes de la pobreza analiza los factores económicos, de capital humano y de gobernabilidad como causantes de la pobreza, estos factores se refieren exclusivamente a la pobreza monetaria. Se puede concluir pues que el análisis de los determinantes de la pobreza en la ERP no es multidimensional a pesar de que el perfil de la pobreza se estimó para diferentes dimensiones. Es razonable pensar que esto se debió a la falta de tiempo y de disponibilidad de metodologías más sofisticadas, si bien es cierto que esa falta de un análisis multidimensional también se da en el *Informe de Diagnóstico de la Pobreza en Honduras 2000* del Banco Mundial (2001a) quien sí dispone de técnicas más sofisticadas de análisis.

4.3 Las causas y efectos de la pobreza: enumeración sin priorización

El análisis de los factores de la pobreza en Honduras sigue en buena medida los resultados reportados por el Informe de Diagnóstico de la Pobreza en Honduras 2000 del Banco Mundial (2001a). Sin embargo, se puede encomiar la ERP por su *esfuerzo de incorporar elementos adicionales a los meramente economicistas* del tradicional análisis de la pobreza — en la línea del Informe de *Diagnóstico de la Pobreza* del Banco Mundial — sobre crecimiento económico, factores productivos y mercado laboral. Así, quedaron incluidos en el análisis de las causas y efectos de la pobreza temas como la migración, las presiones medioambientales y las limitaciones de la gobernabilidad. En concreto, la ERP reconoce que los principales causantes de la pobreza en Honduras han sido:

- un crecimiento lento y volátil, y un bajo ingreso per capita.
- En la misma clave *economicista*, la desigual distribución de ingresos y de factores productivos.
- Escasa productividad de los factores, tanto de los trabajadores como de la inversión. La escasa educación de los trabajadores y la utilización de tecnologías inapropiadas estarían detrás de esta ineficiencia de los factores.

⁵⁷ PNUD Honduras (2002)

- Entre los factores no *economicistas* se encuentran la presión demográfica en el rendimiento y sostenibilidad de los recursos naturales, y las presiones de los flujos migratorios ante una falta de ordenamiento territorial racional del país.
- La falta de transparencia y modernización en la gestión pública.
- Deficiencias en la gobernabilidad (en concreto, la gestión centralizada).
- El deterioro de los valores morales y culturales que han exacerbado un clima de corrupción.
- La sobre-dimensión del sector público.

A pesar de la inclusión de nuevos temas, el *tratamiento de los factores no economicistas es bastante limitado*. En primer lugar, no hay una clara diferenciación en relación a qué fenómenos constituyen en realidad 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. Por supuesto, es pertinente plantear si la distinción entre causa y efecto es relevante o no en una estrategia de reducción de la pobreza, o basta, por el contrario, con enumerar todos aquellos factores que se relacionan con la pobreza y que típicamente dan lugar a un círculo vicioso en que causas y efectos se entremezclan. La ERP toma la segunda vía. Sin embargo, existen razones para pensar en lo beneficioso que hubiera resultado tratar de distinguir causas y efectos, por un lado, y de tratar de ordenar aquellos y estos según su importancia. Máxime cuando el objetivo original de la ERP es armar estrategias prioritarias en un contexto de recursos limitados para confrontar las causas de la pobreza. En este sentido, el documento de la ERP se limita a reconocer que la ‘pobreza se vincula’ (ERP 2001-agosto) a factores demográficos, medioambientales, culturales, éticos, y de gobernabilidad. Por citar un ejemplo, la ERP no elabora en qué medida la migración afecta el bienestar de los hogares en los que se origina, ni se analizan exactamente las tendencias migratorias, afirmándose que una migración rural-urbana resulta perversa para el desarrollo ordenado de grandes ciudades en Honduras. En el mismo sentido, tampoco se elabora sobre los efectos de la contaminación y degradación medioambiental en la salud de los individuos, y por tanto, en sus niveles de desarrollo humano y en sus capacidades de generar ingresos.

El análisis de los determinantes también adolece de una preocupante *falta de precisión*. Si bien se realiza un análisis de los factores que causan los altos niveles de pobreza, no se hace un análisis de la magnitud en la que estos factores impactan en los niveles de pobreza. En otras palabras, *sin un conocimiento o al menos indicios de la relevancia de cada causante de la pobreza no se puede priorizar los determinantes de la misma*. En concreto, cuando el documento de la ERP reporta una elasticidad ingreso en la pobreza por debajo de la media centroamericana, un escaso gasto social per capita, y serios problemas de calidad en los servicios sociales públicos no está despejando en qué medida debemos priorizar los recursos disponibles: promover el crecimiento económico (y esperar sus efectos cascada); invertir más en gasto social universal; o invertir en programas de capacitación de la administración pública, profesores, trabajadores en general.

Es obligado reconocer que análisis más sofisticados de costo-beneficio o costo-efectividad de ciertas reformas propuestas, la elaboración de un marco de gasto de mediano plazo (MTEF) o de modelos de equilibrio general (MEG) para evaluar los impactos macroeconómicos y de bienestar requieren mayores insumos de información no siempre existentes y espacios de tiempo muy superiores a los plazos seguidos en la elaboración de la ERP.⁵⁸

También es obligado reconocer que en algunos casos existen consensos en cuanto a los niveles de gasto social, de su priorización, de tasas de mortalidad, de niveles de contaminación, o de desarrollo humano que se consideran deseables por sí mismos, y a los que las metas de la ERP hondureña estarían alineadas.

Por otro lado, otros factores como la incapacidad de la sociedad civil de articular una propuesta verdaderamente priorizada y consensuada se unen a las dificultades meramente técnicas para priorizar estrategias. En concreto, varias voces entre la sociedad civil entrevistada (tanto grandes como pequeñas organizaciones) en este estudio coinciden en que la celeridad del proceso de consulta pero también la falta de capacidad e incluso esfuerzo de la misma sociedad civil por consensuar una estrategia única impidieron una mayor priorización. Finalmente, tampoco la insistencia de la comunidad internacional de incluir todos sus proyectos en marcha dentro del marco operativo de la ERP ayudó a una verdadera priorización de propuestas. No obstante, es fundamental que la ERP subraye la falta de un análisis comparativo de los impactos en la pobreza de los diferentes factores, se señale el grado de factibilidad de este tipo de estudios, y se indique esta ausencia como un posible limitante técnico para una verdadera priorización de las estrategias.

En cuanto a los factores *economicistas* de la pobreza, el análisis de la ERP presenta una cierta *confusión ante el desempeño en términos de reducción de la pobreza de las medidas de ajuste estructural y estabilización* implementadas en Honduras durante los Noventa. El documento de la ERP — igual que el Informe de *Diagnóstico de la Pobreza 2000* del Banco Mundial — parte de que la pobreza en Honduras permanece a niveles muy altos y se ha mostrado insensible a las estrategias para reducir la pobreza en la última década. La ERP claramente reconoce que un crecimiento anual per capita del 0.5% no es suficiente para reducir la pobreza y que la capacidad que tiene el crecimiento económico por sí solo para reducir pobreza en Honduras es inferior a la media latinoamericana.⁵⁹ Es por eso que los bajos niveles de gasto público social y de calidad de capital humano entre los trabajadores mellan la competitividad de la economía en general y la eficiencia de la inversión en particular. En esta lógica, el gasto social y las inversiones sociales se revelan como fundamentales para el país, y de ahí la importancia de iniciativas que liberan recursos para acumular capital humano e infraestructura.

Habiendo presentado estos argumentos la ERP, ésta endorsa a su vez el argumento de que las reformas liberalizadoras implementadas en Honduras son beneficiosas para los pobres, en tanto en cuanto ‘ha[n]

⁵⁸ En cualquier caso, el UNAT (2003b) reconoce la importancia de acometer este tipo de análisis, y reporta el esfuerzo de unidades técnicas del gobierno para llevar a cabo este tipo de estudios. En el sector educativo existe ya un estudio de este tipo realizado por una consultora local.

⁵⁹ Esta capacidad se aproxima por medio de la elasticidad de reducción de pobreza respecto al crecimiento del PIB.

tenido un efecto positivo en el crecimiento de la economía hondureña' (ERP 2001-agosto, 32). En concreto, aunque los tipos de interés han aumentado tras la liberalización financiera, el resto de medidas liberalizadoras han llevado según el documento de la ERP a aumentar la competencia de ciertos nuevos sectores exportadores, reducir la exposición ante la inflación de aquellos que tienen activos monetarios y a mejorar la situación de los productores agrícolas. En tanto en cuanto la ERP reporta que son los pobres lo que se encuentran desproporcionadamente entre esos sectores beneficiados, las medidas de ajuste se concluyen como ventajosas para los pobres. La ERP responsabiliza únicamente a la escasa disciplina fiscal de la falta de estabilidad en los avances del crecimiento, y por ende, se desprendería, de la falta de una reducción substancial de pobreza. En otras palabras, los resultados modestos de reducción de la pobreza se atribuyen en la ERP a la ausencia de disciplina fiscal que sostenga de forma decidida y continuada las reformas implementadas, y no debido a la propia naturaleza de las reformas.

Desde un punto de vista meramente analítico, sin embargo, el argumento de la ERP —coincidente con los propios argumentos del Banco Mundial y Fondo Monetario— no se hace eco de otras investigaciones que encuentran inconsistencias en la propia naturaleza de las reformas, y que en última instancia explicarían la modestia de los resultados obtenidos en el combate a la pobreza por parte de estas reformas en América Latina durante la última década. En otras palabras, la *ERP no recoge los argumentos de que al igual que en el resto de América Latina las reformas estructurales implementadas en Honduras tampoco han obtenido una reducción substancial de la pobreza*. En la mayoría de países la implementación —parcial— de las reformas no ha traído los éxitos esperados, y los efectos positivos en la pobreza de algunas políticas no son suficientes para contrarrestar los efectos negativos de otras incluidas en el mismo paquete de ajuste típicamente recomendado.⁶⁰ Estudios reportados en la Sección 1 para Honduras —aunque realizados posteriormente a la redacción de la ERP— indican que los efectos esperados del crecimiento exportador en Honduras no se han materializado en reducciones de la pobreza ni en realmente un crecimiento ni sostenido ni rápido, al fracasar estas medidas en aumentar realmente la productividad de estos sectores.

4.4 Los componentes de la Estrategia: detallados, ambiciosos pero imprecisos

Tras la presentación de la incidencia de la pobreza bajo diferentes perspectivas y la enumeración —no priorizada— de sus determinantes, la ERP plantea a continuación los componentes que permitirán llevar a buen término la misma. Los componentes diseñados por la ERP se concentran en:

- un conjunto de metas de reducción de pobreza, crecimiento económico, bienestar social y desarrollo humano.
- Un marco muy detallado pero sin priorizar de lineamientos estratégicos, áreas de política, programas, proyectos, entidades responsables, fechas, e indicadores de seguimiento.

⁶⁰ Ver por ejemplo, Bulmer Thomas ed. (1996), Ganuza et al (2001), o Stallings et al (2000).

- El desarrollo institucional previsto como necesario para la implementación y monitoreo de la ERP.
- Una discusión de los posibles riesgos para la implementación de la ERP.

En efecto, la ERP plantea unas *ambiciosas metas* de crecimiento, incidencia de la pobreza monetaria, indicadores de bienestar y desarrollo humano. Estas metas plantean un crecimiento económico rápido y sostenido de Honduras por encima del 5%; la reducción de la pobreza monetaria total y extrema en 24 puntos porcentuales en los próximos quince años; aumentos substanciales de cobertura de la educación y servicios de agua potable; fuertes reducciones (a la mitad) de las tasas de mortalidad y de desnutrición infantil (hasta el 20%); así como incrementos del índice de desarrollo humano hasta elevar a Honduras a niveles cercanos al desarrollo humano alto. Adicionalmente, en un apreciable esfuerzo de detalle, la ERP estructura metas intermedias especificadas año por año hasta el 2005 y un nuevamente ambicioso marco macroeconómico completo de mediano plazo para los siguientes cinco años. Esto indudablemente facilita — en la medida en que las estimaciones que configuran estos marcos sean consistentes — la evaluación de la ERP año tras año. A pesar del innegable carácter ambicioso de las metas de la ERP, éstas quedan por detrás de las previstas por Naciones Unidas en sus Metas del Milenio. Ver Cuadro 4. Si bien las metas de ambas iniciativas están alineadas en su gran mayoría, las Metas del Milenio son más exigentes en cuanto a las reducciones en las diferencias de bienestar con respecto al año base y entre géneros. Por otro lado, las Metas del Milenio prevén unos objetivos concretos respecto a la lucha e incidencia contra el VIH/SIDA y con respecto al proceso de desarrollo económico los cuales no figuran en la ERP. Esta, en contraste, se limita a establecer metas de crecimiento del PIB y de gasto social.

Cuadro 4: Metas de la ERP y del Milenio

Área	Meta ERP 2015 (*)	Meta MDM
Crecimiento Económico	<ul style="list-style-type: none"> ● Crecimiento PIB real al 5.6%. ● Crecimiento PIB per cápita al 3.5% 	---
Desarrollo Económico	---	<ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, previsible y no discriminatorio. ● Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. ● Atender las necesidades especiales de los países sin litoral en desarrollo. ● Encarar de manera general los problemas de la deuda. ● Estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo. ● Acceso a los medicamentos esenciales en países del desarrollo. ● Aprovechar los beneficios de las tecnologías, especialmente los de la información y comunicaciones.
Población	<ul style="list-style-type: none"> ● Crecimiento poblacional reducido al 1.9%. 	---
Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> ● Reducir la pobreza en 24 puntos porcentuales. ● Reducir la pobreza extrema en 24 puntos porcentuales. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a \$1 por día. ● Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> ● Duplicar la cobertura neta de educación prebásica en niños menores de 5 años. ● Lograr cobertura neta del 95% en los dos primeros ciclos de la educación básica. ● Lograr cobertura neta del 70% en el tercer ciclo de educación básica. ● Lograr que el 50% de la fuerza de trabajo emergente complete educación secundaria. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Cobertura del 100% en la educación primaria.
Mortalidad infantil	<ul style="list-style-type: none"> ● Reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil y en niños menores de 5 años. ● Reducir al 20% la tasa de desnutrición en menores de 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de 5 años.
Salud materna	<ul style="list-style-type: none"> ● Reducir a la mitad la mortalidad materna hasta 73 por cada 100,000 niños nacidos vivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes.
Combatir el VIH/Sida, paludismo y otras enfermedades	---	<ul style="list-style-type: none"> ● Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/Sida. ● Haber detenido y comenzado a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
Servicios Básicos	<ul style="list-style-type: none"> ● Lograr acceso de 95% a agua potable y saneamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable. ● Haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el 2020.
Gasto Social	<ul style="list-style-type: none"> ● Porcentaje de gasto social sobre gasto total sea de 50%. 	---
Igualdad de	<ul style="list-style-type: none"> ● Equiparar y elevar en un 	<ul style="list-style-type: none"> ● Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza

Género	20% el índice de desarrollo humano de la mujer. ● Implementar estrategia de desarrollo sostenible en cuanto a cobertura forestal, áreas protegidas, contaminación en aguas rurales y en el medio ambiente (**)	primaria y secundaria en el 2005 y para todos los niveles de enseñanza para el 2015. ● Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas e invertir la tendencia de pérdida de recursos del medio ambiente.
Sostenibilidad		

Fuente: Gobierno de Honduras (2001, 2003)

(*) El Informe de Avance y Actualización de la ERP (UNAT, 2003b recalibra las metas originales relativas al crecimiento del PIB real, PIB per capita, cobertura neta en los dos primeros ciclos de educación básica, niveles de educación secundaria entre la población emergente (en lugar de la fuerza laboral emergente), y áreas protegidas prioritarias con planes de manejo. Deja pendiente la recalibración futura las metas de cobertura forestal y polución del aire. Asimismo introduce nuevas metas referidas a la cobertura de los servicios de energía eléctrica (80% en 2015) y cobertura telefónica del país (triplicarla a lo largo del país y establecer acceso en todo centro poblacional menor de 500 habitantes). Ver UNAT (2003b, 41)

(**) En concreto, aumentar el área con cobertura forestal de 51 en 1996 a 56% en 2015, el porcentaje de áreas protegidas bajo manejo de 24% en 1996 a 100% en 2015, reducir el porcentaje de aguas rurales que contienen coliformes fecales del 53% en 1996 al 25% en 2015, y reducir el nivel de polución del aire en centros urbanos de 1,100 a 200 gramos de partículas en suspensión por metro cúbico de 1996 al 2015.

La ERP entreteje un *muy detallado marco de lineamientos*, áreas de política, programas y proyectos a implementar, entidades ejecutoras responsables, fechas de realización, e indicadores de seguimiento. Identifica y eleva a temas transversales cuestiones de género, pobreza rural y descentralización. *Es, sin embargo, difícil argumentar que las áreas programáticas suponen un cambio substancial de las políticas existentes hasta el momento de elaborar la ERP.* En realidad, se puede hablar mejor de un intento de sistematizar y categorizar la agenda de políticas planeadas, discutidas o ya implementadas en el país, avanzando y fortaleciendo muchas de esas líneas de política y adecuando legal e institucionalmente iniciativas anteriores. Este es el caso de áreas programáticas ya presentes en mayor o menor medida durante los Noventa, como el caso de un crecimiento basado en la aspiración de una macroeconomía saludable; un mayor acceso y calidad en la provisión de educación y salud; la necesidad de fortalecer y ahondar los procesos participativos de la sociedad civil siguiendo las experiencias positivas tras el huracán Mitch; articular en la práctica el proceso de descentralización con la Ley de Municipalidades de 1991 como obvio punto de referencia; o proseguir con los procesos de modernización del Estado de la última década. En esa misma línea, se reconocen nuevas necesidades en torno a coordinar mejor los actores críticos del desarrollo rural y de fortalecer la actividad microempresarial. Como mayores novedades en los lineamientos propuestos se pueden citar un número relativamente escaso y que en ningún caso supone una ruptura con lineamientos anteriores: búsqueda de mayor competitividad en torno a cluster agrícolas, forestales y del turismo; planes de co-financiación de viviendas; o el reconocimiento de aspectos culturales como relevantes para fortalecer la participación democrática. Ver Cuadro 5 para un mayor detalle.

Cuadro 5: Lineamientos Estratégicos, Áreas programáticas y su Novedad en la ERP

Lineamientos Estratégicos	Áreas programáticas	Novedad de las medidas propuestas respecto a políticas previas
A. PRIORIZAR LA REDUCCIÓN SOSTENIBLE DE LA POBREZA	1. ACELERANDO EL CRECIMIENTO EQUITATIVO Y SOSTENIBLE 1. Garantizar un marco macroeconómico conductivo al crecimiento equitativo y sostenible. 2. Fortaleciendo la inversión y la generación de empleo. 3. Mejorando acceso competitivo a mercados internacionales. 4. Desarrollo de sectores de alto potencial productivo del empleo.	<ul style="list-style-type: none"> ● Medidas encaminadas a avanzar y consolidar la estrategia de balance macroeconómico tradicional durante los Noventa. ● Novedades son la apuesta por crear <i>clusters</i> de agnegocios, forestal y de turismo.
B. PRIORIZAR ACCIONES A FAVOR DE ZONAS Y GRUPOS MÁS VULNERABLES	2. REDUCIENDO LA POBREZA RURAL 1. Mejorando la equidad y la seguridad en el acceso a la tierra. 2. Desarrollo sostenible en zonas prioritarias. 3. Mejorando la competitividad de la pequeña economía rural. 4. Mejorando las condiciones sociales en el área rural.	<ul style="list-style-type: none"> ● Un esfuerzo por racionalizar la división de roles de instituciones ya existentes. ● Avanzar en procesos de tenencia de tierra ya existentes sin cambios dramáticos de política. ● Mejoras y fortalecimiento de programas actualmente funcionando. ● Novedoso programa de ayudas cofinanciadas para la vivienda rural.
C. FORTALECER LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ERP	3. REDUCIENDO LA POBREZA URBANA 1. Estimulando el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa. 2. Desarrollo de ciudades intermedias. 3. Apoyo a la vivienda de interés social. 4. Acceso a servicios básicos en áreas prioritarias.	<ul style="list-style-type: none"> ● Concentra medidas ya planteadas en torno a una perspectiva urbana. ● Mayor promoción y regulación en temas comerciales urbanísticos o de gestión municipal (esta última en línea con descentralización y provisión municipal).
D. FORTALECER LA GOBERNABILIDAD Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	4. INVIRTIENDO EN CAPITAL HUMANO 1. Mayor calidad y cobertura en educación básica y técnico-productiva. 2. Mayor y mejor acceso a los servicios de salud. 3. Riqueza cultural e identidad nacional.	<ul style="list-style-type: none"> ● Medidas -- sin concretar -- que deben aumentar la cobertura, acceso y calidad. ● Novedosa la inclusión de la dimensión cultural.
E. DISMINUIR LA VULNERABILIDAD AMBIENTAL Y SU IMPACTO EN LA POBREZA	5. FORTALECIENDO LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA GRUPOS ESPECÍFICOS 1. Redes de seguridad social. 2. Equidad e igualdad de género. 3. Desarrollo de los pueblos étnicos. 6. GARANTIZANDO LA SOSTENIBILIDAD DE LA ESTRATEGIA 1. Fortalecimiento de la transparencia y la democracia participativa. 2. Fortaleciendo la justicia y seguridad ciudadana. 3. Modernización de la administración pública y la descentralización. 4. Mejora de la protección al medio ambiente y la gestión de riesgos.	<ul style="list-style-type: none"> ● Ningún giro de política sino que se busca apoyar y fortalecer programas para ciertos grupos (niños, mujeres, adulto mayor, discapacitados, etnias). ● Ahonda en mayores espacios de participación de la sociedad civil y descentralización en marcha de manera muy señalada desde el proceso de reconstrucción tras el Mitch y la Ley de Municipalidades respectivamente. ● Respaldo a seguir con el proceso de modernización del Estado y simplificación de la administración. ● Mejorar y promover procesos de gestión ambiental y adecuar su marco legal.

Fuente: Gobierno de Honduras (2003) y autor.

Notablemente, la ERP registra y sistematiza todos los programas y proyectos en ejecución bajo las diferentes áreas programáticas identificadas. De esta forma, la ERP racionaliza y cuantifica los costos de los programas en ejecución frente a los nuevos proyectos y programas requeridos en el futuro. Tan o más importante, la ERP separa las necesi-

dades de financiamiento según sus recursos procedan del alivio a la deuda (separado también los fondos HIPC de los fondos de alivio tradicional), los desembolsos comprometidos para los proyectos ya en ejecución, o de recursos adicionales internos y externos. No obstante, es hasta cierto punto preocupante que del total de recursos estimados como necesarios para financiar la totalidad de los fondos necesarios para financiar la ERP, sólo 29% estaban identificados originalmente y contaban con financiación en 2001 (procedente fundamentalmente de la reconstrucción post-Mitch), 35% proceden de las iniciativas HIPC y tradicionales de alivio de la deuda, mientras que el restante 36% debe buscarse adicionalmente entre fuentes externas (aproximadamente el 85% de esas necesidades) e internas (el 15% restante, a través de un mayor crecimiento previsto). Ver Cuadro 6.

Se *exploran* también las necesidades de desarrollo institucional de implementación y *seguimiento* de la ERP, y se discuten los posibles *riesgos* de la ERP. La ERP prevé desarrollo institucional *relativamente ambicioso* al ya existente de cara para la implementación y seguimiento de la ERP. Al Gabinete social, le acompañaría un Consejo Consultivo tripartito de carácter asesor, y un Fondo de Reducción de la Pobreza, virtual, dirigido por la Secretaría de Finanzas, con el fin de mejorar la fiscalidad de los fondos gestionados por la ERP. El sistema de monitoreo requiere de los insumos del Instituto Nacional de Estadística, y del apoyo de arreglos ya existentes, la Unidad de Programa de Eficiencia y Transparencia (UPET), y el Sistema Nacional Integrado de Evaluación de la Gestión (SINEG). El Despacho Presidencial a través de la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) retiene la coordinación técnica de la implementación, seguimiento y monitoreo de la ERP. La propia ERP prevé que se fortalezcan los roles de las municipalidades en la implementación — descentralizada — de las estrategias y su monitoreo, así como el de la sociedad civil en temas de seguimiento y monitoreo. Es sin embargo notoria la *falta de una estrategia de difusión de la ERP* entre la sociedad civil, ciudadanía e incluso entre diferentes miembros de la administración pública. Contrariamente al amplio proceso de consulta, el documento final de la ERP recoge en un sólo párrafo la necesidad de promocionar y difundir la ERP, pero no desarrolla ningún plan al respecto.

Cuadro 6: Costo y Financiamiento Previstos para la ERP, 2001–2015

	2001	2002	2003	2004	2005	2006– 2015	Total, millones de US\$	% del Total 2001–15
COSTO TOTAL:	346.9	387.9	332.0	327.2	322.9	948.6	2665.5	100.0%
1. Programas y proyectos en ejecución	266.7	214.4	89.9	74.6	62.2	60.9	768.7	28.8%
2. Programas y proyectos nuevos	80.2	173.5	242.1	252.6	260.7	887.7	1896.8	71.2%
FINANCIAMIENTO:	346.9	387.9	332.0	327.2	322.9	948.6	2665.5	100%
1. Alivio de la deuda HIPC	46.0	49.5	111.6	116.6	101.8	231.2	656.7	24.6%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006– 2015	Total, millones de US\$	% del Total 2001–15
2. Alivio de la deuda Tradicional	0.3	41.5	92.3	77.9	55.5	10.2	277.7	10.4%
3. Desembolsos en proyectos en ejecución	266.7	214.4	89.9	74.6	62.2	60.9	768.7	28.8%
4. Financiamiento adicional externo	28.8	70.1	32.5	49.4	87.9	549.4	818.1	30.7%
5. Financiamiento adicional interno	5.1	12.4	5.7	8.7	15.5	96.9	144.3	5.4%

Fuente: GdH (2001a, 108)

Irónicamente, después de entretejer un marco ambicioso, comprensivo y detallado de metas, estrategias e instituciones, la ERP *carece de una priorización de las medidas estratégicas a tomar*. No es pues de extrañar el esfuerzo de priorización realizado durante el proceso de revisión de la ERP y que UNAT (2003b: 39, 48) reporta en la priorización sistemática de proyectos para el periodo 2003–6 y la selección de las áreas de crecimiento y empleo, capital humano y justicia y seguridad como prioritarias para ese periodo. En cualquier caso, en tanto en cuanto el análisis original de la ERP sobre los determinantes de la pobreza no exploraba la magnitud del impacto de los factores causantes de la pobreza no podría haberse esperado que las medidas propuestas para contrarrestar esas causas pudieran priorizarse racionalmente. Por otra parte, el tratamiento de los llamados temas transversales también es decepcionante en cuanto a su vaguedad en la discusión de componentes estratégicos, lo cual también sería esperable de un diagnóstico previo en el que ni se caracteriza la pobreza en torno a ellos ni se explica precisamente su impacto en la pobreza.

El Cuadro 7 sintetiza el tratamiento de los tres temas transversales reconocidos en el documento original de la ERP: género, pobreza rural y descentralización⁶¹. Claramente, se percibe un descontento entre la mayoría de *stakeholders* en el tratamiento de los llamados temas transversales, reconociendo fuentes del gobierno que en efecto los temas son sólo delineados a la espera de un posterior desarrollo. En cualquier caso, cada uno de estas áreas involucra amplios y diversos colectivos, que si bien reconocieron haber formado parte del proceso de consultas, también confirman que no vieron sus propuestas traducidas en aspectos clave como una estrategia más agresiva y ambiciosa de distribución de la propiedad de la tierra, el fenómeno de la violencia doméstica o la discusión de modelos alternativos descentralizados de inversión social. Las posibilidades de alcanzar acuerdos entre los diferentes stakeholders en las prioridades de cada área varían. Así, en temas de género un principal problema se centra en financiar la ya existente — y ampliamente consensuada — Política Nacional de la Mujer. En el caso de la descentralización, los retos permanecen en la implementación de la Ley de Municipalidades en cuanto a las transferencias a las municipalidades por parte de la administración central, así como la implementación del nuevo

⁶¹ En la revisión de la ERP (UNAT, 2003b) el eje de medio ambiente substituye al de pobreza rural.

programa de descentralización que se mueve en la línea de profundizar la Ley de Municipalidades. Más controversial permanece el tema de desarrollo rural, donde las tradicionales demandas de los colectivos de campesinos, esto es, la continuación de la reforma agraria se considera por parte del gobierno central como inaceptable, centrando esta posición en experiencias anteriores de reforma agraria en el país en donde los pequeños nuevos propietarios acabaron vendiendo sus tierras a grandes terratenientes lo que llevó a una mayor concentración de la misma.

Cuadro 7: Tratamiento de los Ejes Transversales en el documento de la ERP

	Pobreza rural	Descentralización	Género
Principales Stakeholders involucrados	<p>SAG: liderar proceso de consulta entre diferentes agentes y coordinar nueva estrategia de desarrollo rural.</p> <p>INA: titulación de las tierras y normalización legal de los registros de las tierras</p> <p>PRONADERS: diseñar el plan de desarrollo rural integral</p> <p>Sec. Salud, Sec. Educación, SOPTRAVI: reducir brechas de salud, educación, infraestructuras en el medio rural</p> <p>Secretaría Recursos Naturales y Ambiente: manejo de recursos naturales (COHDEFOR los forestales en particular)</p> <p>BANADESA: banco público de crédito rural</p> <p>Colectivo de Campesinos: CNC, COCOCH, CTH, CHMC, redes de organizaciones campesinas influyentes dentro de las que típicamente se encuentran también colectivos de mujeres campesinas.</p> <p>Consejo Consultivo y Mesas Agrícolas: espacios de diálogo entre contrapartes oficiales, privadas, de la sociedad civil y de la cooperación internacional en el tema rural.</p> <p>AHMON: Reclama mayor rol de las municipalidades y gobiernos locales en el proceso de desarrollo rural</p> <p>Población rural: concentra la mayor parte de la pobreza extrema del país</p>	<p>Secretaría de Gobernación y Justicia: Elaboración del Programa de Descentralización y Desarrollo Local</p> <p>AHMON: Organización nacional que represente los intereses de las municipalidades presente en el Consejo Consultivo de la ERP.</p> <p>Congreso Nacional: Encargado de aprobar partes fundamentales del futuro programa de descentralización que supondrán transferir recursos y poder del centro a los municipios</p> <p>Donantes internacionales, especialmente, BID: apoyan decididamente el proceso de descentralización, con aporte substancial de fondos por parte del BID en la elaboración del programa nacional de descentralización.</p> <p>Patronatos: en muchos municipios, única sociedad civil presente que comunica al ciudadano con sus gobernantes locales</p> <p>Ciudadanos: participantes activos de una política descentralizada</p>	<p>INAM: Centralizar y coordinar las políticas referentes a la mujer, sancionadas en la Política Nacional de la Mujer</p> <p>Consejo Consultivo: Incluye gobierno, sociedad civil y donantes en la mesa de la mujer, jóvenes y niñez.</p> <p>Colectivos nacionales de mujeres: redes organizadas y amplias de mujeres con mayor capacidad de reivindicación.</p> <p>Organizaciones de base de mujeres: pequeñas organizaciones de la sociedad civil con escasos recursos o capacidades de movilización.</p> <p>Redes de la sociedad civil en temas no específicos de género: en ellas participan organizaciones de mujeres</p> <p>Mujeres en cargos políticos clave durante el proceso de la ERP: determinantes en el proceso de consulta o contenidos de la ERP</p> <p>PNUD, Instituto Nacional de Estadísticas: Producción de estadísticas relativas a la mujer</p> <p>Donantes internacionales: apoyan políticamente procesos de igualdad de la mujer</p> <p>Mujeres y sus familias: recipientes y actores clave de las políticas de género</p>
Proceso de consulta	<p>1) Pobreza rural se erige como uno de los ejes temáticos clave de las consultas a la sociedad civil</p> <p>2) En consultas participaron ampliamente las redes ya existentes así como grupos pequeños directa o indirectamente (i.e. representados en otras redes)</p> <p>3) El tema de reforma agraria fue vetado del proceso de consulta por el gobierno</p>	<p>1) AHMON miembro clave del proceso de consulta. Reporta que sus aportes no fueron incluidos en la ERP.</p> <p>2) Presentaciones en 13 municipalidades grandes del país</p> <p>3) Falta de comunicación no sólo entre diferentes niveles verticales de la administración sino también entre sedes nacionales de la sociedad civil y sus bases.</p>	<p>1) Participación amplia de colectivos de mujeres tanto a través de grandes como de pequeñas organizaciones aunque la ERP no indica si se persiguió una representación mínima de estas organizaciones durante la consulta</p> <p>2) Mujeres participaron en puestos de responsabilidad durante el proceso de elaboración de la ERP (ex., Secretaría de Finanzas, de Cooperación Internacional, Consejo Consultivo, Consejo de Mujeres)</p>

Temas Principales reportados por los stakeholders	1) Reforma agraria: titulación de tierras y transferencia de la propiedad un tema inacabado 2) Desigual acceso de la mujer a la vida productiva rural 3) Mala gestión del crédito rural (privilegios a los grandes productores) 4) Consecuencia de la liberalización comercial en la agricultura nacional 5) Ausencia de una estrategia de desarrollo rural que vaya más allá de la agricultura de subsistencia 6) Descoordinación entre agencias relacionadas con la problemática rural 7) Conflictos entre agricultores y ganaderos en zonas protegidas 8) Falta de gestión medioambiental 9) Migraciones rurales a las ciudades 10) Gestión descentralizada en municipios rurales de escasas capacidades	1) Ley de municipalidades de 1990 no se ha cumplido en su componente fundamental de transferir los recursos comprometidos para la gestión de los municipios 2) Falta de capacidades de las municipalidades es tanto causa como consecuencia de la escasez de fondos percibidos. 3) Programas de protección social como FHIS y PRAF siguen muy centralizados 4) Reticencias en la sociedad civil hacia un mayor grado de gestión municipal sin claros mecanismos de control y rendición de cuentas	1) Discriminación de la mujer en el ámbito laboral, social y privado: ex. falta de acceso al crédito, a la propiedad individual de la tierra, o brechas salariales, de participación y del tipo de ocupación 2) Posiciones intransigentes de colectivos conservadores y falta de sensibilidad en colectivos de la sociedad civil liderada por hombres 3) Falta de recursos y tiempo dentro de las ONGs para trabajar y dialogar con sus bases aún más limitante entre mujeres 4) Falta de fondos en el INAM para implementar su agenda
Tratamiento en la ERP	1) Reconocimiento de un fenómeno de mayor incidencia de la pobreza en zonas rurales, su conexión a la desigual distribución de factores productivos, y la necesidad de una estrategia propia de desarrollo rural basado en normalización de los registros, mayor productividad de las economías rurales de subsistencia, y de las condiciones sociales. 2) A pesar de su condición de tema transversal de la ERP, no se concretiza esa transversalidad en estrategias concretas de reducción brecha nutricional, educativa o productiva.	1) Reconocimiento de que la descentralización es un paso clave para mejorar la gobernabilidad del país y aumentar la eficiencia de los servicios públicos y la apropiación local de las políticas 2) Sin embargo, la ERP no desarrolla desde un punto de vista operativo ese proceso de descentralización. Este queda pendiente de implementar el plan nacional de descentralización, PRODDEL, que lleva más de dos años en preparación tras la aprobación de la ERP.	1) Reconocimiento de todos los <i>stakeholders</i> de que el tratamiento de problemas de género en la ERP es muy débil: mujer como grupo vulnerable en cuanto a la diagnosis de la pobreza; y la necesidad de organizarse en pequeñas microempresas no son elementos suficientes de la transversalidad del fenómeno de género.
Balance de la ERP por parte de los Stakeholders	1) Reconocimiento general de que la ERP no es suficiente para abordar la complejidad de este tema 2) Instituciones públicas reconocen además la falta de fondos y de claridad en sus mandatos 3) Redes campesinas críticas con el proceso: sus propuestas no fueron incluidas (distribución de tierras y privilegios a los grandes productores) 4) Colectivos rurales de mujeres denuncian la falta de sensibilidad de sus colegas masculinos hacia temas específicos de la mujer (acceso a tierra y a crédito en particular)	1) Reconocimiento general de que la ERP no aborda en detalle el tema de la descentralización 2) AHMON, municipalidades y patronatos se quejan de falta de recursos a las municipalidades por parte de la administración central 3) Proceso de descentralización (PRODDEL) está cayendo en el mismo error de otras iniciativas: elaboración centralizada desde Tegucigalpa	1) Política de la mujer es un paso legal muy importante hacia adelante pero faltan recursos y concienciación para su implementación 2) Grupos influyentes de mujeres de la sociedad civil se sienten insatisfechas por la falta de inclusión de sus propuestas 3) Grupos pequeños no se muestran insatisfechas: ser oídas fue ya un logro 4) Mujeres clave en la administración no parecen haber contribuido específicamente a la causa de la igualdad de género sino al mandato político de su cargo 5) Temas concretos clave no fueron incluidos en la ERP o tratados esquemáticamente: violencia doméstica, salud reproductiva, migraciones y desintegración familiar

Futuros retos	1) Focalización de la ERP a 80 municipios más pobres del país (ex., tasas de desnutrición superiores a 62%) 2) Desarrollo de un cluster Agrícola 3) Desarrollo institucional del sector (catastros, registros, crédito, titulación) 2) Retenciones de los colectivos rurales de hombres a incluir demandas específicas de mujeres	1) Lograr efectivamente Un programa de descentralización y no de desconcentración 2) Resolver el problema recurrente de falta de fondos y de capacidades en las municipalidades 3) Finalizar el programa del PRODEL y su aprobación en el Congreso Nacional de partes fundamentales como la gestión local financiera	1) Implementar el Programa de la Mujer 2) Concienciación y educación para la igualdad: el problema de género no es solamente un problema de la mujer aisladamente como un grupo vulnerable. 3) Estadísticas sensibles al fenómeno de género para llevar a cabo un monitoreo de la ERP sensible a la cuestión de género
---------------	--	--	--

Una segunda carencia relacionada con el grado de detalle del marco operativo e institucional es la existencia de algunas inconsistencias. En la medida que su marco comprehensivo sea detallado, claro, consistente y preciso la ERP sale fortalecida. En este sentido, la ERP en efecto propone claramente metas, estrategias y requerimientos institucionales para su ejecución. Sin embargo, hay *dos rasgos que atentan la credibilidad de la ERP*. En primer lugar, no hay una ninguna prueba de que las estrategias y lineamientos generales llevarán exactamente a las pretendidas metas. En tanto en cuanto la diagnosis no pudo contar con técnicas más sofisticadas que permitieran examinar los impactos en la pobreza de las políticas observadas en los Noventa (como estudios de costo-beneficio, MTEF o MEG), se *hace difícil creer en la relación cuantitativa entre unas medidas de política propuestas y los efectos esperados en reducción de pobreza de la ERP*. Por ejemplo, ¿cómo la ERP determina la relación entre un determinado nivel de gasto social proyectado y un indicador de pobreza, por ejemplo? ¿Cómo determinar a su vez el mínimo costo necesario para alcanzar ese nivel de bienestar alcanzado? Otro ejemplo critico es la credibilidad de unas medidas de política económica que llevarán a tasas de crecimiento sostenidas del 5% cuando la evidencia presentada respecto a la década anterior relaciona la implementación de este tipo de reformas con un crecimiento económico bajo y errático.⁶²

Por otro lado, en la medida que este marco esté sujeto a *imprecisiones e incertidumbres*, la credibilidad y transparencia del proceso resultan dañados. En este sentido, la ERP cuenta con una serie de estas deficiencias que seriamente ponen en cuestión los beneficios que arroja un marco operativo e institucional tan ambicioso y detallado. En efecto son varias las imprecisiones en la ERP:

- (i) en primer lugar, una imprecisión difícil de concebir en una estrategia que específicamente apunta a reducir la pobreza es una cierta confusión en torno a su meta de reducción de la pobreza monetaria. Esta meta sitúa la reducción de la pobreza en veinticuatro puntos porcentuales, en su totalidad procedente de la pobreza extrema.⁶³ Esto supone *un muy fuerte supuesto de que las medidas de política, programas y proyectos son efectivas en reducir la pobreza extrema, pero no así en reducir la*

⁶² En este sentido, la revisión de la ERP (UNAT, 2003b) establece como nuevas metas de crecimiento real del PIB una tasa anual del 3.5% para el 2004, 4% para el 2005, y de 4.5% para el 2006 en adelante.

⁶³ Las metas de reducción de la pobreza reportan una reducción de la pobreza total en 24 puntos porcentuales de los hogares hondureños (de 66% en 1999 hasta 42% en 2015), así como una reducción de también 24 puntos porcentuales de hogares en cuanto a la reducción de pobreza extrema (de 49% en 1999 hasta 24% en 2015).

pobreza moderada. No sólo la meta de concentrar toda la reducción de pobreza en hogares de extrema pobreza hace mucho más difícil (aunque meritorio) la meta planteada por la ERP sino que supone implícitamente que las medidas de la ERP van a estar completamente focalizadas a la extrema pobreza. Este mensaje, sin embargo, no aparece de forma explícita en la ERP, aunque en el *Informe de Avances y Actualización de la ERP* del 2003 (UNAT, 2003b) se manifiesta la intención de focalizar ésta en los 80 municipios más pobres del país así como en los siete urbanos que cuentan con el mayor número absoluto de pobres en el país.

- (ii) En segundo lugar, el Fondo de Reducción de la Pobreza aprobado en el 2002⁶⁴ institucionaliza — además de mecanismos de diálogo entre el gobierno, sociedad civil y comunidad internacional — la gestión de los recursos que se destinan cada año a la reducción de la pobreza, y en la medida que funcione de forma coordinada entre los diferentes donantes — lo cual todavía no sucede — también su fiscalización. *Lo que no se ha institucionalizado, sin embargo, es el compromiso futuro de los dirigentes políticos sobre la ejecución de la ERP*. Obviamente no se puede buscar el compromiso personal de candidatos a la Presidencia en elecciones que todavía no se han convocado, pero sí se pudo haber o se podría institucionalizar en el futuro un mayor compromiso a la ERP — dentro de unas reglas de juego consensuadas — mediante una ley de ejecución de la ERP como en el caso de Bolivia. Esta laguna legislativa no se erigió en un problema durante el primer relevo presidencial bajo la ERP debido a que todos los candidatos presidenciales a las elecciones del 2001 endosaron públicamente la ERP. En este sentido, cabe destacar que el Programa de Gobierno (Gobierno de Honduras, 2002) de la actual administración del Presidente Maduro, *Un Compromiso Con Honduras*, coincide notablemente con las líneas programáticas básicas de la ERP (incluyendo el programa de gobierno un lineamiento adicional y prioritario en el tema de seguridad ausente en la ERP). No existe, sin embargo, ninguna garantía ni mecanismo diseñado en torno a la ERP que asegure que este sea el caso entre las próximas administraciones.
- (iii) En tercer lugar, los enormes beneficios en términos de transparencia y seguimiento que genera un macro macroeconómico detallado como en la ERP hondureña se diluyen cuando permanecen dudas sobre el origen y la consistencia de tales estimaciones. Objetivamente, *la ERP no reporta los supuestos detrás del marco macroeconómico*, la naturaleza del modelo seguido para asegurar la consistencia de las estimaciones, si este modelo es el mismo para el resto de ERPs o su estructura y balanceo son específicos para Honduras, y de qué fuentes estadísticas se nutre.⁶⁵ Más subjetivamente, se pueden cuestionar como muy optimistas las tasas de crecimiento económico previstas para el 2001–15, extremo que corrobora explícitamente el propio documento de revisión de la ERP que califica las metas de crecimiento económico en la ERP original por encima del 5% como ‘incoherente’ (UNAT, 2003b: 2). Por un lado, en efecto, no es razonable esperar que la rápida y sostenida eliminación de la pobreza se pueda producir con

⁶⁴ República de Honduras (2002) Decreto No. 70-2002

⁶⁵ Únicamente, la ERP reporta el supuesto de que la elasticidad ingreso de la pobreza utilizada es de 0.7.

escaso crecimiento (sólo en base a mayor y mejor gasto social). Eso es una clara lección de la experiencia hondureña y latinoamericana de los Noventa. No obstante, falta una más elocuente argumentación que indique por qué debemos esperar que las medidas liberalizadoras propuestas para el periodo 2001–15 van a ser tan exitosas en retomar una senda de crecimiento económico sostenible en torno al 5% a pesar de la evidencia de que la implementación de este tipo de medidas en los Noventa sólo pudo asociarse con un crecimiento bajo y errático. Esto constituye una merma en la consistencia del análisis al no existir una justificación de los supuestos empleados ni diferentes escenarios alternativos bajo los que la ERP podría llegar a implementarse.

Por otro lado, *la sola mención de los riesgos que realiza la ERP no conjura la incertidumbre que generan*. En realidad no existe una exploración de cuán probables son cada uno de los riesgos identificados. Una tarea de este tipo no es fácil, por supuesto, pero existe evidencia previa en el país del carácter crónico de las presiones fiscales, las dificultades históricas de forjar consensos en Honduras, la recurrencia de desastres naturales en el país, los serios problemas de ejecución y de capacidades en el país, y de la recurrente inestabilidad de la economía mundial. En otras palabras, hay al menos razones iniciales sólidas para pensar que estos riesgos pueden en efecto materializarse durante el largo periodo de implementación de la ERP. Tampoco — al igual que sucede en el análisis de los determinantes de la pobreza — la ERP lleva a cabo un estudio de cuáles son los impactos en los objetivos propuestos de combate a la pobreza consecuencia de los desvíos de las estrategias originales en caso de materializarse los riesgos identificados. Más importante, *no se plantea ninguna estrategia alternativa o contingente ante los posibles riesgos identificados*. Esto merma significativamente la credibilidad de las metas propuestas y pone en duda la factibilidad de la propia ERP en los términos presentados.

4.5 Balance del contenido de la ERP: una estrategia desequilibrada

Se puede pues argumentar que el contenido estratégico de la ERP es desequilibrado. Por una parte, la ERP realizó una descripción multidimensional de la pobreza, aunque no realizó un análisis de género o una descripción detallada de qué implica la pobreza en los grupos especialmente vulnerables. En el caso concreto de la cuestión de género, por ejemplo, se reconocen brechas en el mercado laboral respecto a la participación, retribuciones y calidad de las condiciones laborales; reconoce además que la mujer es objeto de claras diferencias en el acceso a la propiedad de las tierras y los créditos; y se reconoce el fenómeno de la violencia doméstica. Sin embargo, inconsistentemente, el informe en sus estrategias no indica medidas que eviten la reproducción de las deficiencias laborales actuales en las estrategias de desarrollo de clusters o de potenciar la actividad de la microempresa; no se indican medidas correctoras en el funcionamiento de la política de la propiedad de la tierra; y se mantiene el hogar en su conjunto como unidad básica de análisis obviando las relaciones de género y poder dentro del hogar.

Se reconoce también un esfuerzo de la ERP por integrar aspectos no *economicistas* al análisis de los determinantes, pero en el fondo prevalece una visión marcada por la importancia del crecimiento económico, medidas de ajuste liberalizadoras, e inversión en capital humano desde un punto de vista de la competitividad. Tampoco el análisis de la pobreza realizado por INTERFOROS combinando líneas de pobreza y NBI producen resultados cualitativamente muy diferentes a los reportados por la ERP, los análisis del Banco Mundial o de Naciones Unidas. Más importante, tanto la ERP como la estrategia alternativa elaborada por INTERFOROS carecen de una cuantificación de los impactos de los determinantes, lo cual impide realizar una priorización de los mismos y de las estrategias de combate de esos determinantes. Estudios alternativos de ese calibre requieren de mucho más tiempo del que se dispuso para esta etapa, incluso cuando se contó con la coordinación de un equipo técnico del Ministerio de la Presidencia, contribuciones de una consultora privada, y los insumos técnicos de la comunidad internacional. Sin embargo, sin una voluntad clara de priorizar estrategias dentro de una serie de opciones posibles, los resultados de técnicas analíticas más sofisticadas tampoco hubieran servido para una priorización de las medidas a seguir. A pesar de estas deficiencias, la ERP no obstante detalla unos ambiciosos objetivos, lineamientos y desarrollos institucionales. Lamentablemente, una serie de imprecisiones e incertidumbres arrojan dudas sobre los beneficios esperados de plan tan detalladamente especificado. Pero, por encima de todo, *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 la amenazan. Como consecuencia, *la ERP original no constituye un manual con instrucciones precisas para combatir la pobreza*, sino más bien un intento de crear un marco genérico, ampliamente consultado (aunque no apropiado nacionalmente) y flexible en el que hacer *inventario* de los conocimientos hasta la fecha sobre la pobreza en Honduras, sobre buenas prácticas para combatir ésta, y sobre proyectos y reformas en marcha y previstas hacia un crecimiento sostenible rápido y la reducción substancial de la pobreza. En este sentido, la ERP da por sentado la bondad de las políticas liberalizadoras mientras que las políticas de reducción de pobreza constituyen un amplio menú de medidas potencialmente aceptables por diferentes administraciones y de entre las que elegir para su posterior desarrollo y concreción.

Algunos de estos puntos son refrendados por los representantes de la sociedad civil, comunidad internacional e incluso algunos sectores del actual gobierno. Una crítica reiterada es que *la ERP no consigue extender el concepto tradicional de combate a la pobreza*. En realidad, la ERP es vista de forma generalizada como una oportunidad perdida de integrar los diversos aspectos no *economistas* del combate a la pobreza, yendo más allá de las reformas económicas de los Noventa y de más y mejor gasto social. Los representantes entrevistados entre la sociedad civil coinciden mayoritariamente en que:

- (i) la diagnosis de las causas no tiene vinculación directa y clara (esto es, cuantitativa) con las estrategias desarrolladas de forma vaga posteriormente.
- (ii) Las líneas transversales no se desarrollan en detalle aunque una de ellas —desarrollo rural— es a la vez un lineamiento no transversal.

- (iii) No se identifican los propios impactos del marco macroeconómico en la incidencia de la pobreza.
- (iv) No se vinculan los proyectos y programas a la evolución de las metas identificadas.

A pesar de lo comprehensivo de la ERP, los entrevistados reportan ciertos *temas importantes relativos a la pobreza no incluidos en la ERP*. Así, la sociedad civil y la comunidad internacional entrevistada reclama la insatisfactoria inclusión de temas como la fragmentación territorial, un tratamiento específico de la violencia doméstica, la reforma electoral y política para facilitar los cambios institucionales requeridos por la ERP, y un abordaje más determinado y firme de la corrupción.

La *inclusión del marco macroeconómico entre los componentes estratégicos de la ERP resultó para la sociedad civil especialmente sensible*, tal y como reportan los entrevistados para este informe. Para el gobierno saliente la aceptación del marco macroeconómico tejido por los organismos financieros internacionales⁶⁶ suponía efectivamente el traspaso de su compromiso que no debería satisfacer dicha administración sino que recaería en el gobierno entrante — con el candidato del partido opositor como claro favorito. Su inclusión en una ERP podría interpretarse por otro lado como un intento por parte del gobierno de que la sociedad civil *apropie* públicamente compromisos de reforma económica, compartiendo así la responsabilidad en la suerte del país. En el caso hondureño, la inclusión de dicho marco fue considerada por la sociedad civil como una imposición de los organismos internacionales y del gobierno. Como era de prever, su inclusión en la ERP ha supuesto una losa para el nuevo gobierno a la hora de negociar un nuevo PRGF con el FMI — cuya firma no se espera hasta el primer semestre del 2004. Sin embargo, lo que sí supone la inclusión del marco macroeconómico en la ERP es un mensaje a la ciudadanía y sociedad civil nacional que una reducción ambiciosa de la pobreza como la pretendida en Honduras requiere de grandes esfuerzos económicos de forma consistente y prolongada. Un mensaje, claro está, nada cómodo de transmitir por parte de los dirigentes políticos locales ni de los funcionarios internacionales.

Finalmente, una alta proporción de entrevistados para este informe, tanto representantes de la sociedad civil, como funcionarios públicos, reportan un limitado conocimiento de la ERP. En algunos casos notorios, el desconocimiento del documento de la ERP sobrepasa el manejo de los detalles que conforman la ERP, y se refiere incluso a las líneas básicas de política, las metas establecidas, o los roles específicos de los sectores a los que pertenece. Esta falta de conocimiento de la ERP entre los ejecutores públicos de la misma y las contrapartes de la sociedad civil es altamente preocupante tanto en lo que respecta a la expectativa de ejecución de un plan que no se domina, como a la posibilidad de apropiar una estrategia desconocida por parte de la sociedad civil. Muy preocupante, también, es que algunos de los representantes de la sociedad civil que reportan no conocer el documento final fueron participantes en el proceso de consulta de una u otra forma.

⁶⁶ Este marco se construye en referencia al PRGF de 1999 y es utilizado por el Banco Mundial en su Informe de Manejo del Gasto Público (PEM por sus siglas en inglés) en Junio del 2001

5. Implementación de la ERP: 2001–2003

En la actualidad el Gobierno de Honduras ha hecho público de forma oficial el primer *Informe de Avance y Actualización de la Estrategia de Reducción de la Pobreza* (UNAT, 2003b), 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 implementación y desempeño de la ERP, más valiosa si cabe dado que el sistema de seguimiento de la ERP todavía no está en funcionamiento. En cualquier caso, esta sección integra un análisis de dicho informe oficial con la información reportada en las entrevistas con miembros del gobierno, sociedad civil, comunidad internacional, y finalmente con la información procedente de visitas a tres municipalidades a las que se hará un seguimiento futuro de su implementación de la ERP. Este seguimiento periódico a nivel municipal es relevante además de ser novedoso en este tipo de informes de evaluación. En primer lugar permite contrastar importantes diferencias en las percepciones y el conocimiento respecto a la ERP en contextos fuera de Tegucigalpa y otras ciudades grandes de Honduras. En segundo lugar, el seguimiento periódico de las municipalidades seleccionadas permitirá extraer lecciones comparadas sobre la eficacia de una aplicación focalizada de la ERP (como pudiera ser el caso en Yamaranguila) y de una estrategia de pobreza elaborada de ‘abajo a arriba’ (como en San Pedro de Copán) frente a la experiencia de combate a la pobreza a través de un formato de la ERP de ‘arriba abajo’ sin focalización como se espera en Siguatepeque.

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. El objetivo de la sección es determinar 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 esta ejecución difiere de la prevista en la ERP. Se indagan a su vez las causas que explican el presente nivel de ejecución, 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 están operativos. Se espera, no obstante, que posteriores informes permitan abordar estos temas en tanto ambos sistemas empiecen a operar. No obstante, se puede elaborar a este punto sobre los cambios ya implementados, y en particular, sobre las implicaciones presupuestarias de las propuestas recogidas en la ERP.

La presente sección provee una visión menos optimista de la presentada en el Informe de Avance y Actualización (UNAT, 2003b) respecto a la ejecución hasta la fecha, aunque reconoce una serie de circunstancias que están afectando la implementación en la actualidad:

- El actual proceso de ejecución está, en efecto, marcado por tres circunstancias significativas: primero, el proceso de implementación está en una etapa relativamente temprana para producir resultados claros y substanciales; en segundo lugar, persiste un retraso en la propia implementación de la ERP como consecuencia de la falta de acuerdo entre Gobierno y Fondo Monetario para la renovación de la Facilidad de Crecimiento y Reducción de la Pobreza; y, finalmente, aunque la ERP no supone una ruptura drástica respecto a las líneas de políticas que se han venido intentando en Honduras durante la última década de los Noventa, sí supone al menos un esfuerzo de desarrollo institucional necesario para soportar futuros avances.
- En este sentido, 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 a la espera de que se alcance un acuerdo con el Fondo Monetario.
- 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.
- No es fácil mostrar el grado en que estas medidas 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, aún permanece un serio déficit de implementación tanto de políticas como de proyectos. Segundo, alguno de los cambios previstos no completados en la actualidad se consideran a priori decisivos para la implementación de la ERP como es el caso de una nueva ley electoral, un acuerdo con el Fondo Monetario, el funcionamiento de un sistema de monitoreo de la ERP, o la implementación del programa de descentralización, PRODEL.
- Tercero, en la medida de que los tres municipios visitados (San Pedro de Copán, Siguatepeque y Yamaranguila) sean representativos de otros municipios pobres y no pobres, urbanos y rurales del país, 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 de gestión participativa como principal restricción para combatir la pobreza en sus municipios.
- Existe un fuerte desbalance en la ejecución de los proyectos incluidos en la ERP hasta la fecha. Como promedio para el 2001 y 2002, proyectos pertenecientes a los lineamientos de pobreza urbana, sostenibilidad de la Estrategia y crecimiento económico, no superan el 18% de ejecución prevista en la ERP. Este porcentaje aumenta hasta el 48% y 50% en las áreas de protección a grupos específicos y capital humano, respectivamente, y hasta el 91% en desarrollo rural.
- Estos niveles bajos de ejecución se relacionan con restricciones financieras resultado de no haberse recibido nuevos fondos procedentes del alivio de la deuda, aunque también influyen otros factores. Según fuentes oficiales sólo un 55% de los proyectos existentes antes de la ERP y actualmente en operación fueron ejecutados en el 2002. Esto indica que existen también serios problemas de capacidad en la ejecución que van más allá de restricciones financieras.
- La gestión presupuestaria muestra deficiencias de capacidad, además de una carencia de flexibilidad para reasignar un elevado porcentaje de gastos ya comprometidos. Así, persisten clasificaciones de partidas ‘opacas’ según el Banco Mundial (2001b: iv), y se carece de instrumentos de evaluación de impacto fiscal de mediano plazo de políticas propuestas.
- En cualquier caso, el balance que se puede hacer en este momento de la implementación de la ERP es que las políticas típicamente continuistas de la ERP y la parcial aplicación de las mismas ha resultado en tasas de crecimiento y de reducción de la pobreza similares a los promedios de la década pasada pero muy por debajo de los previstos por la ERP para estos primeros años.

5.1 Avances en la implementación de los programas de la ERP: tímidos avances y graves retrasos

(a) Implementación del Desarrollo Institucional:

monitoreo de la ERP pendiente

Como se mencionó anteriormente, la ERP plantea originalmente un desarrollo institucional relativamente ambicioso con la creación del Consejo Consultivo, el Fondo Nacional de la Pobreza, el sistema de seguimiento integrado, SINEG, la unidad de transparencia en la ejecución, UPET, así como procesos de descentralización tanto en la implementación y seguimiento de la ERP. De estas reformas previstas que se materializasen en la actual administración se han conseguido los siguientes avances:

- creación y puesta en funcionamiento del Consejo Consultivo de acuerdo a las directrices establecidas por la ERP.
- Creación del Fondo para la Reducción de la Pobreza, FRP.
- Creación del Grupo Técnico Interinstitucional que, aunque no previsto por el documento de la ERP, está formado por viceministros

y titulares de organizaciones gubernamentales clave con el fin de apoyar técnicamente las labores del Gabinete Social.

Con la aparición de estos arreglos institucionales se crea por tanto una estructura de apoyo a las tareas ejecutivas del Gabinete Social en torno al Consejo Consultivo, el Grupo Técnico Interinstitucional y la propia Unidad de Apoyo Técnico del Despacho Presidencial. Esta institucionalización ha permitido hasta la fecha la discusión y priorización de proyectos para los que se requiere nuevo financiamiento;⁶⁷ la aprobación de los aspectos sociales del Plan de Gobierno 2002–2005; la discusión de los procesos de descentralización y focalización de la ERP; la elaboración y discusión del *Informe de Avance y Actualización de la ERP*; la discusión — sin aprobación final — de la propuesta del SIERP; y la puesta en funcionamiento y seguimiento al FRP.

A pesar de estos avances funcionales en la estructura de apoyo al Gabinete Social, se encuentran dos importantes retrasos en el proceso de desarrollo institucional previsto por la ERP para este periodo. En primer lugar, el proceso de descentralización se encuentra en estos momentos en fase de completar la elaboración de los contenidos que compondrán su programa marco, PRODEL. A pesar de haberse trabajado en este programa de forma decidida desde el inicio de la administración Maduro, algunos componentes del mismo están todavía pendientes de diseño. Entre estos se pueden citar áreas relativas a la definición de roles entre los diferentes agentes, la descentralización fiscal y gestión financiera municipal, y la descentralización de los servicios públicos en temas forestales y ambientales. En temas de descentralización, la entrevista con la asociación de municipalidades del país, AHMON, puso de manifiesto que esta organización reclama un mayor progreso en cuanto al programa marco de descentralización así como del cumplimiento del compromiso del gobierno central de transferir el 5% de sus ingresos a las municipalidades según recoge la Ley de Municipalidades de 1991. Hay también una reclamación por parte de la sociedad civil entrevistada de que la inversión social — fondos FHIS, particularmente — sigue estando hasta la fecha implementada a través de una estructura ‘de arriba a abajo’ a pesar de los esfuerzos actuales de dar al municipio mayor iniciativa a la hora de reclamar sus prioridades en inversión social.

En segundo lugar, queda todavía pendiente en el momento de escribir este informe la aprobación definitiva del sistema de Seguimiento Integrado de la ERP, SIERP. En realidad, la ERP diseñó un sistema de recogida y volcado de la información altamente desagregado en diferentes subsistemas e instituciones, a ser gestionados por un sistema único, el SIERP. Este sistema es el encargado de procesar toda la información relativa a indicadores identificados por la ERP procedentes del Instituto Nacional de Estadística, el SINEG (del Ministerio de Presidencia) o directamente de los ministerios o secretarías de línea. Sin embargo, dos años después de la aprobación nacional de la ERP sigue sin estar aprobada la puesta en marcha del SIERP. Es difícilmente comprensible que se dotaran fondos para el diseño de este sistema pero no se identificaran recursos para echar a andar el mismo. Esta deficiencia no sólo se torna en *falla operativa de la ERP* sino también en una *merma al espíritu de apropiación*

⁶⁷ UNAT (2002b) Proyectos de la ERP Priorizados 2003–2006

esperado de un seguimiento participativo de la ERP por las mismas comunidades. Ver Recuadro 4.

A pesar de estos dos retrasos, miembros de la sociedad civil preguntados al respecto del funcionamiento del Consejo Consultivo mostraron unánimemente su satisfacción por la existencia de un órgano de estas características que, en realidad, da continuidad al Grupo Consultivo formado para la consulta de la ERP y previamente al Consejo Consultivo de Reconstrucción y Transformación Nacional tras el Huracán Mitch. Existe también un reconocimiento generalizado de la conveniencia de haber sancionado legalmente a través de la Ley del FRP la inclusión de la sociedad civil en las tareas de seguimiento de la ERP y de apoyo al Gabinete Social. No obstante, también se manifestó un cierto descontento en cómo el gobierno había seleccionado un número muy limitado de mesas, provocando — según sectores críticos de la sociedad civil — un conflicto entre la propia sociedad civil al momento de elegir un miembro único que representara temas muy diversos en una sola mesa.

Recuadro 4: Propuesta del Sistema de Monitoreo de la ERP

Honduras, como otros países de desarrollo similar, cuenta con un problema genérico de información concentrado fundamentalmente en dos áreas: flujo de la información entre instituciones y calidad de la información. El documento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza no hace ninguna referencia específica a estos problemas limitándose únicamente a la necesidad de integrar los diferentes sistemas de información existentes en el país. Por su parte, la propuesta de un Sistema de Seguimiento de Indicadores de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (SIERP) de la empresa consultora ESA Consultores en su diagnóstico de la situación actual de la información estadística nacional identifica efectivamente problemas de calidad y de integración de la información. Estos se concentran en tres áreas según ese informe: la información sectorial procede generalmente de encuestas y no de registros administrativos; las diferentes instituciones generadoras primarias de información tienen sistemas 'débiles' y 'desintegrados' (ESA 2002: 12); la institución encargada de normalizar la producción de estadísticas nacionales consolidando toda la información disponible, asegurando su consistencia y calidad), el Instituto Nacional de Estadísticas, es de reciente creación por lo que sus esfuerzos todavía no han fructificado en consolidar propiamente un sistema nacional integrado.

Del propio documento de la ERP se desprende que la información relativa a su monitoreo y seguimiento se puede dividir en cuatro tipos de indicadores: de gasto, de gestión de proyectos, intermedios, y de impacto. En la actualidad, los indicadores previstos en la ERP procederían de un amplio abanico de sistemas de información: Sistema de Estadísticas Nacionales (SEN) del INE con la misión de centralizar toda la información procedente de diversas instituciones nacionales; Sistema Nacional de Evaluación de Gestión (SINEG) de la Secretaría de Presidencia; el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) y el Sistema de Inversión Pública (SISPU) de la Secretaría de Finanzas; el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SINACOIN) de la Secretaría de Cooperación Internacional; y los datos macroeconómicos y de cuentas nacionales del Banco Central de Honduras. A estos sistemas se unen además informaciones sectoriales procedentes de las Secretarías de Salud, Educación, Instituto Nacional Agrario, empresas públicas de aguas y saneamiento, de energía eléctrica, de recursos forestales, los Fondos Sociales de Inversión (FHIS y PRAF) y el Sistema de Información Municipal, entre otros.

Este entramado de información adolece tanto de un problema de solapamiento (existen dos sistemas centralizadores de información como son el SINEG y el SEN) como de falta de integración. De acuerdo al diagnóstico de ESA (2002) esta falta de integración es muy

constatable. Así, el SISPU todavía no ha conseguido consolidar una base única de datos de proyectos de inversión pública. El SIAFI actualiza información de los desembolsos del gobierno central pero no consolida la información relativa a la ejecución presupuestaria de instituciones descentralizadas ni de empresas públicas. Tampoco integra la ejecución financiera de la cooperación no reembolsable que dispone el SINACOIN. Por otro lado, las estadísticas educativas no cuentan con un sistema oficial actualizado siendo las cifras del censo escolar del año 2000 las últimas cifras oficiales disponibles. La información de matrícula anual se elabora a partir de formularios de la Secretaría de Educación al principio y final de cada año, pero no todos los centros educativos envían los formularios y no hay procesos de validación de esta información. En la Secretaría de Salud existen diferentes sistemas de información que todavía permanecen sin integrar como el Sistema Gerencial Administrativo, el Sistema Estadístico de Producción, y módulos independientes de vectores, Sida, salud materna, y proyectos.

Consecuentemente, la propuesta actual de SIERP (ESA 2002) trata primordialmente de dotar un marco institucional que racionalice la disponibilidad de la información ya existente al servicio de un diligente, transparente y amplio seguimiento y monitoreo de la ERP. Monitoreo entendido fundamentalmente respecto a las metas propuestas anualmente, y no tanto con respecto al proceso de ejecución en sí mismo, del cual el Gabinete Social a través de instrumentos como el FRP se ocuparía. Para ello, el SIERP es ante todo un esfuerzo de institucionalizar de distribución de roles de los diversos entes y sistemas existentes. El SIERP propuesto — aunque todavía no aceptado en el momento de escribir este informe — plantea la necesidad de crear un Comité Técnico de Coordinación Estadística para la ERP (COTECE-ERP) presidido por el INE y conformado por una unidad de análisis estadístico específico de la ERP (UDAE-ERP) que deberá crearse dentro de la Unidad Nacional de Apoyo Técnico (UNAT) de la Secretaría de Presidencia. También el Comité de Coordinación deberá contar con la participación de un director de las unidades de programación y evaluación de gestión o de informática de la Secretaría de Industria y Comercio, de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Educación, un representante de la Secretaría de Finanzas, y un representante del Banco Central de Honduras. Este comité sería el responsable del seguimiento de la ERP con atribuciones que irían desde oficializar definiciones y metodologías hasta validar la información recopilada o encargarse de la difusión de la información relativa al seguimiento de la ERP. Asimismo, la UDAE-ERP de la UNAT quedaría encargada del análisis y elaboración de reportes de monitoreo y de su difusión a instituciones y al público en general. El SINEG se constituiría en una base de datos que recogería y consolidaría la información de programación y de avance de los indicadores de gestión de la ERP, mientras que las bases de datos del INE y del Banco Central recogerían la información de impacto. Todas estas bases convergerían en lo referente a indicadores de la ERP en el sistema del SIERP. En la propuesta del SIERP, el COTECE-ERP, INE y UDAE-ERP coordinarían a un mismo nivel el flujo de información requerido, y responderían directamente a la UNAT. Esta a su vez quedaría subordinada a la Sub-Secretaría de Presidencia, que a su vez respondería a la Secretaría de la Presidencia, y en última instancia al Presidente de la República.

La propuesta elaborada por ESA Consultores cuantifica una inversión para el establecimiento de este sistema de algo más de 1,4 millones de dólares para los próximos cuatro años repartidos de la siguiente forma: 20% para la instalación y funcionamiento de UDAE-ERP (68% de ese sub-total iría destinado a salarios para esa unidad), 12% para gastos de difusión, 25% para la instalación y mantenimiento de la red informática, y el 42% para estudios de evaluación externa. La Ley del Fondo de Reducción de la Pobreza establece que un 5% de los fondos de este fondo deben ir destinados a financiar el sistema de seguimiento y monitoreo de la ERP. En cualquier caso la aprobación definitiva del SIERP todavía no ha tenido lugar en el momento de escribir este informe lo que supone que el marco institucional previsto para la consistencia y calidad de la información sigue todavía sin estar constituido. A un nivel técnico más detallado, se desconoce también como los

nuevos sistemas de información que están siendo estudiados en este momento para el proceso de descentralización municipal y que está diseñando la Secretaría de Gobernación y Justicia se integrarán en este u otro sistema SIERP.

Fuente: ESA Consultores (2002)

(b) Implementación en el área de Gobernabilidad: lento avance

De forma similar a lo ocurrido en el desarrollo institucional de la ERP, han sido varios los avances llevados a cabo en el área de gobernabilidad, aunque a su vez quedan pendientes otros de igual o más importancia. Los principales logros hasta la fecha se pueden enumerar de la siguiente forma: creación del Tribunal Superior de Cuentas en enero del 2002 como parte de la modernización del Estado; separación del Tribunal Nacional de Elecciones del Registro Nacional de las Personas en noviembre del 2002; creación del Consejo Nacional Anti-corrupción y en esa misma línea de combate a la corrupción, la aparición de medidas encaminadas a reducir la corrupción en el gasto público⁶⁸ y la evasión de impuestos. Entre estas últimas destaca la aprobación de la Ley de Equilibrio Financiero. En materia judicial han habido también una serie de avances: elección de una nueva Corte Suprema de Justicia, la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal, la creación de la Sala de lo Constitucional, la aprobación de la Ley de la Carrera Judicial, Ley del Consejo de la Judicatura, Ley del Registro de la Propiedad, Ley de la Defensa Pública, y Ley contra el lavado de activos. En materia de seguridad, se han creado varias unidades especializadas, se ha iniciado el Programa Piloto Comunidad Más Segura, y se están realizando esfuerzos de contratación de mayores efectivos de seguridad, convirtiéndose la ‘Guerra a la Delincuencia’ (UNAT, 2003b:33) como una prioridad política del actual gobierno.

Es difícil identificar y valorar los impactos directos de estos cambios. No obstante, si se evalúa el progreso actual por medio de las reformas que la propia ERP considera prioritarias⁶⁹ pero que no se han llevado a cabo a tiempo, la conclusión es que *el proceso de consolidación está siendo lento*. En concreto, no han habido avances significativos en materia de reforma político-electoral — tal y como se recogía en el Manifiesto de los Partidos Políticos de septiembre del 2001 — y en cambio algún retroceso en las tasas de participación de la mujer en el Congreso Nacional. El propio *Informe de Avance* de la ERP identifica una serie de leyes que se encuentran en distintas fases de diseño, redacción o a la espera de aprobarse, pero todavía no operativas en la actualidad.⁷⁰ Tampoco se percibe un juicio favorable entre la sociedad civil (ni en Tegucigalpa ni en los municipios visitados) de que los cambios efectivamente introducidos hayan mejorado visiblemente la situación. En efecto, no parece ser minoritaria la percep-

⁶⁸ Entre ellas, la creación del TSC, la reactivación de la UPET, la intensificación de auditorías de proyectos del Estado (76 acabadas, 44 más en proceso), la Ley de Contratación del Estado que amplía el uso de agencias internacionales como el PNUD para las licitaciones con fondos públicos.

⁶⁹ Prioritarios en el sentido de que estaban previstos para aprobar en el año 2001 y 2002.

⁷⁰ Entre ellas destacan la Ley de Reforma del Servicio Civil, Ley de Ordenamiento Territorial, Ley de Aguas, Ley Forestal, Ley de la Administración de la Función Pública pendientes de aprobación por el Congreso Nacional, y se encuentran en proceso de diseño el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, la Estrategia Nacional de Protección Contra Plagas e Incendios Forestales, la Estrategia de Resinación, y la propuesta de Ley de Reducción de Riesgos y Atención de Emergencias, entre otras.

ción entre los entrevistados de la existencia de una alarma social sobre el deterioro de la seguridad ciudadana, la incapacidad de las reformas judiciales de resolver el estancamiento de la justicia en el país⁷¹, fricciones en la elección de miembros del Consejo Superior de Justicia, y un clima beligerante entre los partidos ‘grandes’ típico de un inicio de campaña electoral. Aún cuando sigue percibiéndose un serio problema de corrupción y de evasión fiscal, pareciera que la labor del Consejo Anti-corrupción, a cuya cabeza se sitúa el Cardenal Oscar Rodríguez, un personaje ampliamente respetado y valorado en el país, es percibida como satisfactoria entre los diferentes sectores entrevistados para este informe.

(c) Implementación en desarrollo rural, urbano, capital humano, grupos específicos y sostenibilidad de la Estrategia: avances en diseño pero muy escasa implementación

En estas áreas estratégicas ha habido desde la aprobación en la ERP claramente avances en el diseño de estrategias y planes, pero un *desempeño menos significativo en cuanto a su operatividad*. Siempre de acuerdo al *Informe de Avance* se está actualmente en proceso de redefinir y racionalizar la actuación de las diferentes instituciones públicas y privadas con responsabilidades en la producción, infraestructura y compensación social en las zonas rurales bajo la coordinación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG). Se han creado las Mesas Agrícolas como un mecanismo adicional de discusión y participación conformada por la administración, la sociedad civil y los productores. Se corroboran también avances en la tenencia y acceso de la tierra llevados a cabo por el INA, esfuerzos orientados hacia el desarrollo rural sostenible especialmente de los pequeños productores en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), la entrega de los primeros créditos agrícolas a través de BANADESA, la creación del mecanismo de ‘monedero agrícola’ y el alivio de deudas pendientes a agricultores sancionada en la Ley de Solidaridad con el Sector Agropecuario.

En materia de desarrollo urbano, los avances están encaminados al desarrollo de micro y pequeños empresarios (entre otras con la creación de un fondo de micro crédito por valor de US\$ 200,000 y de un Fondo de Desarrollo del Sector Social de la Economía) y el desarrollo de ciudades intermedias a través de mejoramiento del acceso a los servicios básicos en zonas urbanas (por ejemplo, el Programa SANAA-CARE-COMUNIDAD).

En la inversión de capital humano se está trabajando en un currículo nacional básico y la concertación del año escolar de 200 días; así como el aumento de la oferta de plazas educativas a través de escuelas PROHECO, más de 1300 nuevas plazas, o la conversión de centros de educación primaria en centros de educación básica del 7 al 9 grado, entre otras medidas. De manera significativa, se ha iniciado el programa ‘Educación Para Todos’ (con préstamos del Banco Mundial) con recursos previstos de US\$ 86 millones y el objetivo de lograr una educación primaria de hasta sexto grado universal en el 2015. Adicionalmente, la estrategia de ‘Municipios Saludables’ trabaja novedosamente con mancomunidades de municipios; se está llevando a acabo una modernización de 12 hospitales

⁷¹ Véase el Informe de Desarrollo Humano de Honduras 2002 del PNUD para una discusión de los obstáculos al proceso de desarrollo de la justicia.

y la creación de dos más; y se cuentan con los abundantes recursos en el Fondo Global contra el VIH/Sida, Tuberculosis y Malaria. Se han fortalecido asimismo programas ya existentes como el Programa de Reorganización Institucional y Extensión de los Servicios Básicos del Sector Salud o el Programa Ampliado de Inmunizaciones, a la vez que se están desarrollando planes y programas para la atención integral del niño y para la descentralización de la administración de la salud.

En el combate a la pobreza de grupos específicos cabe destacar la aprobación de la Política Nacional para la Mujer, la personería jurídica del Consejo de Pueblos Indígenas y avances en el plan de erradicación del trabajo infantil. Se ha hecho hincapié en la aplicación de la Ley de la Tercera Edad y de programas del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia en torno a reinserción social de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social o infringiendo la ley. Asimismo, se está trabajando en una estrategia nacional para los discapacitados.

En materia ambiental y gestión de riesgos, las leyes de Ordenamiento Territorial, de Aguas y Forestal se encuentran pendientes de aprobación en el Congreso Nacional, y están en diferentes fases de elaboración la Estrategia Nacional de Ordenamiento, la Estrategia Nacional de Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas, la Estrategia Nacional de Protección Contra Plagas e Incendios Forestales, así como procesos de fortalecimiento y descentralización de la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO). Están asimismo en ejecución el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial, el Programa Multifase de Manejo de Cuencas Prioritarias, o el Programa de Mitigación de Desastres, entre otros.

A pesar de estos avances, *se aprecian todavía cuestiones substanciales todavía no resueltas en las áreas mencionadas*. Los nuevos responsables de racionalizar el desarrollo rural destacan la necesidad de concretar mucho más el mandato asignado; los avances reportados en tenencia de la tierra por parte del INA o de crédito agrícola a través de BANADESA, no han satisfecho las principales organizaciones campesinas del país, que consideran estos recursos insuficientes y discriminatorios. El alivio de la deuda a agricultores ha sido criticado en algunos sectores campesinos como de beneficio exclusivo para los grandes productores. Los municipios visitados para realizar este informe coinciden en lo inflexible del mecanismo de asignación de los fondos FHIS y su naturaleza altamente burocrática y centralizada. La aprobación de la Política Nacional de la Mujer y de su rango de política nacional no ha sido correspondida con incrementos de recursos y el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) funciona con una escasez manifiesta de fondos. La importancia del programa de ‘Educación Para Todos’ ha quedado relegada por el agrio debate abierto sobre la onerosa carga para el Estado de los sueldos de maestros y personal sanitario.

(d) Avances Económicos: nuevos recursos paralizados

A pesar del énfasis puesto en la ERP en el control fiscal, Honduras sigue siendo incapaz de ejercer un control efectivo de su situación fiscal. La recesión mundial tras el declive de la nueva economía y los atentados del 11 de septiembre, el aumento del precio del combustible por la guerra en Irak, y la caída del precio del café hicieron también mella en la capacidad de crecimiento de la economía hondureña. Esta creció a un 2% en el

año 2002, dos puntos por debajo de la meta — que ya había sido revisada a la baja — de crecimiento al 4% para ese año y por debajo del crecimiento poblacional del país.

A pesar de su éxito de mantener la inflación bajo control, Honduras no ha logrado en el 2002 cumplir con el marco macroeconómico previsto en la ERP para ese año. En particular, Honduras no ha conseguido reducir substancialmente el déficit del gobierno central. La ERP preveía una drástica reducción del déficit del gobierno central del 4,5% del PIB en el 2001 hasta un 2,6% en el 2002. Sin embargo, el déficit sobrepasó ampliamente esos valores objetivo tanto en el año 2001 — año electoral — como en el mismo 2002. Para el primero, el déficit ascendió al 6% mientras que para ese último año el déficit se situó en torno al 5,4%. Este incumplimiento se ha traducido en el aplazamiento de la firma de la Facilidad de Crecimiento y Reducción de la Pobreza, PRGF⁷², y consecuentemente, la paralización de nuevos fondos asociados a la iniciativa HIPC. El gasto social no obstante ha aumentado por encima de lo previsto por la ERP situándose el ratio de gasto social sobre el gasto público total en un 50%, cuatro puntos porcentuales por encima de lo previsto en la ERP para el 2002. Asimismo, el enorme gasto corriente provocado por el pago salarial a funcionarios públicos alcanzó un 10,6% del PIB frente al 9,1% previsto por el gobierno en su Carta de Intenciones con el FMI.⁷³ Como se mencionó arriba, todavía subyace la polémica por el mantenimiento en vigencia de los Estatutos especiales a los maestros cuyo pago se mantiene diferido para el periodo 2003–05.

Las medidas implementadas en materia económica dentro del marco de la ERP podrían no ser todo lo efectivas para corregir esta situación, ya que persistirían algunos problemas en el manejo del presupuesto que convierten el problema fiscal en estructural y no solamente en coyuntural. Ver Recuadro 5. Por esta razón se plantean algunas dudas sobre la capacidad de algunas de las medidas por el lado tributario tomadas por el gobierno sin que realmente afronten los problemas estructurales de control interinstitucional, gestión de personal, aumento de transparencia en el presupuesto o capacidad de anticipar los impactos fiscales de las políticas propuestas.

Recuadro 5: Retos en el manejo presupuestario de Honduras

El informe del Banco Mundial (2001b) indica que si bien el gobierno ha realizado ciertos progresos en su control fiscal — gracias a la nueva labor de control de la Secretaría de Finanzas — es necesario eliminar elementos de política de gasto arbitrarios para los que no se han implementado estudios de impacto fiscal en el corto y medio plazo. También se reconoce un enorme grado de rigidez en la estructura del presupuesto, ya que según ese informe, más del 50% del gasto público o bien está prefijado por la Constitución o por ley o bien es difícil de recortar por razones políticas. Por otra parte, se plantea la necesidad de resolver un dilema actual en el presupuesto: aumentar su operatividad (a través de eliminar controles rígidos del gasto) o aumentar el control sobre sus partidas (para evitar un manejo ineficiente o corrupto de los fondos). En esta línea serían necesarias medidas encaminadas a reclasificar las excesivamente detalladas partidas presupuestarias actuales de forma más amplia al mismo tiempo que se mejorasen los sistemas de seguimiento de las partidas

⁷² En efecto, este ha sido el principal causante de no llegarse a un acuerdo con el FMI. Otro notorio fracaso del plan de ajuste originario, esto es, las privatizaciones de servicios públicos, especialmente de la ENEE, parece no constituir sin embargo un elemento de discordia entre los organismos internacionales y el gobierno de la República.

⁷³ Gobierno de Honduras (2001c) Carta de Intenciones al FMI, 20 Septiembre 2001

presupuestarias mediante la implantación definitiva de sistemas de información administrativa integrados (por ejemplo el SIAFI como se discute en el Recuadro 4 arriba). El presupuesto contiene además partidas que el informe califica de 'opacas' (op. cit., p. iv) como las 'asignaciones globales' y los 'servicios centralizados', a la vez que no incluye por ejemplo las partidas correspondientes a entes públicos descentralizados. Estos fenómenos disminuyen la transparencia del presupuesto y su eliminación debería ser objetivo prioritario según el informe.

Son también necesarias reformas en el manejo del personal por parte de la administración, desde un control realista de la masa salarial pública hasta un fortalecimiento de los sistemas de gestión de recursos humanos, o reformas del servicio civil que provean incentivos profesionales atractivos y no arbitrarios a los funcionarios públicos. Finalmente, el Banco Mundial recomienda en el medio plazo la implementación de Marco de Gasto de Mediano Plazo con el objetivo de prever las consecuencias fiscales de políticas, contrastar la consistencia presupuestaria de políticas o apreciar las posibilidades de reasignar recursos entre sectores. En la actualidad el análisis de las consecuencias presupuestarias de políticas de gobierno y de la propia ERP abarca solamente el año para el que se proyecta el presupuesto. Un marco más amplio de mediano plazo aspiraría a pronosticar la evolución de la masa salarial pública, y ciertas sub-partidas clave de gasto, como por ejemplo gasto social pro-pobre, para un periodo de hasta tres años.

Fuente: Banco Mundial (2001b)

En cualquier caso, la Ley de Equilibrio Fiscal ha conseguido elevar la recaudación fiscal en el 2002. Según estimaciones oficiales⁷⁴ la introducción de esta Ley podría haber significado en ese año un incremento de la recaudación tributaria del orden de un 0.8% adicional del PIB. A pesar de ello, la presión fiscal alcanzó un 16.3% del PIB en ese año⁷⁵ — según la Secretaría de Finanzas — todavía por debajo de lo observado en el año 2001 y por detrás de las previsiones recogidas en la Carta de Intenciones del 2001 con el FMI: 17.6% del PIB. Las medidas de reforma fiscal introducidas en el primer trimestre del 2003 — conocidas popularmente como *Paquetazo II* — han ido dirigidas a ampliar la base impositiva de clases medias y altas a la vez que gravar un número mayor de productos (entre ellos alimentos básicos) con el impuesto sobre ventas. Su eficacia recaudatoria se espera sea alta aunque está todavía por demostrarse si podrá aumentar la recaudación en torno a 1.7% del PIB que el gobierno espera.⁷⁶ También se ha ampliado la base impositiva en las utilidades y activos de las empresas y hasta las actividades de las ONGs quedan ahora gravadas.

Las medidas tomadas por el gobierno para fomentar la inversión productiva y la generación de empleos — Ley de Simplificación Administrativa y Ley de Solidaridad con el Productor Agropecuario — son pasos adelante pero no necesariamente eliminan los muchos recelos de los inversores, como así confirma las entrevistas con la asociación de empresarios privados de Honduras. *Tampoco estas medidas parecen atacar de forma frontal el problema de productividad de los trabajadores hondureños.* Las medidas de reactivación agroindustrial apuntan principalmente a préstamos o alivio de la deuda a agricultores pero no a mejoras en los sistemas de producción. A pesar de la creación del Consejo Nacional de

⁷⁴ Gobierno de Honduras (2001b)

⁷⁵ Información del Presupuesto de la Nación 2003 elaborado por la Secretaría de Finanzas.

⁷⁶ Gobierno de Honduras (2001b)

Competitividad, la Ley de Promoción y Protección de la Competencia, o las Reformas al Código del Trabajo siguen todavía pendientes. Por último, también se desconoce si la Ley de Reforma del Servicio Civil pueda contribuir a reducir la masa salarial pública mediante la congelación de vacantes y de aumentos por ascensos en el empleo público de forma efectiva. En cualquier caso, se reconocen ciertos avances en materia de infraestructuras referidas fundamentalmente a la expansión de la red vial, de la cobertura de energía eléctrica y de telecomunicaciones.

5.2 Avances en la Implementación de Programas: graves rezagos y desbalances en ejecución

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* 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%⁷⁷ en esos años. Ver Cuadro 8.

Esta baja ejecución esconde además dos hechos preocupantes. Primero, los fondos procedentes de préstamos y donaciones exteriores o fondos nacionales asignados antes de la propia ERP, representan el 80% de todos los fondos efectivamente ejecutados. Estos fondos también están sujetos a bajos niveles de ejecución, en torno al 66% en el 2001 y un 55% en el 2002 (UNAT, 2003a). Esto indica que *existen también serios retrasos e ineficiencias en lo que respecta a los proyectos ya en operación*. Por otra parte, los fondos procedentes de la Iniciativa HIPC y fondos nacionales adicionales, representan en su conjunto el 15% y el 27% de las fuentes financieras *previstas* por la ERP respectivamente para los años 2001 y 2002. En estos, 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 (ver Cuadro 8). Si no existen mejoras substanciales en la capacidad del gobierno para generar nuevos fondos nacionales para el 2003 — y no se barajan indicios sólidos que este vaya a ser necesariamente el caso — el hecho de que no se espera un nuevo flujo de fondos HIPC (hasta la firma de un nuevo PRGF) hasta quizás mediados del año 2004, *la restricción financiera a la que se enfrenta el paquete de proyectos y programas de la ERP es ciertamente alarmante para este año*.

⁷⁷ Estas cifras de ejecución se calculan sobre el 95% del total de gasto previsto por la ERP, una vez excluida el 5% destinado a la operatividad y seguimiento de la ERP. Ver UNAT (2003b, 21)

Cuadro 8: Ejecución en las áreas estratégicas de la ERP en el 2001 y 2002.

	2001 original mill. US\$	2002 original mill. US\$	2001 % ejec.	2002 % ejec.	Total 2001-15 mill. US\$
COSTO TOTAL	343.1	379.6	54.5%	42.2%	2665.5
Costo de los nuevos programas y proyectos en ERP original					1896.8
COSTO POR ÁREA ESTRATÉGICA (b)					
Acelerando crecimiento económico equitativo y sostenible	0	6.8	n.a.	11.8%	23.8
• Fortaleciendo inversión y mejorando eficiencia	0.0	2.3	n.a.	17.4%	
• Mejorando acceso competitivo a mercados internacionales	0.0	0.6	n.a.	0.0%	
• Apoyo al desarrollo de sectores de alto potencial productivo	0.0	3.9	n.a.	10.3%	
Reduciendo pobreza en zonas rurales	94.1	68.1	77.6%	110.1%	552.9
• Mejorando equidad y seguridad en acceso a tierra	7.8	14.5	120.5%	69.7%	
• Desarrollo sostenible en áreas prioritarias	2.5	4.5	8.0%	0.0%	
• Mejorando competitividad de la pequeña economía rural	78.1	35.4	17.4%	85.6%	
• Mejorando condiciones sociales en el área rural	5.7	13.7	873.7%	253.3%	
Reduciendo pobreza urbana	77.7	73.6	19.7%	14.7%	445.0
• Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa	26.6	31.8	0.0%	0.0%	
• desarrollo de ciudades intermedias	1.1	3.8	9.1%	18.4%	
• Apoyo a la vivienda de interés social	19.0	13.4	34.2%	11.9%	
• Acceso a servicios básicos en áreas prioritarias	31.0	24.6	28.1%	34.6%	
Invirtiendo en capital humano	94.8	154.3	76.5%	33.8%	1066.7
• Mayor cobertura y calidad en la educación	59.7	107.6	27.8%	14.6%	
• Mayor y mejor acceso a servicios de salud	33.8	45.0	164.2%	80.9%	
• Riqueza cultural e identidad nacional	1.3	1.7	23.1%	0.0%	
Fortaleciendo la protección social para grupos específicos	33.8	35.7	67.8%	29.7%	267.4
• Redes de seguridad social	26.4	24.0	81.4%	40.4%	
• Equidad e igualdad de género	5.9	5.5	22.0%	16.4%	
• Desarrollo de los pueblos étnicos	1.5	6.2	0.0%	0.0%	
Garantizando la sostenibilidad de la Estrategia	42.7	41.1	7.5%	26.5%	219.4
• Fortaleciendo la transparencia y democracia participativa	14.9	14.9	0.7%	18.8%	
• Fortaleciendo la justicia y seguridad ciudadana	1.0	1.5	0.0%	0.0%	
• Modernización de la administración pública y descentralización	2.7	1.7	0.0%	0.0%	
• Mejorando la protección del ambiente y la gestión de riesgos	24.1	23.0	0.0%	35.2%	
FINANCIAMIENTO TOTAL(b)	346.9	387.9	58.3 %	42.6 %	2665.5
Nuevos programas financiados por HIPC	46.3	91.0	58.5 %	30.9 %	934.4
Préstamos, donaciones y fondos nacionales	266.7	214.4	65.7 %	55.5 %	768.7

Fuente: GdH (2001a: 107), UNAT (2003a:24)

(a) En el documento original de la ERP (GdH, 2001a: 107) no se desagregan los montos totales por sub-áreas programáticas para el periodo 2001-15 sino sólo para los nuevos programas y proyectos. A su vez, el Informe de Avance y Actualización de la ERP (UNAT, 2003b: 20) tampoco incluye una desagregación por sub-áreas, ni para los nuevos programas ni para los ya existentes en 2001. En cualquier caso, las cifras de ejecución se calculan sobre el 95% del

total de gasto previsto por la ERP, una vez excluida el 5% destinado a la operatividad y seguimiento de la ERP.

(b) Las cifras correspondientes a la ejecución de fuentes de financiación desagregadas en anteriores y posteriores a la aprobación de la ERP proceden del borrador del Avance y Actualización de la ERP. Dicha división de lo ejecutado, sin embargo, no aparece en la versión final del documento de Avance.

En segundo lugar, se puede apreciar una *enorme disparidad en la capacidad de ejecución en las áreas programáticas* con respecto a las cifras de la ERP. Si se interpreta los fondos previstos para los diferentes programas de la ERP como una buena aproximación de las necesidades de financiación de los programas y por tanto de la asignación deseable de recursos, se puede afirmar que los fondos utilizados en los dos primeros años de vida de la ERP no han logrado satisfacer ese esquema. Existen programas para los cuales no se ha conseguido financiación alguna desde la aprobación de la ERP como el caso de mejorar el acceso competitivo a los mercados internacionales; el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa; el desarrollo de los pueblos étnicos; el fortalecimiento de la justicia y seguridad ciudadana; y la modernización de la administración pública y descentralización. Otras áreas como el apoyo a la vivienda de interés social; el desarrollo de ciudades intermedias; o el fortalecimiento de la equidad e igualdad de género apenas han conseguido un escaso apoyo financiero en ambos años. En cambio, programas para la mejora de las condiciones sociales en el área rural; o el mayor y mejor acceso a los servicios de salud han conseguido una financiación superior o muy superior a lo previsto inicialmente por la ERP.

Este desbalance también se observa a nivel de las áreas estratégicas⁷⁸. Sumando los financiamientos efectivamente movilizados para el 2001 y el 2002, las áreas que más han ejecutado respecto a lo previsto originalmente han sido las de reducción de la pobreza en zonas rurales (91%) y muy por detrás, de inversión en capital humano (50%) y de fortalecimiento de la protección social de grupos específicos (48%). El resto de áreas cuentan con una muy escasa ejecución: reducción de la pobreza urbana sólo ejecutó un 17% de lo previsto, mismo porcentaje que en el área de garantizando la sostenibilidad de la Estrategia. Finalmente, acelerando el crecimiento económico equitativo y sostenible sólo ejecutó el 12% de lo previsto. Si bien estos indicadores de ejecución no se traducen necesariamente de forma proporcional en beneficios para los más pobres, sí que al menos indican que existe un fuerte *desbalance en la ejecución de las áreas programáticas*. Las causas de este desbalance podrían encontrarse en una combinación de *falta de precisión en las estimaciones originales de la ERP de necesidades financieras de los programas y la falta de organización en la búsqueda y uso de recursos para las diferentes áreas*.

Estos niveles de desempeño, ponen de manifiesto una suerte de *contradicción surgida del paquete de proyectos de la ERP*. Por una parte aparece obvia la necesidad de buscar un tipo de apoyo financiero que permita una asignación de los fondos entre diferentes programas y proyectos de

⁷⁸ Es importante señalar que las cifras de gasto y ejecución previstas en el borrador y en el documento final de Avance y Actualización de la Estrategia varían considerablemente, si bien no se da una explicación en el documento final de las causas de estas variaciones. Como ejemplo, el total ejecutado durante los años 2001 y 2002 reportado en el borrador del informe de avance (UNAT 2003a: 9) asciende a 367.3 millones de dólares, mientras que el mismo total ejecutado en el informe final (UNAT 2003b: 21) asciende a 347 millones.

acuerdo a las necesidades financieras identificadas. Por otro lado, sin embargo, la propia composición de la ERP — al menos en el corto plazo — contiene una mayoría de programas y proyectos financiados con recursos comprometidos en proyectos existentes previos a la ERP.

Esta composición por lo tanto no coincide con las indicaciones de financiamiento de cada área programática, por un lado, y por el otro, agravada la falta de nuevos recursos procedentes del HIPC. Esto viene a complicar aún más la ya mencionada rigidez presupuestaria en Honduras que impide una rápida reasignación de recursos entre diferentes partidas.

Lamentablemente, tampoco existe evidencia de que los fondos actualmente obtenidos del HIPC estén exentos de deficiencias en su capacidad de ejecución y de desbalances en la asignación de los fondos que se vio para el total de fondos. De acuerdo con las cifras del mismo *Informe de Avance*, entre el 2000 y 2002 se han gastado 64.8 millones de dólares del total de 130.4 millones de dólares recibidos bajo la iniciativa HIPC hasta ese año según UNAT (2003b:23). Ver Cuadro 9. Esto implica aproximadamente un 50% de no ejecución de los fondos recibidos. Del total de fondos HIPC gastados — incluidos lo estimado preliminarmente para 2003 — 51.6% se destinaron al educación, 27.7% al sector salud, 6.8% a un programa de vivienda, 0.3% a desarrollo rural, 12.5% a programas del FHIS y PRAF y el restante 1.1% a otras actividades. Nuevamente, no se aprecia flexibilidad en la asignación de estos recursos: un 16.2% de todos los fondos financiaron la contratación de 1,000 nuevos maestros y el pago para maestros de centros de educación básica; programas tradicionales del FHIS y PRAF ocuparon el 12.5% de esos fondos. Si bien es cierto que se ha dedicado un 20.3% de estos fondos al programa de educación rural, PROHECO, solamente el 0.3% se ha ocupado para desarrollo rural a pesar de la concentración de extrema pobreza en las zonas rurales.⁷⁹

Cuadro 9: Destino de los fondos HIPC desembolsados 2000-2 (en millones de US \$)

	2000 ejec.	2001 ejec.	2002 ejec.	2003 estimado	Total	% del Total
Educación:	2.6	12.4	13.3	21.2	49.4	51.6%
Contratación 1000 maestros	1.8	3.8	4.5	5.4	15.5	16.2%
Maestros para centros de educación básica	0.0	2.3	2.7	3.2	8.2	8.6%
Desayuno escolar	0.0	0.0	1.2	2.9	4.1	4.3%
PROHECO	0.8	5.3	4.9	8.4	19.4	20.3%
Ampliando Horizontes	0.0	1.0	0.1	1.2	2.2	2.3%
Salud:	3.5	7.1	8.1	7.9	26.5	27.7%
Medicina y equipo médico	3.5	7.0	8.1	7.9	26.4	27.6%
SANAA (agua)	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1%
Desarrollo Urbano:	0.0	6.5	0.0	0.0	6.5	6.8%
Programa de Vivienda	0.0	6.5	0.0	0.0	6.5	6.8%

⁷⁹ Un 70% de los hogares extremadamente pobres están localizados en áreas rurales: 2,52 millones de hondureños viven en zonas rurales en condiciones de extrema pobreza, mientras 0,99 millones en zonas urbanas. INE (2002) XXVI Encuesta Permanente de Hogares.

	2000 ejec.	2001 ejec.	2002 ejec.	2003 estimado	Total	% del Total
Desarrollo Rural:	0.0	0.3	0.0	0.0	0.3	0.3%
Protección Social	3.4	0.2	6.3	2.0	11.9	12.5%
FHIS	3.4	0.0	0.0	0.0	3.4	3.5%
PRAF	0.0	0.2	6.3	2.0	8.5	8.9%
Otros	0.0	0.6	0.5	0.0	1.1	1.1%
Total	9.5	27.1	28.2	31.0	95.8	100%

Fuente: UNAT (2003b: 10)

5.3 Avances en las Metas Previstas: Resultados mixtos

A falta de un sistema de monitoreo de la ERP en funcionamiento en el momento de escribir este informe, el *Informe de Avances* se convierte en referencia para comparar los resultados observados en los indicadores económicos, de bienestar social, y de IDH con los *previstos* como meta por la ERP en los años 2001 y 2002. Así, la tasa de pobreza no se ha reducido a la velocidad prevista por la ERP. En el año 2001 la tasa meta de pobreza era del 63% y la observada de 64.4%. En el 2002, la prevista era de 61.5% pero la observada fue de 63.9%. En cambio, la tasa de pobreza extrema en el año 2002 ha logrado una reducción de acuerdo a la meta prevista del 45% de hogares hondureños.

Al rezago en el ritmo previsto de la pobreza ha contribuido la creciente brecha entre el crecimiento económico previsto y alcanzado: 2.6% y 2.7% observados en 2001 y 2002 frente al 3.5% y 4% establecidos como metas revisadas. Esto indica que el efecto del incremento superior al esperado de la asignación de gasto público a sectores sociales no ha podido contrarrestar la falta de crecimiento económico. Esto vuelve a subrayar los problemas de calidad y de focalización del gasto social en Honduras.

Hay una lectura mixta de los resultados de desempeño educativo y de reducción de la mortalidad y morbilidad. Los primeros muestran que las metas previstas de cobertura en los dos primeros ciclos de educación prebásica hasta la fecha están todavía muy lejos de las mejoras educativas obtenidas, mientras que la meta de cobertura en los tres primeros ciclos de la educación básica y la secundarización de la población emergente han cumplido sus metas previstas⁸⁰. 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 ampliamente sobrepasadas en el 2001.⁸¹ Un desempeño peor al esperado se observa en el acceso al agua potable y saneamiento para el año 2002 y en lo que se refiere al acceso a sistemas de eliminación de excretas. A su vez, los índices de desarrollo humano relativos al género y el índice de de potenciación de género no muestran un cumplimiento de sus metas previstas, misma situación que se observa para los indicadores de cobertura forestal, áreas protegidas priorizadas con planes de manejo y polución del aire en centros urbanos.

⁸⁰ Si bien es cierto que la meta de secundarización de la población emergente fue recalibrada para considerar población emergente en lugar de fuerza de trabajo emergente, éste último un concepto difícil de manejar estadísticamente de acuerdo al nuevo informe de Avance y Actualización de la ERP. Ver UNAT (2003b: 40)

⁸¹ Naciones Unidas reporta que ha habido cambios metodológicos en esta definición que ha afectado a la baja la magnitud del indicador.

En cualquier caso, *las tendencias de bienestar previas a la ERP no se han revertido en el presente contexto de tasas de crecimiento muy por debajo de lo previsto y de lenta implementación de la ERP*. Esto no debería sorprender demasiado dado el carácter continuista de las políticas recogidas en la ERP con las estrategias anteriores, y que sitúa las tasas de crecimiento del 2001 y 2002 ligeramente por debajo de los promedios anuales de la década pasada. En efecto, se mantiene la mejora sostenida de los niveles de bienestar en cuanto a la educación básica, mortalidad, morbilidad, mientras que los resultados se tornan decepcionantes en cuanto a la reducción de la pobreza, crecimiento económico, igualdad de género y sostenibilidad de la Estrategia.

5.4 Balance de la implementación de la ERP: severos obstáculos no sorteados

La evidencia de implementación de la ERP manifiesta una serie de deficiencias serias. Aunque difícil de evaluar en esta fase parece existir *una evidente lentitud en la implementación de políticas* establecidas en la ERP. Si bien esto no implica que no puedan completarse a tiempo las medidas previstas para 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.

Hasta la fecha, la ejecución de los programas establecidos en la ERP se encuentra sujeta a *severas restricciones financieras*. Existe un argumento general de que la paralización del acuerdo con el FMI ha dificultado la ejecución de la ERP. Sin embargo, esto sólo es una parte de un *problema más complejo de limitada capacidad de ejecución*. Contribuyen también a esa escasa ejecución la composición de financiación de la ERP en torno a fondos comprometidos en proyectos ya existentes, y de la desbalanceada asignación observada de recursos entre las diferentes áreas programáticas. Coinciden así áreas sobre-financiadas con respecto a las previsiones originales de la ERP y otras infra-financiadas. La revisión de la ERP pretende solventar este problema 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 ingreso⁸² es altamente positiva. Sin embargo, resulta crítica una reflexión entre los generadores de recursos para la cartera de la ERP (especialmente los donantes) en cuanto a si se dan las condiciones para efectivamente facilitar fondos de flexible asignación que satisfagan los requerimientos financieros identificados originalmente en la ERP o si no, de contribuir a poner las bases para esa deseable flexibilidad. Como se discute a continuación en la sección 6, no existe evidencia de que se esté produciendo esa reflexión entre los donantes, ni que la ERP haya supuesto hasta la fecha un cambio substancial en la

⁸² UNAT (2002b) Proyectos de la ERP Priorizados 2003–2006.

gestión de fondos por parte de la comunidad internacional ni un cambio en líneas de política nacional respecto a las ya existentes en la década anterior.

Existe también una *urgente necesidad de aprobar y poner en práctica un mecanismo de seguimiento de la ERP* basado en un gran detalle, como el SIERP plantea, o alternatively, un seguimiento más general orientado a los indicadores de reducción de la pobreza, crecimiento, IDH, y bienestar. Hasta la fecha se ha apostado por desarrollar un sistema detallado que todavía no ha sido aprobado ni operacionalizado. Desafortunadamente, este sistema detallado no resuelve la imposibilidad en la práctica de determinar cómo un programa o proyecto concreto contribuye específicamente a la reducción de la pobreza. Como consecuencia, es posible que un sistema de indicadores como el SIERP refleje favorablemente el cumplimiento de las metas de varios proyectos sin necesariamente observar una reducción de la pobreza. De forma similar, proyectos o programas que no reflejan un satisfactorio resultado son también compatibles con un descenso de la pobreza, alcanzada, por ejemplo, vía mayor empleo o mayor productividad laboral. Es por tanto prioritario, primero, reconocer dicho fenómeno, y, segundo, adoptar un consenso en definir qué constituye una *buen práctica* de seguimiento ante casos como los indicados anteriormente.

Asimismo, prevalece un *serio problema de socialización de la ERP*. Existe una constatación del escaso conocimiento generalizado de lo que la ERP pretende alcanzar y mucho menos de los contenidos de la misma entre la sociedad civil no sólo de Tegucigalpa sino también a nivel municipal. Si los tres municipios escogidos son buenas aproximaciones de diferentes tipos de municipalidades en el país,⁸³ en efecto, sorprende el total desconocimiento de los contenidos de la ERP entre sectores clave del gobierno local, la sociedad civil organizada y el resto de la ciudadanía. Ver Recuadro 6. De forma consistente, las entrevistas practicadas a nivel municipal y a sectores de la sociedad civil localizadas en Tegucigalpa, reportan que los contenidos de la ERP no les han sido explicados ni por parte de funcionarios del gobierno (central o departamental) ni las propias organizaciones de la sociedad civil partícipes en la ronda de consultas. Esta situación coincide con una muy escasa participación de los dirigentes de gobierno y de la sociedad civil a nivel municipal en el proceso de consulta regional (típicamente un representante asistió a las reuniones por parte del municipio), una ausencia completa de socialización a nivel municipal y una falta de transmisión a las bases ciudadanas por parte de alcaldes o responsables de la sociedad civil participantes en el proceso de elaboración de la ERP. En cualquier caso, sin conocimiento de la ERP y de su contenido, es altamente improbable que el objetivo de apropiación de la ERP por parte de los actores nacionales clave — no sólo gobierno, sino también sociedad civil y ciudadanía — sea satisfecho.

⁸³ Estos tres municipios nos permiten caracterizar grandes y pequeñas municipalidades, municipios urbanos y rurales, independiente y dependientes financieramente, no pobres y —extremadamente— pobres, cabeceras y municipios no fuertes, municipios liderados por el partido en el gobierno o por el partido en la oposición, municipios fundamentalmente agrícolas o municipios dedicados al comercio.

**Recuadro 6: La ERP en Tres Municipios de Honduras:
Siguatepeque, Yamaranguila y San Pedro Copán**

Los tres municipios hondureños elegidos para su seguimiento durante los próximos años del informe son Siguatepeque, Yamaranguila y San Pedro. Estos municipios pertenecen respectivamente a los departamentos de Comayagua, Intibucá y Copán. Siguatepeque es un municipio eminentemente urbano, que llega a los 65,000 habitantes, bien comunicado y a dos horas de Tegucigalpa en dirección noroeste. Su principal actividad económica es el comercio careciendo de producción agrícola de significancia. Su IDH en el 2002 según PNUD Honduras (2002) era de 0.64, su nivel de desnutrición del 40% y su ingreso per cápita ajustado por PPA era de US\$ 2,310 en 2001. Yamaranguila es un municipio rural de 15,864 habitantes que vive fundamentalmente de la agricultura de subsistencia. Está comunicado con la cabecera departamental, Intibucá, a media hora por una carretera de tierra. La mitad de su población vive con dos o más necesidades básicas insatisfechas; su IDH es de 0.411, su ingreso per cápita es de US\$ 1,766 y su nivel de desnutrición es del 77%. Esto le convierte en uno de los ochenta municipios rurales en los que la Subsecretaría de Presidencia está estudiando focalizar los fondos de la ERP. Finalmente, San Pedro es un municipio rural pobre del país que cuenta con unos 5,168 habitantes. San Pedro vive de la agricultura y ganadería, especialmente de la producción del café, que en décadas anteriores permitió un cierto desarrollo económico en la región pero que se encuentra actualmente estancado. Su IDH es de 0.577, su ingreso real per capita es de US\$ 1,950 y su tasa de desnutrición del 44%, por lo que queda fuera de los ochenta municipios rurales más pobres del país. Este municipio resulta interesante también por su pertenencia a una mancomunidad junto a otros cinco municipios de la zona sur de Copán que están participando en estos momentos en la elaboración de una estrategia de reducción de la pobreza a nivel departamental con apoyo de ASONOG (ver Apéndice 1).

Relacionadas con las diferencias de tamaño y desarrollo de los tres municipios, sus municipalidades muestran diferencias substanciales en cuanto a su capacidad de administración autónoma y provisión de servicios públicos. La municipalidad de Siguatepeque cuenta con 78 funcionarios, con servicios de control tributario (10 funcionarios) y auditoría interna (1 funcionario) propios. Esta municipalidad cuenta con una considerable capacidad fiscal local la cual representa aproximadamente el 90% de los ingresos totales de la municipalidad. La municipalidad ha desarrollado nuevas tasas específicas para el municipio relativas a seguridad, bomberos, y medio ambiente, que aunque no proporcionan altos ingresos demuestran cierta capacidad tributaria autónoma de esta municipalidad. En contraste, la municipalidad de Yamaranguila está compuesta por trece miembros, ninguno de los cuales son profesionales dedicados a tiempo completo a tareas de la municipalidad (la mayoría son maestros). Carece de autonomía financiera y sus ingresos tributarios personales ni siquiera cubren los gastos salariales de los funcionarios del municipio. No obstante, se está pasando de un sistema de impuestos de suma alzada por persona en el municipio (8.5 lempiras anuales por mujer y 15 lempiras por mujer, esto es, 50 y 90 centavos de dólar anual respectivamente) a un sistema progresivo respecto del ingreso declarado de las personas. La municipalidad reporta descontento entre los ciudadanos por estas medidas aunque cada vez existe mayor conciencia de la necesidad de mayores aportaciones locales para la propia administración del municipio entre sus habitantes. Con todo, aproximadamente un 85% de sus ingresos proceden de transferencias del gobierno central.

La municipalidad de San Pedro cuenta con diez miembros en total, entre los que destacan además del alcalde un miembro dedicado a tareas de tesorería, otro a tareas de gestión de la oficina de la alcaldía, y otro a la administración tributaria. Existe cierta capacidad de generar ingresos tributarios tradicionales, que representan aproximadamente el 50% del total de ingresos. El otro 50% procede de las transferencias del gobierno central. Las diferencias de capacidad entre las municipalidades también se refleja en diferencias en

la provisión de servicios locales, donde Yamaranguila y San Pedro muestran importantes lagunas en el servicio público como la ausencia de clínicas maternas, ambulancias, servicios de salud pública, bomberos, o en el caso de San Pedro, además, de centros comunitarios, culturales, recintos feriales o de abastos, e incluso alumbrado público. Ambos carecen también de un catastro municipal.

El grado de participación ciudadana en los tres municipios también varía. En Siguatepeque la municipalidad realiza cabildos abiertos y su último plan de desarrollo municipal contó con la participación de la sociedad civil. La municipalidad insiste en los patronatos están en general politizados, aunque el principal problema no es tanto la dinámica de participación sino la escasa incidencia para los destinatarios de los fondos destinados a los proyectos de inversión social en el municipio (quedando una buena parte de estos fondos en actividades dirigidas desde Tegucigalpa). La sociedad civil entrevistada se mostró crítica con los cabildos abiertos sobre todo por su escasa regularidad. Reconocen en efecto un fenómeno de politización en los patronatos pero sobre todo falta de empuje de la propia sociedad civil debido fundamentalmente a su falta de capacitación (programas de capacitación realizados por ONGs extranjeras no se renovaron por falta de fondos) y a la falta de recursos o apoyos a sus miembros, que realizan sus esfuerzos de manera voluntaria. Consideran que no se requieren nuevos mecanismos de participación sino una mejor disposición al diálogo y la despolitización del municipio y del país en general.

En Yamaranguila la participación de la sociedad civil parece muy activa y más armoniosa. Se llevan a cabo cabildos abiertos pero también reuniones más informales en las que los patronatos (como principal figura de la sociedad civil local) y ciudadanos pueden participar abiertamente en la toma de decisiones específicas, como por ejemplo, la ubicación de escuelas financiadas por el FHIS. La municipalidad realiza una labor regular de rendición de las cuentas a través de sencillos informes mensuales sobre ingresos y egresos repartidos a todos los patronatos. A pesar de obvias deficiencias en las capacidades técnicas existentes, la municipalidad de Yamaranguila cuenta con un plan de desarrollo municipal y su correspondiente priorización de inversiones en donde los patronatos reconocen haber sido consultados. Se aprecia un evidente grado de satisfacción entre los mismos por su grado de participación en la vida pública así como por su organización. Como ejemplo, los diferentes patronatos se agrupan geográficamente en tres áreas y se aseguran que siempre asista un representante de cada área geográfica a las reuniones. Reconocen patronatos y alcaldía que el problema no es realmente la participación de la base o serios problemas de politización sino la falta de fondos para llevar a cabo los proyectos sanitarios, educativos, y productivos que han identificado como prioritarios para el municipio.

En San Pedro de Copán, la participación municipal en la toma de decisiones locales también se basa en cabildos abiertos, entre 7 u 8 cada año. Presidentes de patronatos, representantes del sector salud y educativo directamente pueden hacer sus solicitudes a la municipalidad, aunque ésta por regla nunca estudia propuestas individuales. Cada propuesta presentada debe estar respaldada primero por la comunidad. La municipalidad actúa como un receptor de esas propuestas en lugar de tomar la iniciativa, limitándose a buscar contrapartes entre la comunidad internacional o sociedad civil nacional que aporten ayuda financiero o técnica. Todas las propuestas de inversión deben tener un componente de financiación propia por parte de la comunidad, aún cuando éste sea simbólico. No parecen existir dudas de que los patronatos, el resto de la sociedad civil y los ciudadanos están interesados en el seguimiento y monitoreo de la labor municipal, y se reconocen los problemas de corrupción a nivel nacional como el principal problema que dificulta esta labor. Para la municipalidad y los patronatos entrevistados el hecho de que San Pedro y otros cuatro municipios de la Mancomunidad a la que pertenece sean del partido opositor supone un tratamiento desfavorable entre las autoridades departamentales y del gobierno central que se evidencia en la práctica en la falta de una clínica materna o de un médico fijo a tiempo completo. Curiosamente, esto no impide unas estrechas relaciones con el otro

municipio que completa la mancomunidad y que pertenece al partido del gobierno.

En lo que si parecen coincidir los tres municipios es en su grado de desconocimiento de la ERP y en su percepción de que la Estrategia no significa ningún cambio práctico en su situación. Las razones son varias. En el caso de Siguatepeque, la participación puntual de un representante municipal no tiene continuidad para el resto de funcionarios de la municipalidad o del resto de ciudadanos o sociedad civil. Como resultado, los patronatos y la sociedad civil consultada en este municipio confirmaron carecer de conocimiento de la ERP y del proyecto de descentralización más allá de referencias en los medios de comunicación. En Yamaranguila y San Pedro el desconocimiento es todavía mayor en tanto en cuanto su exposición a medios de comunicación es más limitada. En Yamaranguila han oído hablar de la Estrategia pero desconocen sus contenidos mientras que los patronatos de San Pedro reconocieron no haber recibido ninguna presentación, explicación o capacitación de ningún tipo sobre la ERP nacional. Durante la visita a la municipalidad, un representante patronal reportó haber asistido a un taller sobre diagnóstico de la pobreza organizado por ASONOG como parte de la elaboración de estrategias departamentales de reducción de la pobreza. Este representante sin embargo no había tampoco transmitido los resultados de este taller entre los colegas municipales alegando cargas personales y laborales.

Fuente: Trabajo de campo.

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

Este capítulo presenta de forma detallada el rol del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, otros donantes multilaterales (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. Esta sección describe asimismo la coordinación actual entre donantes en cuanto a la implementación de la ERP y sus futuras responsabilidades sobre cambios en la gestión tradicional de fondos desde proyectos hacia programas y sectores. Se discute además el rol de la agencia sueca de desarrollo en ese contexto.

En el análisis de estos temas subyacen preguntas pertinentes sobre la posibilidad de que la ERP esté efectivamente empujando hacia una mayor coordinación entre donantes o hacia una mayor apropiación por parte de los agentes nacionales de las actividades de ayuda de los donantes. Otra pregunta clave se refiere a la necesidad de cambiar la modalidad de ayuda desde proyectos hasta programas y sectores en el presupuesto, como originalmente se pretendía en la ERP, pero que requiere previsiblemente una mayor capacidad nacional junto a cambios en la actitud actual de los donantes. Se indaga también la posibilidad de que Sida lidere una reflexión sobre el tipo de cambios necesarios para mejorar 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 sobre entrevistas a representantes de la comunidad internacional, gobierno y sociedad civil. Así:

- 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 rol de la comunidad ha sido el de avalar la participación amplia de la sociedad civil, abrir nuevos espacios alternativos de diálogo, y contribuir a institucionalizar las consultas futuras. No obstante, también tuvo un rol decisivo en decidir contenidos clave como las proyecciones del marco macroeconómico o la inclusión de todos sus proyectos en el marco operativo de la ERP.
- 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.

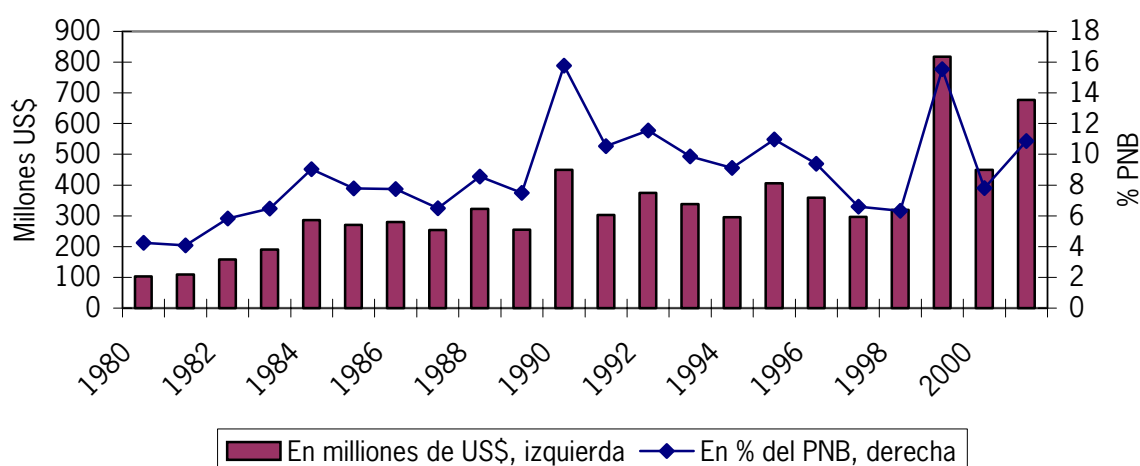
- Hay factores positivos en la línea de mayor coordinación como la priorización sistematizada de los proyectos de la ERP previstos para el 2003-6 por parte del gobierno, o la aparición de iniciativas piloto de apoyo sectorial en educación (con el programa ‘Eduación para Todos’) y sector salud (con el Fondo Global VIH-SIDA) que ha despertado el interés de algunos donantes internacionales.
- Hay sin embargo un serio obstáculo de capacidad para lograr un verdadero giro hacia la gestión sectorial. Este obstáculo se refiere a deficiencias en la gestión y planeación presupuestaria 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 sobre la necesidad de aumentar capacidad técnica en la gestión presupuestaria, permaneciendo hasta el momento en un mero instrumento de sistematización de la información. Todavía existen confusiones entre la propia comunidad internacional entrevistada sobre cuál es el verdadero objetivo de dicho Fondo y la falta de un mecanismo de seguimiento y monitoreo de la ERP restan relevancia a este mecanismo.
- Las implicaciones para Sida pasan en primer lugar por activar un debate sobre las verdaderas expectativas de que la ERP se convierta en un instrumento que permita efectivamente cambiar la forma de financiar la ayuda internacional.
- Sida también puede abogar 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.

6.1. La cooperación internacional en Honduras

Honduras ha recibido considerable ayuda externa durante los Noventa, con un aumento considerable a partir de 1999 como consecuencia del huracán Mitch. Ver Gráfico 2. En relación a su PIB, Honduras está muy por encima de vecinos centroamericanos como Costa Rica, Guatemala y El Salvador; al mismo nivel que Bolivia (en torno al 10% del PIB como promedio durante la pasada década; pero mucho más bajo que otros vecinos en la región como Nicaragua (41% en promedio). La agencia de cooperación estadounidense, USAID, ha sido el donante más importante durante esa época (ver Cuadro 10), aunque su ayuda ha bajado ligeramente en comparación con los Ochenta. Otros donantes bilaterales fuertes en los Noventa han sido Japón, España, Alemania y Holanda. Entre los multilaterales destacan la Agencia Internacional de Desarrollo (IDA en sus siglas en inglés) del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, con importantes contribuciones a través de su Fondo para Operaciones Especiales. La contribución de Suecia ha sido modesta hasta 1999 pero a raíz del huracán Mitch este país se convierte en un importante donante para Honduras. En ese sentido, otros donantes también aumentaron su ayuda de forma considerable después del

Mitch, como Holanda, Canadá, y sobre todo, el Banco Mundial (a través de AID).

Gráfico 2. Ayuda Internacional a Honduras, 1980–2001
(en millones de US\$ y % del PNB)



Fuente: Banco Mundial (2003b).

Cuadro 10. Ayuda neta internacional por donante y año, 1990–2000 (en millones de US\$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1990 –2000
Estados Unidos	216	112	54	97	36	81	1	68	54	58	167	944
IDA (Banco Mundial)	-2	47	59	54	62	76	50	93	62	271	36	808
Japón	83	28	44	60	45	63	52	54	25	70	50	574
BID (Fondos de operaciones Especiales)	37	2	59	48	37	28	117	21	35	60	50	493
España	8	29	7	24	34	21	18	29	75	37	30	311
Alemania	18	20	21	22	15	22	16	36	31	33	10	245
Holanda	15	0	7	10	8	21	8	11	17	41	74	213
Italia	26	31	-2	12	12	5	10	4	18	10	15	140
Canadá	7	9	26	12	10	5	5	3	5	44	7	132
Unión Europea	10	10	3	12	7	17	12	8	12	16	18	125
Francia	-5	-5	4	2	13	7	13	6	13	15	24	88
Suecia	0	0	0	1	1	1	2	2	3	31	42	82
Reino Unido	2	2	8	15	2	2	26	-5	27	-2	-5	71
Suiza	4	11	7	4	4	10	6	2	2	12	9	69
Noruega	1	1	1	1	1	1	1	2	7	6	6	26
Dinamarca	0	1	1	0	1	1	2	1	2	5	3	16
BID (otros fondos)	-3	-4	11	48	37	16	-92	6	-1	-6	-16	-5
IBRD (Banco Mundial)	-12	-14	-41	-20	-46	-51	-59	-50	-48	-47	-33	-421
Total Bilateral	50	57	116	162	117	137	39	97	90	418	62	1344
Total multilateral	439	308	318	429	300	383	213	321	370	785	499	4365

Fuente: OECD (2002)

6.2 Coordinación entre los donantes: avances pero falta de apropiación nacional

Cuando Honduras se embarcó en su proceso de elaboración de la ERP los donantes estaban ya en un proceso de creciente coordinación entre ellos. Después del huracán Mitch el Grupo Consultivo se reunió en mayo 1999 en Estocolmo, Suecia. Al final de esta reunión se adoptó la «Declaración de Estocolmo» que contiene seis principios y objetivos para la reconstrucción y transformación del país (Gobierno de Honduras, 2002).⁸⁴ En esa misma reunión se formó un grupo de cinco donantes (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Suecia) con el mandato de dar seguimiento a la implementación de la reconstrucción y transformación del país. Con el tiempo, el ‘Grupo de Cinco’ (G5) se ha ampliado con otros donantes bilaterales y multilaterales. Actualmente se llama el ‘Grupo de los Quince’ (G15) y participan también Japón, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido, Banco Mundial, Banco Centroamericano de Integración Económica, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea. El G15 tiene tres instancias: el grupo de embajadores y representantes, el grupo técnico de seguimiento que establece la agenda para la primera, y varios grupos técnico-sectoriales.

El propio proceso de elaboración de la ERP ha permitido a los donantes avanzar hacia una mayor coordinación a la vez que sirvió para canalizar la presencia de la comunidad internacional en las fases de consulta y elaboración de la ERP. En efecto, los donantes agrupados en el G15 formaron el llamado ‘Grupo de Seguimiento’ para observar que el proceso de participación de la ERP efectivamente incluía a la sociedad civil. Este grupo participó activamente en todas las reuniones de consulta que el gobierno organizó durante las fases de consulta y elaboración de la Estrategia. El G15 también apoyó la iniciativa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de crear un espacio para la búsqueda de consensos y fortalecimiento del diálogo en temas de interés nacional. Este espacio, el Foro de Fortalecimiento Democrático, persiste todavía en la actualidad. Este Foro incluía originalmente no sólo personalidades del gobierno y de la política nacional, representantes de la comunidad internacional, sino también un grupo de *notables* hondureños en tareas de asesoramiento. La credibilidad de estas personalidades y el amplio abanico de sectores sociales de los que procedían fueron decisivos para poder fortalecer el diálogo nacional. Otra iniciativa del Foro fue la creación de una comisión formada exclusivamente por mujeres que daba seguimiento a temas no solo a cuestiones de género sino de combate a la pobreza desde el punto de vista de la mujer. Esta comisión estaba formada por amplios sectores que incluían desde funcionarias de la administración, parlamentarias, hasta representantes de la empresa privada y de organizaciones campesinas y étnicas.

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 repre-

⁸⁴ Los principios son: (i) reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región; (ii) reconstruir y transformar el país sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad; (iii) consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización con activa participación de la sociedad civil; (iv) promover el respeto para los derechos humanos; (v) coordinar los esfuerzos de los cooperantes, guiados por las prioridades de los países receptores; y (vi) intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa.

sentados en cada una de las mesas sectoriales del Consejo Consultivo descritos en el Recuadro 3 arriba. En principio, la comunidad donante estaría así involucrada en el control de los gastos relativos a los fondos de la ERP canalizados en el Fondo de Reducción de la Pobreza.

Aún cuando un objetivo principal del G15 es explícitamente el de promover la coordinación entre los donantes de Honduras, los progresos hacia una coordinación efectiva son todavía modestos. Estos se limitan a intercambios de información sobre programas y proyectos en marcha o en planeación, o de la llegada de misiones de los mismos donantes al país. Hay sin embargo una percepción reconocida por los propios donantes entrevistados que aún cuando la voluntad de coordinarse de forma más substancial es indudable, en la práctica cada donante sigue sus propias prioridades.

Otro objetivo del G15 es promover la iniciativa y el liderazgo del gobierno en la propia coordinación de sus demandas a la comunidad donante. En este sentido, la organización de un taller para la discusión de temas de coordinación de la ayuda exterior en marzo de 2003 puso de manifiesto la demanda por parte del gobierno de transformar el sistema de ayuda desde proyectos hacia una ayuda a programas sectoriales.⁸⁵

El Viceministro de la Presidencia subrayó de forma explícita en su presentación en este taller la necesidad de que los donantes depongan sus agendas individuales y que enmarquen sus políticas de ayuda dentro de los objetivos de la ERP (Cosenza 2003: 4).

El gobierno hizo propuestas para definir programas en las cuatro áreas prioritarias: desnutrición infantil; mortalidad materno-infantil; reactivación económica y generación de empleo; y seguridad de personas y sus bienes. La idea es que estos programas reciban financiamiento de varios cooperantes, quedando también su evaluación organizada de forma conjunta entre los donantes en base a unos indicadores comunes. Esto evitaría la duplicación de informes de evaluación — con criterios similares o diferentes — a varios donantes en forma individual. En los sectores «pilotos» de educación, salud, y agroforestal el gobierno ya está desarrollando planes sectoriales que podrían evolucionar hacia un instrumento de planificación sectorial o SWAP por sus siglas en inglés. Existen ya dos de estos programas en funcionamiento, ‘Educación para Todos’ y el ‘Fondo Global VIH-SIDA’.

En otro paso en aras de facilitar una coordinación más efectiva del financiamiento de diversos donantes, el Gobierno de Honduras procedió a priorizar los proyectos a su juicio más urgentes dentro de los lineamientos reconocidos en la ERP. Esta priorización, que no se realiza en el documento de la ERP, se recoge en el documento posterior elaborado por la Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de Presidencia, UNAT, (UNAT, 2002b) donde se califican los 77 programas y proyectos que contiene la ERP de acuerdo a seis criterios técnicos:

- cobertura de la población pobre en zonas de pobreza.
- Alineamiento con las metas de la ERP.
- Vinculación y complementariedad con otros proyectos de igual objetivo.

⁸⁵ Taller de lanzamiento: Adecuación de la cooperación internacional a las prioridades y capacidades nacionales en el marco de implementación de la ERP, Tegucigalpa, 19 de marzo 2003.

- Sostenibilidad.
- Participación, descentralización y equidad de género.
- Incidencia en el aumento del empleo y/o grupo familiar.

Como resultado, el Gobierno de Honduras identifica 49 proyectos y programas prioritarios en línea con los criterios anteriores para el periodo 2003–2006. Lamentablemente, la percepción pulsada entre miembros de la oficina técnica encargada de realizar este informe, UNAT, es que esta nueva priorización no parece haber cambiado las agendas de los donantes hasta la fecha. En tanto en cuanto *no hay una decidida apuesta por parte de los donantes de apoyar áreas programáticas pero tampoco de re-orientar sus fondos hacia proyectos de priorización propuestos por el Gobierno de Honduras*, la consecuencia es que la ERP hasta el momento parece haber cambiado muy poco el *modus operandi* de los donantes. Es difícil pues suponer que el Gobierno de Honduras haya de alguna forma aumentado su grado de apropiación sobre las actividades apoyadas por la cooperación internacional.

6.3. Roles y responsabilidades de la comunidad internacional

Independiente de la voluntad de los donantes de cambiar sus estrategias o sus agendas, lo cierto es que la falta de ejecución de la ERP hace que las deficiencias en la coordinación para la ejecución y seguimiento de la ERP tengan menos trascendencia de lo que tendrían en un contexto de mayor implementación. No obstante, la falta de implementación no puede desligarse del propio proceso de elaboración de la ERP. En primer lugar, el gobierno no recibirá nuevos fondos para la ERP hasta que no firme un nuevo acuerdo PRGF con el Fondo Monetario. Segundo, es necesario revisar las metas en tanto que las tasas de crecimiento necesarias para alcanzarlas no se han cumplido — y por bastante margen — en los casi dos años de vida de la ERP. Tercero, el propio documento de la ERP carecía de un mensaje claro y firme de priorización, lo cual no aportó un norte para las actividades de la nueva administración ni la cooperación internacional.

Actualmente ya se han tomado medidas en cuanto a la revisión y recalibración de las antiguas metas y la introducción de algunas nuevas en el informe de Avance y Actualización de la ERP así como en la priorización de proyectos y áreas programáticas tal y como se indicó arriba. Sin embargo, es importante reconocer que existe una mayor condicionalidad para recibir más fondos HIPC. En este sentido, por primera vez, los préstamos del Banco Mundial no sólo dependen de la existencia de un acuerdo con el Fondo Mundial sino que también un acuerdo con el Fondo depende de la propia existencia y ejecución de una ERP (IMF & IDA, 1999). Esto implica en la práctica mayor condicionalidad, independientemente de que sea considerada positiva incluso por miembros de la sociedad civil y el propio gobierno y de que persiga un mayor grado de participación de la sociedad civil. En el caso de Honduras, la falta de un acuerdo con el Fondo detiene la movilización de fondos del alivio a la deuda. Esto significa que la ayuda a los programas o proyectos previstos dentro de la ejecución de la ERP está siendo detenida efectivamente por la condicionalidad tradicional. Si a esto se

añade la escasa flexibilidad del gobierno para movilizar fondos entre diferentes sectores y onerosos compromisos especiales (como en el caso de los Estatutos) esto hace poco probable que el gobierno pueda en realidad tomar un verdadero liderazgo en la ejecución de la ERP.

En cuanto al papel de la cooperación en apoyar el fortalecimiento de la administración pública, el Informe de Manejo del Gasto Público del Banco Mundial (2001b) identifica áreas concretas de urgente apoyo: responsabilidad fiscal; transparencia presupuestaria; política de manejo de personal; y la necesidad de desarrollar un Marco de Gastos de Medio Plazo (MTEF en sus siglas en inglés). Ver Recuadro 5. Estas deficiencias en el presupuesto ponen de manifiesto tres cosas: en primer lugar, las escasas garantías con la que la comunidad internacional cuenta para poder en la práctica confiar en las ventajas de un cambio en su estrategia de apoyo financiero hacia apoyo directo al presupuesto. En segundo lugar, la responsabilidad de la comunidad internacional respecto a esta falta de garantías, en especial por parte del Banco Mundial y Fondo Monetario, al aprobar la ERP a finales del 2001 sin contar con instrumentos clave de manejo presupuestario ni garantías de que en el corto plazo se podría lograr (a diferencia de las previsiones sobre el sistema de monitoreo). En tercer lugar, al carecer Honduras de su *propio* marco macroeconómico de largo plazo, la responsabilidad de revisar y ajustar las metas y supuestos de la ERP recae no sólo en el propio gobierno sino también en los organismos internacionales que proporcionaron este marco macroeconómico en el primer lugar.

Por otro lado, se pone de manifiesto también que la creación de un Fondo para la Reducción de la Pobreza puede en efecto ayudar al control y transparencia en la gestión de fondos relacionados con la ERP (en tanto que sus criterios se coordinen entre todas las partes involucradas). Pero indica también que por sí sólo no va a resolver los problemas de capacidad identificados arriba como obstáculos a la gestión del gasto y hacia la disciplina fiscal. En efecto, el Fondo de Reducción de la Pobreza se puede dotar de sistemas de control que eviten la asignación de fondos específicos hacia otros destinos no deseados. Pero esta medida debe ir acompañada de una mayor capacitación del personal de la Secretaría de Finanzas y del resto de organismos públicos en general. Por tanto, en la medida que la comunidad internacional considera que no existen garantías suficientes para un apoyo presupuestario debería apoyar decididamente procesos de capacitación administrativos. De lo contrario, *el Fondo de Reducción de la Pobreza corre el peligro de convertirse únicamente en un mero instrumento paralelo al presupuesto (y por tanto al control del Congreso) para sistematizar y registrar los fondos disponibles* en las áreas programáticas que la ERP enumera sin cambiar en nada la forma en que los donantes financian proyectos. Existe además una cierta confusión — de acuerdo a lo que recoge la propia ley del FRP — entre la comunidad internacional sobre el hecho de que el Fondo de Reducción de la Pobreza no sólo gestiona los fondos procedentes del alivio de la deuda, esto es, fondos HIPC, sino también aquellos que procedan de ayuda bilateral directa y en definitiva todo lo relacionado con la ERP.

Por otro lado, es importante contar con la participación de la sociedad civil en la tarea de seguimiento de los fondos asociados al combate a la pobreza tal y como establece la ley (Ley del Fondo de Reducción de la

Pobreza) y que se esperaría de una estrategia que aspira a una contribución activa de la sociedad civil. Incluso en algunos casos la participación de la comunidad en actividades como el manejo de escuelas comunitarias o del servicio de aguas indica que su contribución puede ser en efecto muy positiva. Sin embargo, la comunidad internacional debe reconocer los límites establecidos en los roles de la sociedad civil, así como las limitaciones de capacidad y representatividad de las mismas organizaciones. Según la Ley del FRP sólo cinco organizaciones de la ERP pueden formar parte de las mesas sectoriales del Consejo Consultivo que da seguimiento a la ejecución de la ERP (ver Recuadro 4 arriba). No es posible tampoco argumentar que estas organizaciones representen la totalidad de una ciudadanía dado que ésta no las elige democráticamente. Donde sí existe un claro rol de la comunidad internacional es en velar en que los espacios de discusión, de consulta, de alternativas metodológicas para alcanzar el diálogo y de seguimiento de la ERP cuenten más efectivamente con la sociedad civil, incluso si en el futuro la ayuda internacional se canaliza a programas sectoriales.

6.4. Implicaciones para Sida

En función de lo expuesto con anterioridad, el marco de la ERP reclama a Sida y al resto de donantes internacionales mayores esfuerzos de coordinación efectiva más allá de compartir información entre ellos. Se requiere sobre todo un debate a fondo en la comunidad internacional — incluida Sida — sobre la necesidad de efectivamente dirigir ayuda hacia sectores o seguir manteniendo la ayuda hacia proyectos. Si el compromiso o las condiciones para este cambio hacia sectores no se dan 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. Cabe entonces también preguntarse en ese contexto si la ERP representa solamente más condicionalidad por parte de los organismos financieros para acceder a sus fondos o va más allá para ahondar el proceso de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil. En el escenario más pesimista se podría anticipar que instrumentos como el *Country Assistance Strategy* (CAS) y la propia ERP se limitarían a sustituir con poco valor agregado los antiguos análisis de las facilidades tradicionales de crédito del Banco Mundial en la misma forma que los PRGF vendrían a sustituir los ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*) del Fondo Monetario.

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 — como la ERP establece — es entonces conveniente plantear una discusión sobre los pasos a seguir y su secuencia. Sida puede facilitar y trasladar esta discusión al resto de la comunidad internacional en Honduras: se podría, por ejemplo, plantear primero un mayor apoyo hacia los proyectos priorizados propuestos por el gobierno; invertir al mismo tiempo en capacitar personal de secretarías clave; introducir posteriormente un apoyo técnico más concreto hacia ejercicios presupuestarios de corto y mediano plazo; y sólo a partir de entonces transferir recursos sectorialmente en lugar de en proyectos concretos, y entrar en discusiones más concretas sobre como mejorar la

eficiencia del gasto público y de la ayuda internacional. Esta discusión debe también tratar cuál es el rol de la FRP, y en qué forma se puede fortalecer la sociedad civil sin que eso implique que la misma substituya al gobierno o al Congreso en sus funciones legítimas en democracia. En este sentido existen experiencias positivas en procesos de reducción de la pobreza como Tanzania donde tales pasos se están llevando a cabo de forma satisfactoria.⁸⁶

En definitiva Sida puede 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 respecto a la ejecución de la ERP. Tampoco necesariamente debe restringir esta reflexión al caso exclusivo de Honduras. Sida podría considerar liderar un apoyo decidido a las iniciativas del gobierno de Honduras para formular programas en áreas específicas, particularmente en los sectores definidos como pilotos (educación, salud y agroforestal) y adquirir un conocimiento de primera mano de las posibilidades de un apoyo sectorial de la cooperación internacional.

⁸⁶ En efecto, un proceso similar se está dando en Tanzania ya por algunos años, donde un grupo de representantes del gobierno, del parlamento, de ONGs, de donantes y expertos independientes también encomienda y supervisa los demás estudios sobre la ejecución del presupuesto, como el «Public Expenditure Review» y los «Expenditure Tracking Studies».

7. Conclusiones y retos inmediatos de la ERP

7.1 Mirando hacia atrás

El principal valor agregado de todo el proceso de la ERP transcurrido hasta la fecha en Honduras es posiblemente la *consolidación de una práctica habitual, no traumática, de diálogo nacional*, difícilmente reversible. A pesar de que estas prácticas de diálogo resucitaron a partir de los Ochenta con la vuelta a regímenes democráticos, éstas no se habían traducido en una participación amplia de la sociedad civil hasta la experiencia post-Mitch de Reconstrucción y Transformación. Es, por supuesto, muy difícil precisar si esta consolidación de la participación amplia se hubiera producido igualmente o al mismo ritmo que se produjo si no hubiera existido la iniciativa ERP. Pero es indudablemente que la ERP constituyó un marco perfecto para una sólida consolidación del diálogo nacional y este es un logro que no debe menospreciarse en el caso Honduras donde hace relativamente poco la vida política pública se caracterizaba por relaciones autoritarias y represivas.

Paradójicamente, esta consolidación eleva las expectativas y hace más evidente el desafío pendiente de lograr una más substantiva participación de la sociedad civil en la vida pública nacional, al menos en roles que no usurpen los mandatos legítimos del gobierno y del Congreso de la Nación (como por ejemplo el del seguimiento y monitoreo de la ERP). Así, los sectores más críticos y mejor organizados de la sociedad civil ya no se contentan con ser sistemáticamente invitados y oídos, sino que reclaman una mayor incorporación de sus propuestas. En ese sentido, la ERP no respondió a las expectativas por diferentes razones como la celeridad del proceso, la falta de priorización por parte de la sociedad civil, o la necesidad de alcanzar amplios y convenientemente vagos consensos.

Como toda experiencia novedosa sin precedentes, la *ERP muestra algunas contradicciones congénitas* que si bien eran posiblemente 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 controvertibles 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. Es difícil asimismo compaginar consensos generales de política nacional entre amplísimos sectores de la sociedad civil con intereses diferentes y a veces contrapuestos a la vez que esperar una pequeña lista de prioridades nacionales que todos los actores sintieran suya.

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 apropiarse 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, a la vez que se presta relativamente escasa atención en la ERP a su desarrollo concreto. Igual podría decirse de los contenidos nominalmente resaltados pero muy superficialmente tratados en la ERP sobre cuestiones de desarrollo rural, descentralización, y equidad de género.

En cualquier caso, esta lista — indicativa más que exhaustiva — de debilidades y deficiencias no necesariamente debe ser interpretada pesimistamente como un rotundo fracaso de la experiencia. Siendo justos, las deficiencias señaladas ponen de manifiesto que *la ERP aprobada en el 2001 no es ese 'manual de instrucciones' definitivo y preciso sobre cómo reducir la pobreza en Honduras*. Por el contrario, la ERP debería ser juzgada 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. Desde ese juicio más realista de las expectativas de la ERP, se puede apreciar que en efecto varias lecciones:

- la ERP reconoce la multidimensionalidad de la pobreza y aunque hace un esfuerzo por mencionar aspectos no economicistas su diagnóstico sigue típicamente centrado en la pobreza monetaria.
- La ERP pierde la oportunidad de cuestionar la bondad de las políticas liberalizadoras de los Noventa y su impacto en el crecimiento y la reducción de la pobreza, tomando por sentado que estas políticas y un marco macroeconómico cuanto menos optimista llevarán a las ambiciosas metas planteadas.
- En cambio, la ERP hace un buen trabajo incluyendo áreas y lineamientos que difícilmente se pueden rebatir como beneficiosas para el combate a la pobreza: crecimiento sostenible, modernización del Estado, protección a los más vulnerables, buen gobierno, sostenibilidad, inversión en capital humano. Falla, en cambio, en priorizar entre estas áreas y en detallar medidas más concretas dentro de esas líneas genéricas.
- La ERP apunta correctamente hacia cambios institucionales importantes que en ningún caso son nuevos pero sí necesarios de consolidación y/o empuje. Este es el caso de la descentralización, la reforma electoral o la coordinación de la información entre instituciones

públicas. No obstante, la relevancia dada al aspecto institucional se diluye en su tratamiento superficial en el documento de la ERP a la espera de que se desarrollen posteriormente.

- La ERP hace un trabajo excelente en sistematizar todos los proyectos en marcha de la cooperación internacional al momento de elaborar la ERP (lo que tampoco ayuda para priorizar estrategias) y en identificar el monto de futuros requerimientos, aunque no tanto en cuanto a las fuentes concretas de esos fondos. Tampoco parece creíble que la mera creación de un Fondo de Reducción de la Pobreza sirva para resolver serios problemas de capacidad en la gestión presupuestaria y de restricciones financieras demasiado conocidos en Honduras como para no abordarse a fondo en la ERP.
- Finalmente, al haber de la ERP se le puede atribuir también una variedad de metas indicativas de hacia donde guiar Honduras hasta el 2015. Estas no sólo incluyen el aspecto monetarista de la pobreza, sino también aspectos relativos al capital humano, capacidades humanas, igualdad de género, y sostenibilidad. Una vez más, sin embargo, está menos claro cómo las líneas genéricas de política incluidas van a resultar justamente en dichas metas concretas.

7.2 Mirando hacia delante

Incluso de una evaluación a partir de expectativas más realistas, del análisis en este informe se identifican una serie de áreas clave que requieren un tratamiento y solución urgente para garantizar en primer lugar la continuidad de la ERP, y en segundo lugar, se subsanen deficiencias, desequilibrios y obstáculos de implementación que impiden la consecución de las metas previstas. Por encima de cualquier necesidad de corregir componentes específicos de la ERP, persiste una de enorme trascendencia para el futuro de la ERP. Los aspectos a abordar urgentemente son los siguientes:

(i) la necesidad de *definir el modelo con el que se va a seguir la implementación de la ERP*. Es necesario insistir una vez más que los amplios, generales, comprehensivos contenidos incluidos en la ERP actual imposibilitan su implementación completa. Inevitablemente, la ERP de Honduras — y posiblemente de la mayoría de ERPs — muestra problemas de operatividad como resultado de la inclusión de lineamientos generales en lugar de prioridades detalladas. Su acelerado proceso de consulta y elaboración así como la inclusión del marco macroeconómico han mermando substancialmente la apropiación de las estrategias, y el compromiso de la sociedad civil con la misma — más allá del compromiso de seguir dialogando. De esto se puede deducir que una ERP desconocida, con serios limitantes de financiamiento, y con el estigma de no poder implementarse por su vaguedad y su generalidad enfrenta serios problemas de sostenibilidad. Por ello, se hace aún más necesario el planteamiento de formas alternativas de implementación de la ERP. A continuación se presentan tres de estas posibilidades, todas ellas no excluyentes entre sí y compatibles con el proceso de implementación del documento original de la ERP.

Priorización de la ERP: En primer lugar, hay ya experiencias que podrían catalogarse como positivas respecto a la posibilidad de que cada administración priorice tres o cuatro elementos de la ERP y dote de un desarrollo detallado de esas políticas, una legislación necesaria, los arreglos institucionales y el seguimiento necesarios. La cobertura de la ERP prácticamente permite que cualquier prioridad de las sucesivas administraciones quede debajo del ‘paraguas’ de la ERP. La actual administración parece haber apostado por una serie de prioridades como es el caso de la seguridad ciudadana; la Política Nacional de la Mujer; la reordenación de las tareas de la SAG, Ministerio de Gobernación, SOPTRAVI, Ministerio de Salud y de Educación en el área de pobreza rural; y el desarrollo del programa de descentralización de la administración y fortalecimiento de gobierno local. Estos ejemplos muestran claramente también las dificultades a las que se enfrentan un paquete de políticas priorizadas. Como se vio anteriormente, el INAM opera con una significativa falta de recursos; existen serios problemas de coordinación de roles en el tema de pobreza rural; y el proceso de descentralización es crónicamente lento en Honduras. Sin embargo, esta solución permite concentrar esfuerzos y recursos en ciertas áreas dentro de la ERP. En este sentido, el *Informe de Avance* argumenta claramente la necesidad de racionalizar más efectivamente la implementación de la ERP evitando duplicidades y aumentando el grado de coordinación de los diferentes actores. El reconocimiento de la necesidad de priorizar y el señalamiento de la reactivación económica y generación de empleo; desarrollo del capital humano; y justicia y seguridad ciudadana como prioridades de este gobierno en el propio informe de Avance (UNAT, 2003b: 48) y el documento de priorización de proyectos de la UNAT son un notable primer paso en esa dirección.

Focalización de la ERP: En la actualidad se está discutiendo la priorización de la ERP a los 80 municipios rurales más pobres del país, basándose en criterios de desnutrición infantil. A estos 80 municipios rurales se les incluiría también otros siete urbanos que concentrarían en términos absolutos un mayor número de extremadamente pobres. El principal argumento en favor de focalizar la ERP es fundamentalmente concentrar los recursos de la misma allá donde justamente son más necesarios, evitando así que estos recursos se *diluyan* en multitud de áreas y consiguientemente su incidencia en los más pobres también se diluya. Por su parte, una focalización de la ERP estaría en consonancia con la meta de reducir la pobreza extrema en 24 puntos porcentuales, y por tanto, con la propuesta de que toda la reducción de la pobreza en el país procederá del combate a la pobreza extrema. No obstante, sólo en la medida que en efecto se incluyan los 87 municipios y no sólo los 80 municipios rurales se podría hablar de una estrategia de focalización razonable. De lo contrario, los 80 municipios rurales representan aproximadamente el 12% de la población total del país, y el 22% de la población rural. Aún sin tener en cuenta de forma rigurosa los cambios demográficos en los siguientes quince años, resulta claramente insuficiente para reducir los veinticuatro puntos porcentuales la pobreza del país. Afortunadamente, la versión final del *Informe de Avances* insiste en la necesidad de focalización conjunta en los municipios rurales y en los siete urbanos.

Regionalización o municipalización de la ERP. Existen ya iniciativas de algunas organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo consultas a nivel municipal y regional con el apoyo de municipalidades, mancomunidades y de la cooperación internacional que traten de trasladar la ERP nacional de forma mas específica a las realidades de pobreza local. En este sentido, la iniciativa de la mancomunidad de municipios de Copán Sur (a la que San Pedro de Copán pertenece) muestra que es posible partiendo de planes de desarrollo municipal confeccionar estrategias de reducción de pobreza incluso en municipios de escasos recursos y limitada capacidad. Este formato verdaderamente ‘de abajo a arriba’ de la ERP facilita su apropiación y la participación de los beneficiarios de la misma. Como se ha visto en el caso de la mancomunidad citada, no difiere substancialmente de la propia ERP nacional en cuanto al diagnóstico básico de la pobreza aunque tampoco soluciona los problemas técnicos a los que este tipo de estrategias se enfrentan. No está claro sin embargo si este enfoque de regionalización/municipalización de la ERP puede complementar y enriquecer la ERP nacional o por el contrario podría llegar a sustituir ésta, bajo el supuesto de que no faltan donantes bilaterales y multilaterales dispuestos a tomar parte en estos procesos de fortalecimiento local. En este sentido, la iniciativa del PNUD para elaborar estrategias departamentales para el cumplimiento de las Metas del Milenio pone de manifiesto el interés por este tipo de enfoques aunque también una cierta duplicidad de actividades participativas. En cualquier caso, el *Informe de Avances* subraya la necesidad de descentralizar la implementación de la ERP y para tal efecto reporta la existencia de un Protocolo para la Ejecución Descentralizada y Participativa de la ERP que pretende facilitar la adecuación de planes de desarrollo municipal con los lineamientos recogidos en la ERP y aumentar la participación de la comunidad y sociedad civil en estos ejercicios de planificación. Este documento se encuentra en estos momentos en fase de elaboración por parte de la Secretaría de Gobernación y Justicia.

(ii) *Consolidar la revisión técnica de la ERP.* En este sentido, iniciativas de priorización de proyectos y programas, estudios de costos de alcanzar las metas previstas, revisión de las necesidades financieras por áreas son altamente útiles. Sin embargo, permanece todavía un problema a solventar: la relación que hace la ERP entre las políticas planteadas, los montos previstos para esas políticas y las metas obtenidas carece de una justificación suficientemente rigurosa. Las revisiones técnicas pueden sobre la marcha afinar esta relación en función de las lecciones aprendidas a medida que se implementa la ERP, y sobre todo en la medida que las metas de crecimiento económico, de desembolso de recursos o de ejecución no se ajuste a lo previsto. En este sentido, las revisiones periódicas no deberían interpretarse como una debilidad de la ERP originalmente aprobada en el 2001 sino como un excelente mecanismo para detallar las fuentes adicionales de financiación y los proyectos concretos en el medio y largo plazo que no se identifican inicialmente, y sobre todo, para integrar respuestas a las contingencias previstas pero no resueltas en el documento original.

(iii) *Completar un marco de seguimiento de la ERP* y poner este sistema de seguimiento en funcionamiento. En este sentido, se está a punto de aprobar el SIERP que coordinará el volcado de información de otros

sistemas de información a nivel ministerial y velará por la calidad de la información. Este sistema deberá enfrentarse a los tradicionales recelos existentes en el país al respecto de compartir información y evitar solapamientos en la práctica de los roles a jugar por el INE, Secretaría de Presidencia, ministerios de línea y resto de generadores de información. Sin embargo, vale recordar que sin un sistema de seguimiento de fácil acceso, uno de los pilares de la apropiación participativa perseguida por la ERP queda sensiblemente mermado.

(iv) *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. Este proceso de socialización responde a una necesidad de consolidar y agilizar la implementación de una ERP, sea cual sea el formato elegido, pero también de sentar las bases para una mayor apropiación de esas estrategias por parte de los actores nacionales. No es posible apropiarse de una estrategia e implementarla adecuadamente si ésta no se conoce.

(v) *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. Esto no debería entenderse como una más de las disposiciones de la ERP que puede seguir postergándose según las prioridades de una determinada administración, o como una arbitraria condicionalidad de los organismos financieros internacionales. En realidad, debe considerarse como la imperiosa necesidad de satisfacer un compromiso ya existente entre el gobierno de la nación y los citados organismos financieros para lograr un cierto grado de sostenibilidad fiscal y estabilidad económica en el país, y, en contrapartida, una fuente de recursos imprescindibles para implementar la ERP.

(vi) *Concienciar 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. En efecto, parece necesario una verdadera transición de proyectos a programas por parte de la comunidad internacional pero también de mejoras substanciales en la gestión presupuestaria por parte del gobierno nacional.

El planteamiento de estos retos inmediatos de la ERP llevan necesariamente a discutir la *distribución de roles y responsabilidades que suscitan estas necesidades*.

(i) El Gobierno de la República y a su cabeza el Presidente de la República debe hacer notar y liderar su inequívoco compromiso de apoyo al proceso de una ERP, no solo en cuanto al proceso de diálogo sino también a los contenidos del mismo, cualesquiera que sea el formato de implementación elegido. Debería difundirse claramente que una ERP es al menos el marco de política en la que cada administración futura, de forma sostenida, puede y debe elegir sus prioridades para combatir la pobreza, y la sociedad civil puede ejercer una labor de seguimiento participativo.

(ii) 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.

Los compromisos de reforma político-electoral realizados por los cinco partidos durante la elaboración de la ERP deben ser prioritariamente llevados a cabo.

(iii) 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 ERPs locales poniendo quizás en peligro 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 los roles esperados para las comunidades.

(iv) Los municipios deben continuar en su proceso de definir de forma concreta sus prioridades para el combate a la pobreza, aumentado en la medida de lo posible sus capacidades — con ayuda del gobierno nacional, cooperación internacional y sociedad civil — y superando en ocasiones climas de confrontación política municipal que perjudica la ejecución de proyectos que combaten la pobreza.

(v) La cooperación internacional debe concienciarse de que una ERP puede 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.

(vi) 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.

Bibliografía

- ASONOG (2001) *Estrategia de Combate a la Pobreza en la Región Occidental de Honduras*. Tegucigalpa: ASONOG
- Banco Mundial (2003a) *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. Washington DC: Banco Mundial.
- (2003b) *World Development Indicators 2003* CD Rom, Washington DC: Banco Mundial.
- (2001a) *Honduras Poverty Diagnostic 2000*. Report No.20531-HO. Washington DC: Banco Mundial
- (2001b) *Honduras Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability*. Report No. 22070. Washington: Banco Mundial.
- (2000) *Manual de Estrategias de Reducción de la Pobreza*. Washington: Banco Mundial
- Bulmer-Thomas, V., ed. (1996) *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. Londres: ILAS.
- CEPAL (2002), *Panorama Social de América Latina 2000–I*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cosenza, L. (2003). *La ERP y la Coordinación de la Cooperación Internacional*, Presentación en el ‘Taller de Lanzamiento: Adecuación de la Cooperación Internacional a las Prioridades y Capacidades Nacionales en el Marco de Implementación de la ERP’, Tegucigalpa, 19 de marzo 2003.
- Cuesta, J (2002) *Crecimiento Exportador y la Distribución de Ingresos en Honduras*. Colección Desarrollo Humano Sostenible No. 5. Tegucigalpa: PNUD
- Cuesta, J. & M.L. González (2003) *Poverty and Social Impact Analysis. The Possible Effects of Electrical Privatisation in Honduras*. Poverty and Social Impact Analysis Series, 2. 2003. Londres: Department for International Development.
- Cuesta, J. & M. Sánchez (2003) *Crecimiento Exportador, Distribución y Pobreza en Honduras: Un Análisis Contrafactual*. Mimeo, Institute of Social Studies.
- Edgerton, J., K. McClean, C. Robb, P. Shah y S. Tikare (2000) ‘Procesos Participativos en la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza’ en Banco Mundial *Manual de Estrategias de Reducción de la Pobreza*. Washington: Banco Mundial

- ESA Consultores (2002) *Diseño del Sistema de Seguimiento de Indicadores de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (SIERP)*. Tegucigalpa: ESA Consultores.
- FOSDEH (2002) *El Desafío Ciudadano: Cambias las Intenciones de la Carta con el Fondo Monetario Internacional*. Tegucigalpa: FOSDEH-INTERFOROS.
- Ganuza, E., R. de Barros, L. Taylor & R. Vos eds. (2001), *Liberalización, Desigualdad y Pobreza*. Buenos Aires: PNUD.
- Gobierno de Honduras (2002) *Plan de Gobierno 2002–2006: Un Compromiso con Honduras*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- (2001a) *Estrategia de Reducción de la Pobreza*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras, Versión de Agosto.
- (2001b) *Evidencias al Proceso de Consulta de la Estrategia de Reducción de la Pobreza*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- (2001c) *Carta de Intenciones del Gobierno de Honduras ante el Fondo Monetario Internacional. Memorandum de Políticas Económicas*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- (2000) *Estrategia Interina de Reducción de la Pobreza*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- IMF & IDA (2001) *Honduras: Poverty Reduction Strategy Paper Joint Staff Assessment*. Washington DC: IMF, IDA.
- (1999). *Poverty Reduction Strategy Papers: Operational Issues*. Washington DC: IMF, IDA
- Instituto Nacional de Estadística (2002) *Vigésimo Sexta Encuesta Permanente de Hogares*. Tegucigalpa: INE.
- INTERFOROS (2001) *Estrategia de Combate a la Pobreza*. Tegucigalpa: INTERFOROS
- OECD (2002) *Statistical Database for Aid Activities*. Paris: OECD.
- OPS/OMS (2000) *Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar de 1996*. Tegucigalpa: OPS.
- Mancomunidad Sur de Copán (2003) *Diagnóstico de la Pobreza Mancomunidad Sur de Copán*. San Pedro Copán: Mancomunidad Sur de Copán.
- PNUD (2002) *Informe de Desarrollo Humano 2002*. Nueva York: Naciones Unidas
- (1990) *Informe de Desarrollo Humano 1990*. Nueva York: Naciones Unidas
- PNUD Honduras (2002) *Informe de Desarrollo Humano de Honduras 2002*. Tegucigalpa: PNUD. Tegucigalpa: PNUD.
- (2001) *Representando el mundo tras los atentados del 11 de septiembre*. Colección Prospectiva No. 1. Tegucigalpa: PNUD
- Rápalo, R. (2001) *La Teoría del Contrato Social y las Experiencias de Concertación Social en América Latina*. Colección Visión de País, No. 2. Tegucigalpa: PNUD
- República de Honduras (2002) *Decreto No. 70-2002*. Tegucigalpa: Congreso Nacional.
- Sieder, R. (1996) *Election and Democratisation in Honduras since 1980*. Democratisation 3(2): 17–40.

- Stallings, B. & W. Peres (2000) *Crecimiento, Empleo y Equidad*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Finanzas (2003) *Sin Alterar los Salarios No se Cumplirá la Meta al FMI*. Comunicaciones SEFIN, 22 Agosto 2003. Tegucigalpa: Secretaría de Finanzas
- Thorpe, A (1996) *Honduras, The New Economic Model and Poverty*, en Bulmer-Thomas (1996) *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. Londres: ILAS.
- UNAT (2003a) *Informe de Avance y Actualización de la Reducción de la Pobreza. Borrador para la Discusión*. Tegucigalpa: Secretaría en el Despacho de Presidencia de la Republica.
- (2003b) *Informe de Avance y Actualización Estrategia de Reducción de Pobreza*. Tegucigalpa: Secretaría en el Despacho de Presidencia de la Republica
- (2002a) *Panorama Económico y Social de Honduras 2002*. Tegucigalpa: Secretaría en el Despacho de Presidencia de la Republica
- (2002b) *Proyectos de la ERP Priorizados 2003–2006*. Tegucigalpa: Secretaría en el Despacho de Presidencia de la Republica
- (1999) *Estudio Sobre el Gasto en Servicios Sociales Básicos. Iniciativa 20/20*. Tegucigalpa: Secretaria Estado en el Despacho Presidencial, UNAT.
- USAID (2001) *Honduras: Análisis de Incentivos a las Exportaciones. De la Promoción de las Exportaciones hacia la Promoción de la Competitividad*. PEP Report No. HO-TA-0058. Tegucigalpa: USAID.

Apendice 1.

Estrategias alternativas a la ERP nacional: Propuesta de combate a la pobreza de interforos propuesta de la mancomunidad de copan sur

<i>Estrategia de Combate a la Pobreza, INTERFOROS 2000</i>		
	Contenido	Comparación respecto a la ERP nacional
Autoría	INTERFOROS Diciembre 2000	
Estructura del documento / análisis	1. Caracterización de la Pobreza 2. Determinantes de la Pobreza 3. Estrategias de Combate a la Pobreza 4. Propuestas regionales en 4 departamentos y una región	(+) Discusión más amplia de ciertos determinantes apenas mencionados en la ERP como la inequidad de los activos, el sistema político y social, y la inequidad de derechos humanos (ie, desigualdad de grupos específicos). (+) Identificación concreta de necesidades regionales/departamentales. (-) No se describe el proceso consultivo interno para la realización del documento (-) No se valora el costo de los programas o lineamientos ni tampoco los riesgos para la implementación de la Estrategia (+) inclusión de otras fuentes alternativas a las oficiales (-) Escasa discusión metodológica de la calidad cuantitativa de las fuentes alternativas
Fuente Estadísticas	Fuentes oficiales para las necesidades básicas insatisfechas NBI y Línea de Pobreza, pero también fuentes alternativas no mencionadas en la ERP, como artículos críticos con el modelo de ajuste estructural. También trabajo propio de INTERFOROS y de otras ONGs.	
Caracterización de la Pobreza	Caracterización basada en NBI conjuntamente con LP	(+) incluye una dimensión adicional a la pobreza al identificar grupos de hogares con NBI pero no pobres según la LP y viceversa (-) En la práctica, la caracterización de la pobreza sigue siendo puramente cuantitativa, basada en los instrumentos que se critican a la ERP por se <i>economicistas</i> ; y el resultado es el de aumentar la incidencia de la pobreza sin mayores repercusiones a los resultados de mayor incidencia rural, entre las mujeres y otros grupos específicos. (+) Mayor esfuerzo por analizar el impacto directo de las políticas implementadas en la pobreza (+) Mayor equilibrio entre las explicaciones económicas, políticas y sociales de la pobreza (+) Mejor tratamiento de la relación entre pobreza y desigualdad (-) Evidencia en la que se basa la crítica al modelo exportador es de 1988 antes de la oleada de reformas estructurales empezaran (-) No aclara en realidad la causalidad entre estos determinantes y su incidencia en la pobreza. Describe con cierto detalle la problemática por ejemplo de la corrupción o de la centralización pero no como ésta causa la pobreza. En el mejor de los casos, se muestra una asociación pero no siempre queda claro qué es causa y qué efecto de la pobreza.
Causas de la Pobreza	1. Naturaleza excluyente de los modelos neoliberales 2. Distribución desigual de la riqueza 3. Sistema político y social excluyente	(+) Mayor equilibrio entre las explicaciones económicas, políticas y sociales de la pobreza (+) Mejor tratamiento de la relación entre pobreza y desigualdad (-) Evidencia en la que se basa la crítica al modelo exportador es de 1988 antes de la oleada de reformas estructurales empezaran (-) No aclara en realidad la causalidad entre estos determinantes y su incidencia en la pobreza. Describe con cierto detalle la problemática por ejemplo de la corrupción o de la centralización pero no como ésta causa la pobreza. En el mejor de los casos, se muestra una asociación pero no siempre queda claro qué es causa y qué efecto de la pobreza.
Estrategias de Combate	Se identifican cuatro lineamientos que deben satisfacer todas las medidas: sostenibilidad, equidad, fortalecimiento democrático, crecimiento productivo. Se identifican 7 lineamientos entre las causas de la pobreza y se	(+) Mayor concreción en áreas que la ERP apenas toca, como la inequidad de la tierra, el tema de la tributación, la reforma política, la corrupción y la desigualdad de género. (-) Ninguna indicación de la factibilidad de las acciones

	proponen programas y proyectos específicos en cada uno de estos lineamientos. El Fondo de la Pobreza es el principal instrumento propuesto para gestionar los fondos de lucha contra la pobreza.	concretas a realizar, y tampoco se indica sistemáticamente quién debe hacer qué en cada medida propuesta. (-) Se atribuye de forma poco realista un rol a la sociedad civil que en algunos casos sobrepasa sus atribuciones esperadas, como en el caso de la incorporación de representantes de la sociedad civil al Tribunal Nacional de Elecciones o a un consejo consultivo del Fondo de la Pobreza que en realidad tendría según esta propuesta un carácter ejecutivo. (-) No sólo no se detalla el costo de los diferentes lineamientos ni tampoco se habla de un costo total ni el origen de los fondos. (-) No hay discusión de cómo sus propuestas son compatibles con las metas esperadas, ni tampoco sobre los sistemas de monitoreo a excepción de un mayor rol de la sociedad civil en los instrumentos a desarrollar. (+) Aparentemente se realizaron consultas a nivel regional exclusivamente entre la sociedad civil para las propuestas regionales de Combate a la Pobreza. (-) Sin embargo, el documento no recoge cual fue el grado de discusión de diferentes miembros de la red ni de la ciudadanía en la elaboración de este documento más allá de la mención de consultas regionales. Se desconoce quién participó
Costos de los programas	No se discute	
Metas e indicadores intermedios	Recuerda en su introducción las metas de la ERP. No hay discusión de los indicadores de seguimiento.	
Participación de la ciudadanía / bases en el documento	No se aclara	
Comentarios Generales	(+) Llama la atención a temas que o no son mencionados o muy ligeramente en la ERP. (+) Demuestra al menos que hubo una serie de posiciones alternativas que se podrían haber valorado a la hora de elaborar los contenidos de la ERP	(-) Cae en algunos errores de la ERP: se desconoce que realmente participativo fue el proceso de este documento (-) No se explica convincentemente que es causa y cual efecto de la pobreza, y su caracterización sigue siendo muy economicista (NBI y LP) (-) No hay una discusión de costos ni de riesgos de la ERP, por lo que es difícil entender en base a que se priorizan las acciones (-) El rol de la sociedad civil pareciera en algunos casos sustituir los poderes legítimos del Estado. (-) El principal instrumento de esta estrategia es el Fondo de Pobreza
<i>Estrategia de Combate a la Pobreza, ASONOG 2001</i>		
	Contenido	Comparación respecto a la ERP nacional
Autoría	ASONOG (pertenece a la red de INTERFOROS) Enero 2001	
Estructura del documento / análisis	1. Contextualización de la región de Occidente, niveles de pobreza y manifestaciones de la exclusión social. 2. Propuesta de Reducción de la pobreza: lineamientos y costos	(+) Especifica la realidad concreta de tres departamentos especialmente castigados por la pobreza en el país (+) Detalla el costo financiero de la estrategia, aunque esta se limita solamente a 5 años. (-) No se detalla la procedencia de los fondos más allá del alivio a la deuda, donaciones e inversión pública y privada (-) No se elabora en el proceso interno de consulta del documento
Fuente Estadísticas	Todas son fuentes oficiales: Libro Q, PNUD, M Educación M. Salud e INA	(+) Parece utilizar ampliamente la información disponible a nivel departamental y municipal ya existente (-) No aporta fuentes de información alternativa ni propias

Apendice 2.

Entrevistas a grupos de interés (Stakeholders)

No.	Nombre	Institución	Cargo	Fecha Reunión
1	Efraín Corea	Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)	Coordinador Área de Políticas y Programas Sectoriales	24/03/2003
2	Glenda Gallardo	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Economista Senior	24/03/2003
3	Ralph Oberholzer	Secretaría de Finanzas	Vice Ministro de Crédito e Inversión Pública	24/03/2003
4	Juan Ferrera	Foro Nacional de Convergencia (FONAC)	Secretario Ejecutivo	24/03/2003
5	Israel Salinas	Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUT)	Secretario General	25/03/2003
6	Leony Yu Way	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)	Ministro	25/03/2003
7	Antonio Benítez	Consejo Nacional Campesino (CNC)	Secretario General	25/03/2003
8	Ralph Flores	INTERFOROS- ASONOG - FOSDEH	Coordinador	25/03/2003
9	Rolando Sierra	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Coordinador Proyecto de Desarrollo Urbano	25/03/2003
10	Joseph Owen	Representante para Honduras	Banco Mundial	26/03/2003
11	Erasmus Portillo	Instituto Nacional Agrario (INA)	Ministro - Director	26/03/2003
12	Dinora Aceituno	Central de Trabajadores de Honduras (CTH)	Secretaria General	26/03/2003
13	María Magdalena García	Instituto Nacional de Estadísticas (INE)	Directora Ejecutiva	27/03/2003
14	Concepción Betanco	Confederación Hondureña de Mujeres Campesinas (CHMC)	Secretaria General	27/03/2003
15	Guadalupe López	Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)	Director Ejecutivo	27/03/2003
16	Marcela del Mar Suazo	Instituto Nacional de la Mujer (INAM)	Directora	27/03/2003
17	Ronald Barahona y Benjamín Bográn	Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)	Presidente por Ley / Encargado de asuntos relacionados con la ERP y Director Ejecutivo, respectivamente	28/03/2003
18	Carlos Reyes y Juan Barahona	Bloque Popular	Coordinadores	28/03/2003

No.	Nombre	Institución	Cargo	Fecha Reunión
19	Laura Suazo y Lincoln Villanueva	Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)	Representantes del SAG ante la mesa sectorial de la ERP	28/03/2003
20	Ana Lucía Coronel	Fondo Monetario Internacional (FMI)	Representante para Honduras	28/03/2003
21	Rafael Pineda Ponce	Consejo Central Ejecutivo del Partido Liberal	Presidente	28/03/2003
22	Ian Walker y Marco Moncada	ESA Consultores	Gerente General y Consultor Senior, respectivamente	31/03/2003
23	Gladys Lanza y María de Jesús Benegas	Movimiento de Mujeres por la Paz y Federación de Asociaciones Femeninas de Honduras	Presidenta y Ex-Cordinadora, respectivamente	31/03/2003
24	Jan Robertts	Agencia para la Cooperación Sueca	Consejero	31/03/2003
25	Helge Semb	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Representante para Honduras	31/03/2003
26	Lioncia Solórzano	Red de Mujeres Rurales (RENAMUR)	Coordinadora	01/04/2003
27	Paul Tuebner y Duty Greene	USAID	Director	01/04/2003
28	Porfirio Lobo	Congreso Nacional	Presidente	02/04/2003
29	César Gonzáles	Ministerio de Gobernación	Vice - Ministro	02/04/2003
30	María Calles	COCOCH	Coordinadora	02/04/2003
31	Carlos Arita	Comisión para la participación de la Sociedad Civil	Ex- Coordinador	02/04/2003
32	David Matamoros Watson	Partido Nacional	Presidente en función	03/04/2003
33	Manuel Ramírez	Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)	Director	03/04/2003
34	Oscar Andrés Rodríguez	Iglesia Católica	Arzobispo y Presidente de varias comisiones (ex. Anti-Corrupcion)	03/04/2003
35	Concepción Aguilar y Ezequiel Miranda	ASONOG	Coordinadora del Programa de Participación Ciudadana y Técnico de ASONOG, respectivamente	03/04/2003
36	Jan Robberts	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida)	Consejero	04/04/2003

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