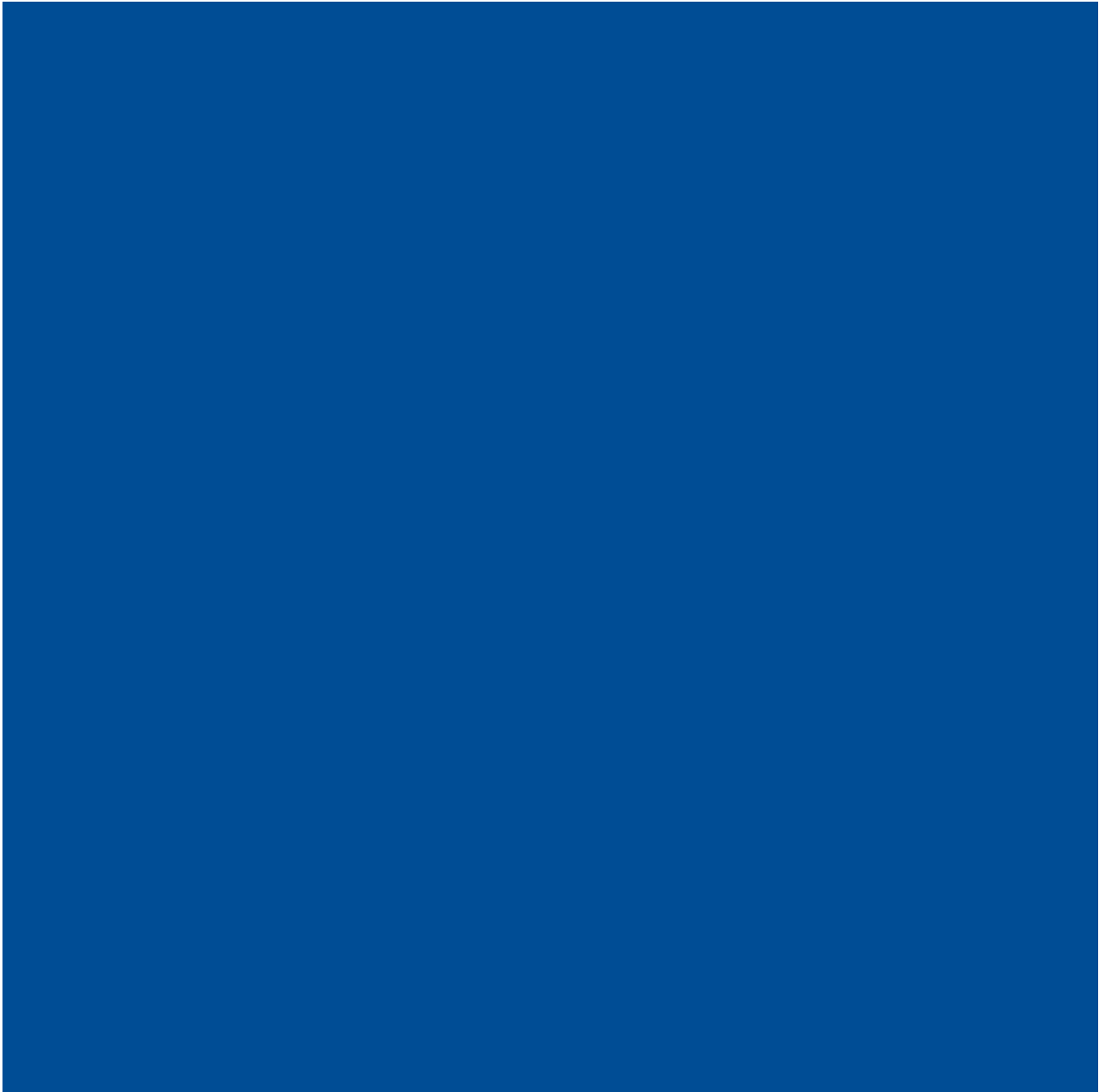


Evaluación de las Estrategias de Reducción
De Pobreza en América Latina – 2007
Informe País – Honduras

Cooperación Internacional y Ejecución Nacional: ¿Importa la Calidad?



Prefacio

El llamado Proceso ERP – el proceso que gira en torno a las Estrategias de Reducción de Pobreza – respondió a una preocupación por la elevada y persistente pobreza en muchos países en vías de desarrollo así como por la baja efectividad de la ayuda. El Proceso ERP tenía como elemento central un proceso participativo que buscaba reunir al gobierno y la sociedad civil en la identificación de soluciones a los problemas de pobreza de cada país. El compromiso de los donantes fue el de apoyar con recursos las estrategias que resultaran de estos procesos, a través de la condonación de la deuda externa, la provisión de ayuda programática y el alineamiento de sus programas de ayuda con las estrategias nacionales.

La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi) solicitó al Instituto de Estudios Sociales (ISS) en La Haya llevar a cabo un estudio de monitoreo y evaluación de los procesos ERP en los tres países de América Latina elegibles para la reducción de la deuda externa: Bolivia, Honduras y Nicaragua. El estudio se realizó anualmente durante cinco años a partir del 2003. Desde el 2003, el Proceso ERP ha tomado rumbos diferentes en los tres países, por ejemplo, mientras la ERP continua siendo un documento importante en Honduras, en Bolivia ya no se habla del Proceso ERP. Al adaptarse a estos cambios, los informes anuales han ido más allá de las ERPs mismas por lo que analizan avances en varias dimensiones de la lucha contra la pobreza en general.

Cada año se elaboraron cinco informes: tres informes sobre los avances en el proceso ERP en los países estudiados, un informe regional que presenta un análisis comparativo y otro informe comparativo sobre un tema específico escogido anualmente en colaboración con Asdi. Todos los informes se apoyan en análisis de datos, estudios disponibles y en entrevistas con los actores involucrados con el fin de incluir las perspectivas de agentes nacionales y locales. El equipo de ISS ha tenido independencia total en el diseño, puesta en práctica y elaboración de estos estudios.

Los informes anuales y los resúmenes ejecutivos en inglés y español, pueden encontrarse en el sitio web del ISS (www.iss.nl/prsp) y también en la página web de Asdi. El sitio web del ISS también incluye varios informes adicionales sobre género, desarrollo rural, y educación que sirvieron como insumos para los informes nacionales y temáticos.

Los informes del 2007 – el último año del proyecto de investigación – son algo diferentes a los informes de años anteriores en los que se presentaron con bastante detalle los avances recientes en el proceso ERP. Los

informes de país y el informe regional de 2007 presentan una perspectiva de más largo plazo sobre la experiencia del proceso ERP; en ellos se considera todo el período de este estudio y además se compara el periodo ERP con la situación previa a las ERPs a finales de los años noventa. Así, hemos buscado sacar lecciones e identificar tendencias en la ayuda externa durante los últimos 12 años, y por lo tanto, hemos revisado en menor detalle lo que ha pasado con el proceso ERP en el último año. De igual manera, el informe temático de 2007 busca situar la política reciente de desarrollo rural en una perspectiva más amplia y, en consecuencia, no presenta en detalle todos los avances recientes en el sector.

Esperamos que los informes de 2007 sirvan para provocar y enriquecer la discusión sobre el limitado impacto del proceso ERP en la región y sobre como atacar mejor el problema aún persistente de la pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua.

Kristin Komives
Coordinadora del Proyecto
Enero 2008

El presente documento ha sido escrito por Niek de Jong (SEOR, Erasmus University Rotterdam), Kees Biekart del Institute of Social Studies, La Haya (Holanda), José Rafael del Cid (ESA Consultores-Honduras) y Geske Dijkstra (Erasmus University Rotterdam). El trabajo de campo fue un insumo fundamental para la elaboración de este documento. Por ello los autores agradecen a todos aquellos que aceptaron ser entrevistados y compartieron con ellos sus experiencias sobre los temas tratados en el informe país del presente año. Los autores también agradecen los insumos de Rolando Vázquez del ISS y valiosos comentarios recibidos de Kristin Komives (ISS) durante la elaboración este documento. Este documento se ha beneficiado también del intercambio de ideas durante las reuniones de presentación de avances del trabajo realizada en La Haya en Septiembre 2007. Las conclusiones presentadas en el documento son de entera responsabilidad de los autores, así como cualquier error que pudiera permanecer.

Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina

Informe País – Honduras, 2007

Cooperación Internacional y Ejecución Nacional ¿Importa la Calidad?

Publicado por Asdi en 2008

Departamento para América Latina

Autor Niek de Jong, José Rafael del Cid, Kees Biekart, Geske Dijkstra

Imprenta: Edita Communication AB, 2008

Artículo número Sida45446es

ISBN 978-91-586-8193-4

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

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

Evaluación de las Estrategias de la Reducción de Pobreza en América Latina

Informes regionales

2007	El proceso ERP y la eficacia de la ayuda The PRS process and the effectiveness of aid
2006	La responsabilidad de reducir la pobreza Accountability for poverty reduction
2005	Presupuestar para reducir la pobreza Budgeting for poverty reduction
2004	Ilusiones y desilusiones del crecimiento pro pobre Illusions and disillusion with pro-poor growth
2003	Reducir la pobreza: ¿se puede? Can poverty be reduced? Informes temáticos
2007	Pobreza rural y desarrollo
2006	Género y los procesos ERP
2005	Presupuesto orientado a resultados para la educación
2004	Desarrollo económico local
2003	Descentralización, gobernabilidad local e implementación de las ERPs

Informes de Bolivia

2007	¿Ayuda externa efectiva para reducir la pobreza?
2006	Gobernar con los movimientos sociales
2005	¿Dialogar o gobernar?
2004	¿Más de lo mismo sin “crecimiento pro pobre”?
2004	Pobreza rural y estrategias de desarrollo rural en Bolivia
2003	“La nueva brillante idea”?

Informes de Honduras

2007	Cooperación internacional y ejecución nacional ¿Importa la calidad?
2006	¿Qué pasó con la ERP?
2005	Presupuestar la ERP
2004	El desafío del crecimiento pro-pobre
2003	Aprendiendo sobre la marcha

Informes de Nicaragua

2007	¿Por fin, la pobreza?
2006	Pobreza, problema postergado
2005	La pobreza en segundo plano
2004	Cambio y continuidad.
2003	¿Estrategia sin dueño?

Listado de Recuadros

- Recuadro 1 Tensiones entre el objetivo de apoyar la reducción de pobreza y el objetivo del alineamiento. Algunas percepciones de actores entrevistados
- Recuadro 2 ¿Honduras puede alcanzar la meta de reducción de pobreza y los ODMs en educación, salud y agua y saneamiento? Resultados de una aplicación del Modelo MAMS
- Recuadro 3 Destituciones y renunciaciones en la Administración Zelaya
- Recuadro 4 El gran avance de la ERP (hasta el 2005): El Marco Institucional
- Recuadro 5 Un nuevo actor institucional: La Red Solidaria

Listado de Cuadros

- Cuadro 1 Definición de los sectores
- Cuadro 2 Resumen del número de condiciones por convenio
- Cuadro 3 Ingresos y gastos públicos con relación al PIB (%)
- Cuadro 4 Presupuesto de la ERP 2001–2007, por fuente financiera (Millones de lempiras)
- Cuadro 5 Gasto en Pobreza o Gasto ERP 2001–2007, por programa (Millones de lempiras)
- Cuadro 6 Presupuesto de la ERP 2001–2007, por clasificación económica
- Cuadro 7 Incidencia de pobreza según ingresos 2001–2007
- Cuadro 8 Evolución de índices Gini, Theil y Atkinson (%)
- Cuadro A.1 Donaciones Recibidas del Exterior (Millones de US\$)
- Cuadro A.2 Desembolsos de Créditos, por Sector (Millones de US\$)
- Cuadro A.3 Desembolsos de Créditos Concesionales recibidos por Gobierno Central, por Acreedor (Millones de US\$)
- Cuadro A.4 Alivio de Deuda Recibido 2000 – 2006
- Cuadro A.5 Hogares por nivel de pobreza. Periodo 1991– 2007 (Valores absolutos)
- Cuadro A.6 Hogares por nivel de pobreza – Periodo 1991– 2007 (Porcentajes)
- Cuadro A.7 Presupuesto de la ERP 2001–2007, por programa (Millones de lempiras)
- Cuadro A.8 Presupuesto de la ERP 2001–2007, por clasificación económica (Millones de lempiras)
- Cuadro A.9 Presupuesto de la ERP 2001–2007, por fuente financiera (Millones de lempiras)

Listado de Gráficos

Gráfico 1	Desembolsos Consolidados de Crédito y Alivio de Deuda Externa (Millones de US\$ corrientes)
Gráfico 2	Desembolsos de Créditos (Millones de US\$)
Gráfico 3	Ayuda Externa Per Cápita (US\$)
Gráfico 4	Ayuda Externa (% del PIB)
Gráfico 5	Ayuda Externa (% del Gasto Público Total)
Gráfico 6	Desembolsos de Créditos Concesionales Recibidos por el Gobierno Central, (Millones de US\$)
Gráfico 7	Donaciones (Excluyendo el Alivio de la Deuda Externa) (Millones de US\$)
Gráfico 8	Alivio de la Deuda Externa (Millones de US\$)
Gráfico 9	Desembolsos de Créditos Concesionales por Sector – Excluyendo Apoyo a la Balanza de Pagos y Apoyo Presupuestario (Millones de US\$)
Gráfico 10	Desembolsos de Créditos Concesionales por Sector – Excluyendo Apoyo a la Balanza de Pagos y Apoyo Presupuestario (Promedio Anual en Millones de US\$)
Gráfico 11	Tasa de Crecimiento de la Población, PIB y PIB per Cápita – 1991–2007 (Porcentajes)
Gráfico 12	Evolución de las remesas familiares
Gráfico 13	Deuda Pública Externa
Gráfico 14	Servicio de la Deuda Externa
Gráfico 15	Servicio de la Deuda Interna
Gráfico 16	Servicio de la Deuda Total

Glosario

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
Asdi	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
ACI	Agencias de Cooperación Internacional
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BSG	Budget Support Group/Grupo de Apoyo Presupuestario
CCERP	Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de Pobreza
CE	Comisión Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CI	Cooperación Internacional
EDUCATODOS	Programa de Educación para Todos
EFA	Education for All/Programa Educación para Todos
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAC	Foro Nacional de Convergencia
FOSDEH	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
FTI	Fast Track Initiative
G-16	Grupo de los Dieciséis
GS	Gabinete Social
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries/Países Pobres Altamente Endeudados
IDA	International Development Agency
INE	Instituto Nacional de Estadística

ISS	Institute of Social Studies/Instituto de Estudios Sociales
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
KfW	Cooperación Alemana para la Reconstrucción (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
MAMS	Maquette for MDG Simulation
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
ODM	Objetivos del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POMA	Plan Operativo Multi-Anual
PRALEBAH	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos de la República de Honduras
PRAF	Programa de Asignaciones Familiares
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility/Facilidad para la Reducción de la Pobreza y Crecimiento
PROHECO	Programa Hondureño de Educación Comunitaria
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PSMSAC	Programa de Modernización del Sector Público (Public Sector Modernization Structural Adjustment Credit)
PSMTAC	Asistencia Técnica para el Programa de Modernización del Sector Público (Public Sector Modernization Technical Assistance Credit)
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SGGR	Sistema de Gerencia Basado en Gestión por Resultados
SIAFI	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIERP	Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza
SWAp	Sector-Wide Approach/Apoyo Sectorial Ampliado
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico
UPEG	Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión
USAID	United States Agency for International Development

Índice

Prefacio.....	1
Glosario.....	9
Índice.....	11
Resumen ejecutivo	13
Introducción	22
1. Contexto sociopolítico	25
2. ¿Ha cambiado la ayuda con la ERP?	28
2.1 Nivel y composición de la ayuda externa	28
2.2 Ayuda externa por fuente	32
2.3 Desembolsos de créditos concesionales por sectores	34
2.4 La condicionalidad de la ayuda externa antes y después del 2001	36
3. ¿Hacia modalidades de ayuda basadas en programas?	38
3.1 ¿Un cambio hacia modalidades de ayuda basadas en programas?	38
3.2 Los supuestos beneficios del apoyo presupuestario general en la práctica.....	40
3.3 Los supuestos beneficios del enfoque sectorial en la práctica: el programa educación para todos (education for All, EFA)	43
4. Compromisos de los donantes: ¿cambió algo con el proceso ERP?	46
4.1 El compromiso con la reducción de la pobreza: el discurso y los hechos	46
4.2 El compromiso con la apropiación y liderazgo gubernamentales: el discurso, la práctica y la relación con la armonización y el alineamiento.....	48
4.3 Posibles tensiones entre el objetivo de apoyar la reducción de pobreza y el objetivo del alineamiento	50

5. Compromiso gubernamental con la ERP.....	53
5.1 Compromiso gubernamental, apropiación y ejecución	54
5.2 ¿Pensándolo o haciéndolo? eficiencia y efectividad del gobierno	71
6. ¿Qué pasó con la pobreza?	81
6.1 Pobreza y desigualdad	81
6.2 Balance en el avance de la ERP.....	84
6.3 La ERP: ¿Tiene futuro?.....	86
7. Conclusiones y recomendaciones	91
Bibliografía	95
Anexo A Cuadros	98
Anexo B Condicionalidad en los convenios de préstamos y donaciones	106
Anexo C La contribución de la fuerza de trabajo migrante a la economía nacional	116
Anexo D El banco mundial evalúa su programa de créditos de ajuste estructural (2816) y de asistencia técnica (2814) para la modernización del sector público – resumen.....	118
Anexo E El BID evalúa su programa de país 2001–2006 – resumen	121
Anexo F La crisis de dos empresas estatales	123
Anexo G Listado de entrevistados	125

Resumen ejecutivo

Introducción

Honduras elaboró su Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) en 2000–2001, como una condición para recibir alivio interino de la deuda externa en el contexto de la Iniciativa HIPC Extendida de 1999. El alivio se volvió definitivo cuando el país alcanzó el Punto de Culminación en abril 2005.

Los procesos ERP coinciden perfectamente con los esfuerzos de los donantes por obtener más eficiencia y eficacia de la ayuda mediante cambios en las modalidades para su otorgamiento. Analizar si estos esfuerzos en Honduras se han efectuado en la forma esperada es el primer objetivo de este informe.

Por ser el quinto y último de esta serie de estudios, nos preguntamos también cuáles han sido los resultados generales del proceso ERP en Honduras. Por esto analizamos si el proceso y toda la atención hacia la pobreza por parte de los donantes han mejorado la voluntad y las capacidades de los gobiernos en turno para reducir la pobreza y si este esfuerzo ha conducido a la reducción de la pobreza misma.

Contexto sociopolítico

Cuatro administraciones gubernamentales se han sucedido por la vía democrática en Honduras durante el período seleccionado para este estudio (1995–2007). La primera de estas fue la de Carlos Roberto Reina (1994–1997) en la que sobresalieron dos hechos directamente relacionados con la ERP: (i) la continuidad de las reformas contenidas en el programa de modernización del Estado y (ii) la independencia con que se manejó el Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo, uno de cuyos resultados fue la aprobación de los Estatutos de los influyentes gremios magisterial y médico, cuyo costo anual se fue incrementando de manera tal que ha terminado afectando la estructura presupuestaria de la ERP.

Durante la administración de Carlos Roberto Flores (1998–2001) el huracán Mitch causó gran destrucción en el país. La comunidad cooperante creó un espacio de diálogo llamado Grupo Consultivo para coordinar la ayuda de emergencia con base a prioridades nacionales, mismas que fueron concertadas entre el gobierno y la sociedad civil y plasmadas luego en el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional. En 1999 Honduras logró la declaración de elegibilidad para HIPC y posteriormente procedió a la elaboración de su ERP, cuya versión final fue aprobada en 2001.

La Administración de Ricardo Maduro (2002–2005) se propuso alcanzar el Punto de Culminación del proceso HIPC y, con ello, conseguir liberar los recursos de condonación necesarios para el financiamiento de los programas de la ERP. La meta fue tardíamente alcanzada en el 2005. A esta administración le tocó iniciar la implementación de la ERP pero bajo fuertes limitaciones presupuestarias.

La administración actual de Manuel Zelaya (2006–2009) se inició con grandes expectativas generadas por los anuncios de condonación de la deuda externa. Dicha administración instituyó la figura del Comisionado Presidencial de la ERP que, en la práctica, se ha convertido en el administrador del Fondo Descentralizado de la ERP aprobado por el Legislativo durante la controversial presupuestación del 2006. Este gobierno ha enfrentado un creciente nivel de inseguridad ciudadana, la presión del gremio magisterial y la crisis de las empresas públicas de electricidad y telecomunicaciones. Fuertes aumentos presupuestarios destinados a seguridad y a cumplir acuerdos con el magisterio han sido realizados con cargo al fondo de la ERP, lo que ha provocado el malestar de importantes organizaciones de la sociedad civil.

¿Ha cambiado la ayuda con la ERP?

No hay cifras de las donaciones y el alivio de deuda externa recibidos antes de 2000. Las cifras disponibles muestran una reducción de las donaciones (de más de US\$300 millones anuales en 2000–2001 a unos 139 millones en 2006) y montos crecientes de alivio de la deuda externa (de 10 millones de dólares en 2000 a 138 millones en 2006), lo que muestra una cierta sustitución de la ayuda externa.

En cuanto a crédito concesional, Honduras recibió anualmente unos 200 millones de dólares en 1995–1998. Después del Huracán Mitch los desembolsos casi se triplicaron, llegando hasta US\$558 millones en 1999. Sin embargo, este aumento fue temporal. En 2004 volvió a producirse otro aumento en los desembolsos concesionales, relacionado con la firma de un acuerdo con el FMI y, posiblemente, con un apoyo de los donantes para que Honduras llegara al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC, que fue de nuevo seguido por reducciones en años posteriores.

En los años con información disponible para los tres tipos de ayuda externa se observa un aumento en la ayuda per cápita de US\$82 en 2000 a US\$104.6 en 2001 (debido a mayores desembolsos de crédito concesional y mayor alivio de la deuda externa), seguido por una reducción fuerte en 2002. Se observa de nuevo un aumento a más de 100 dólares per cápita en 2004 y reducciones en los dos años posteriores. Con relación al PIB, el nivel máximo fue alcanzado en 2001 (10.7%), comparado a 5.2% en 2006. De igual manera, la ayuda externa representó casi la mitad del gasto público en 2002, comparado con menos de un cuarto en 2006. En este último año, el 10% del Gasto Público Total fue financiado con créditos externos concesionales.

Un análisis rápido del “apoyo programático” sugiere que, contrario a lo esperado, en el período anterior al 2000 se financió una mayor parte del gasto público total con crédito concesional en forma de apoyo presupuestario o apoyo a la balanza de pagos, que en el período de la ERP. Únicamente en 2004 se observa un aumento temporal de la ayuda programática.

La fuente principal de las donaciones continúan siendo los organismos bilaterales, aunque éstos tienden a perder importancia desde el 2002, mientras aumenta la contribución de las agencias multilaterales. El alivio bilateral es más reciente que el multilateral y representaba la

mayor parte del alivio total en 2003 y 2004. En cambio, en 2005 y 2006 aumentó significativamente el alivio multilateral y éste de nuevo pasó a ser la mayor fuente de alivio de la deuda externa.

Los acreedores multilaterales forman la mayor fuente de créditos concesionales otorgados al Gobierno Central, sobre todo en los años más recientes. Los desembolsos multilaterales aumentaron mucho en 1999 y luego en 2004. En los años 2002–2004 también se observa un crecimiento en los desembolsos bilaterales.

El análisis de una muestra de los convenios de ayuda externa sugiere que después de 2001 hay menos atención al ajuste estructural y más a los sectores sociales, en general, se percibe mayor alineamiento con las políticas de reducción de pobreza que antes y en algunos acuerdos más recientes se observa un mayor número de condiciones. En general, casi todas son condiciones a ser cumplidas antes de los desembolsos. A excepción de una condición en términos de resultados (la condición de un marco macroeconómico estable), todas las condiciones están formuladas en términos de procesos.

¿Más eficiencia y eficacia gracias a la ayuda programática?

Se supone que con ayuda programática, como el apoyo presupuestario (AP) general y sectorial, se pueden evitar (algunas de) las desventajas de la ayuda vía proyectos. Además se esperan más bajos costos de transacción, mayor alineamiento y coordinación de la ayuda, el uso de y el apoyo para sistemas nacionales y una mayor orientación a resultados.

Para dar AP (general), los donantes usualmente requieren que el gobierno cumpla con ciertos requisitos previos, como estabilidad macroeconómica, una estrategia para la reducción de la pobreza y evidencia de su ejecución y confianza en el manejo de las finanzas públicas. En la práctica, estas condiciones no siempre se cumplen, lo que motiva a los donantes a condicionar el AP mismo y, de esta manera, garantizar su influencia sobre las políticas. En la práctica, los avances hacia ayuda programática parecen modestos.

AP general, sistemas y capacidades gubernamentales. El Banco Mundial, el BID y la Comisión Europea brindan AP con sistemas diferentes, cuyas condiciones casi no se basan en la ERP, porque la versión original de este documento no es suficientemente concreta. Por otra parte, los donantes también tienen sus propias prioridades.

Los diferentes programas de AP general han incluido condiciones – a veces muy detalladas – relacionadas al establecimiento o al refuerzo de sistemas (SIAFI, SIERP, entre otros) y capacidades. En muchas ocasiones, el tipo de condiciones se asemeja al de los créditos de ajuste estructural de los años noventa.

Los donantes han reaccionado de diferentes maneras ante el incumplimiento total o parcial del gobierno; en ocasiones, han reducido los desembolsos, en otras han cambiado las condicionalidades y hasta pueden cambiar la modalidad de la ayuda (es decir, de AP general hacia AP sectorial).

El Programa EFA. El programa sub-sectorial Educación para Todos (Education for All, EFA) se elaboró en 2003, pero el financiamiento comenzó en 2005. Once donantes firmaron el Memorando de Entendimiento-Marco para EFA y todos participan en la Mesa Redonda de Cooperantes en Educación. Seis de ellos participan en el Fondo Común. Dentro de este grupo se tienen muchas discusiones sobre detalles. La Secretaría de Educación (SE) les ha pedido a los donantes decidir sobre los gastos operativos. Dentro del gobierno, varios Comités coordinan y supervisan el programa.

Aún es temprano para observar resultados e impactos de este plan. Por el momento, se pueden identificar algunas características o resultados intermedios que podrían influir en los indicadores de impacto:

1. El grado de apropiación del Plan EFA parece limitado.
2. Hay mucha microgerencia de parte de los donantes. Esto se debe a varias razones: (i) no todos los donantes del Fondo Común están convencidos que se dan las condiciones para un Fondo Común; (ii) hay fuerte injerencia de los donantes que están fuera del Fondo Común; (iii) no hay presión en contra de esta microgerencia por falta de apropiación y falta de liderazgo de parte del gobierno.
3. Los costos de transacción de EFA hasta ahora son altos, tanto para el gobierno como para los donantes. Hay dos motivos principales: (i) los donantes quieren influir porque piensan que tienen mejores criterios; (ii) de parte del gobierno no siempre entienden cómo trabajar con apoyo programático o se sienten inseguros.
4. En general, las ideas de los donantes para mejorar la calidad de la educación primaria y pre-escolar parecen ser buenas, aunque a mediados de 2007 había problemas con la distribución de libros de texto y no queda claro si estos fueron de tipo logístico, político o de corrupción. Probablemente como respuesta a estos problemas, los donantes solicitaron la descentralización de la ejecución de EFA.

Compromisos de los donantes: ¿Cambió algo con el proceso ERP?

Compromiso con la reducción de la pobreza. En el discurso hay más atención al tema de la reducción de la pobreza desde el inicio del proceso ERP, o tal vez ya desde la Declaración de Estocolmo que se firmó en 1999. Para muchos donantes, esta atención también ha sido la condición principal para el alivio de la deuda externa y, de igual modo, una condición (implícita o explícita) en la mayoría de los acuerdos de préstamos o donaciones analizados para este informe.

Representantes de la cooperación internacional perciben que el gasto en pobreza sigue siendo un tema importante en el debate nacional, aunque señalan como problema la inadecuada ejecución de los fondos. Esto mueve a pensar que, en los hechos, el compromiso resulta menor que en el discurso. Algunos entrevistados opinan que desde el inicio del proceso ERP ha mejorado el nivel del debate, pero otros ponen en duda esta aseveración. En cuanto a información estadística, los entrevistados reconocen que el proceso ERP aumentó la voluntad de los cooperantes para la recolección de datos; no obstante en la práctica se observa poco apoyo al INE.

El compromiso con la apropiación y liderazgo gubernamentales. El proceso de elaboración de la ERP permitió a los donantes avanzar hacia una mayor coordinación de la ayuda externa. Sin embargo, en la implementación de la estrategia los progresos hacia una coordinación efectiva bajo el liderazgo del gobierno fueron todavía modestos, limitándose a intercambios de información sobre programas y proyectos en marcha o en planeación, o a la coordinación de la llegada de misiones de donantes al país. Parece que en la práctica cada donante continuó con sus propias prioridades. Obviamente, estas prácticas no contribuyeron a crear un ambiente favorable para promover el liderazgo gubernamental y la apropiación de las políticas.

Con relación a las políticas de reducción de pobreza, se crearon mesas sectoriales en las que participaron el gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional. En los últimos años, no hubo avances en el funcionamiento de las mesas sectoriales. Esto sugiere que, en los hechos, los procesos de diálogo entre el gobierno y los donantes en el marco del proceso ERP en general no han resultado en una mayor apropiación de las políticas de reducción de pobreza por parte del gobierno y un liderazgo más efectivo de éste en la coordinación de la ayuda externa.

Como se ha afirmado antes, en 2006 se inició un proceso de actualización de la ERP, con apoyo del BID, pero hay dudas acerca del liderazgo del gobierno en este proceso y la apropiación gubernamental de dicho esfuerzo de actualización.

En general, la retórica de los donantes deja la impresión de que existe alineamiento con las políticas del gobierno, compromiso con la apropiación nacional y mayor coordinación de la ayuda bajo el liderazgo del gobierno. Pero la práctica puede llevar a una conclusión diferente.

Posibles tensiones entre el objetivo de apoyar la reducción de pobreza y el objetivo de alineamiento. Con base a lo conversado con varios agentes gubernamentales y de la cooperación internacional en Honduras sobre este tema, se observan percepciones que cuestionan el alineamiento de algunos cooperantes y otras que cuestionan la autoridad del gobierno para solicitarlo. Al final, esto puede contar como evidencia de la debilidad del Estado hondureño para vislumbrar el horizonte de desarrollo que desea alcanzar.

Compromiso gubernamental, capacidad y resultados

Evalúamos el compromiso gubernamental con el proceso ERP a partir del cumplimiento de metas relacionadas con la creación de (i) espacio fiscal para el gasto prioritario de la ERP y (ii) sostenibilidad política de dicho proceso al lograr que el gobierno actúe con eficiencia, efectividad y coherencia en la implementación de la ERP. Parea crear el espacio fiscal, el proceso ERP contempla alcanzar metas relacionadas con crecimiento del PIB (lograr al menos un crecimiento real de entre 4.5% y 5.5% anual a partir del 2006), ingresos tributarios y corrientes de al menos 17% y 18% del PIB, respectivamente, así como aumentos del gasto social público o GSP (a al menos 50% del gasto público total a partir del 2005) y del gasto en pobreza (gasto ERP) a no menos de 9% del PIB.

Creación del espacio fiscal. En 2006 y 2007 el PIB rondó el 6% de crecimiento en medio de un clima regional e internacional favorable. Sin embargo, la tendencia dista de consolidarse al existir situaciones estructurales y amenazas coyunturales, tales como la excesiva dependencia de actividades económicas altamente sensibles a cambios en el entorno internacional y de remesas familiares (25% del PIB en 2007, pero con tendencia a la disminución de su monto), precios crecientes de los carburantes, problemas internos de corrupción, clientelismo político, pronósticos de crecimiento del déficit fiscal (3% del PIB en 2007 según predicción del FMI), degradación ambiental y alta vulnerabilidad a los desastres naturales.

Las metas en materia de recursos tributarios se han conseguido particularmente como resultado de dos importantes reformas al sistema tributario prometidas dentro del marco de la ERP: (i) la Ley del Equilibrio Financiero y Protección Social (2002) y (ii) la Ley de Equidad Tributaria (2003). En 2006, los ingresos corrientes habrían llegado a representar 19.5% del PIB y los ingresos tributarios 17.9% del PIB. Pese a las reformas indicadas, el sistema tributario aún mantiene característi-

cas regresivas. Las reformas se caracterizan por la menor participación de los ingresos generados por el comercio exterior, la generalización y fortalecimiento del IVA, cambios de menor importancia en los impuestos a la renta – centrados más en las sociedades que en las personas naturales – y simplificación tributaria al focalizarse en los contribuyentes más rentables. Son reformas que resisten la utilización de impuestos al patrimonio personal como garantía para el financiamiento del gasto social y el logro de mayor equidad y universalización de los servicios públicos.

El GSP y gasto ERP se diferencian, porque el primero incluye erogaciones que no se vinculan directamente con el objetivo de reducir la pobreza (gastos en educación superior, por ejemplo). Por otra parte, el gasto ERP incluye programas de infraestructura rural que están excluidos del GSP. En la década pasada el GSP se situó (en promedio) en, respectivamente, 35% del gasto público total y 7% del PIB, pero a partir de 1999 subió dramáticamente hasta llegar a representar, respectivamente, 51% y 11.8% hacia el 2004. Por su parte, el gasto ERP se incrementó en el período 2001–2005. En la actualidad se ubica en alrededor de 8% del PIB (contra la meta de 9%) y se espera que al menos se mantenga así a lo largo de todo el período de la ERP. La fuente de estos recursos han sido, en 2006, los fondos nacionales (64%), fondos de alivio de la deuda (18%), préstamos (13%) y donaciones (5%).

No obstante, el GSP y el gasto ERP son cuestionados por su baja calidad. En la estructura presupuestaria original de la estrategia, los programas de educación y salud representaban 34% y 18%, respectivamente. En el 2006 dichos porcentajes se situaban en 45% y 18%, con cifras preliminares del 2007 mostrando porcentajes aún más altos. Esto significa que la prioridad real de la ERP es la educación, un área cuyos beneficios reales no serán perceptibles sino en el largo plazo. Por otra parte, los indicadores de calidad de la educación revelan poco progreso en esta materia. Los pagos en salarios ocupan un alto porcentaje (40% promedio en el período 2001–2005) con posibilidades de continuar incrementándose debido a las presiones de los gremios magisterial y médico principalmente. Mientras tanto las transferencias de capital y la inversión tienden a perder importancia relativa. Los recursos ERP observan una mejor distribución espacial y social que el GSP. La ERP indica que sus acciones se priorizarán sobre las zonas más postergadas del país y los grupos vulnerables. Programas de gran importancia en la ERP como el FHIS y el PRAF dirigen sus inversiones con base en un mapa de pobreza y en el 2006 el Congreso Nacional destinó una partida de 700 millones de lempiras del Fondo de la ERP para transferirlos directamente a los municipios. Sin embargo, la transferencia de los recursos procedió en forma lenta, debido principalmente a trabas burocráticas y a la baja capacidad de ejecución de la mayoría de municipios. Los fondos descentralizados han servido para darle a la ERP una imagen más cercana a los pobres de las áreas rurales. Por otra parte, evaluaciones del Banco Mundial y del gobierno mostraron que en el 2005 al quintil más pobre de la población le fue asignado el 24% de los recursos ERP, pero que también los no pobres reciben importantes beneficios en educación, salud e incluso asistencia social. En síntesis, el gasto ERP tiene, en general, una dirección progresiva, aunque varios programas requieren importantes afinamientos en su capacidad de focalización sobre la población pobre.

Eficiencia y efectividad del gobierno. Otorgarle calidad al gasto público requiere acciones directamente relacionadas con la eficiencia, efectividad y coherencia del gobierno. Esto lo reconoce la versión original de la ERP

y por ello se propuso desarrollar un Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado, apoyar las contralorías y auditorías sociales, hacer reformas a la administración de justicia y lanzar un programa anticorrupción, impulsar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, diseñar un Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión orientado a darle seguimiento a las políticas, programas y proyectos públicos e impulsar la descentralización y creación de instancias de participación de la sociedad civil destinadas a vigilar la transparencia en la ejecución pública, mejorar la justicia y combatir la corrupción.

Los estudios que evalúan los logros en las medidas arriba listadas son pocos, pero destacan en común que las reformas han procedido con lentitud y que han sido parciales y en buena medida fallidas en términos de eficiencia, cobertura y legitimidad. El Banco Mundial y el BID han sido los cooperantes más importantes en el financiamiento de reformas de modernización del sector público, pero sus evaluaciones de los programas han dado bajas calificaciones a los logros alcanzados. El PNUD considera que se han hecho avances importantes en la institucionalización de la justicia, pero lamenta que dichos cambios todavía no son percibidos por la mayoría de la población. Con la Administración Zelaya han sido relevantes tres importantes medidas de modernización: la puesta en funcionamiento del Sistema de Gerencia basado en gestión por resultados, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Forestal. Como desafíos inmediatos para la actual administración se presentan, por un lado, las crisis de dos empresas públicas claves – ENEE (electricidad) y HONDUTEL (telecomunicaciones) – y, por otro, el reducir el tamaño de la burocracia y la inestabilidad del servicio civil.

Resultados generales del proceso ERP. Hasta el 2005, las distintas fuentes de información coincidían en señalar el virtual estancamiento de los indicadores de pobreza. El porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza se mantuvo en alrededor de 65% y el de hogares en extrema pobreza en cerca de 48% durante los años 2001 a 2005. En el área rural estos porcentajes se elevaban a un poco más de 70% en el caso de la pobreza general y de 60% en el caso de la pobreza extrema. A partir del 2006, la incidencia de pobreza comienza a declinar, a 60% en 2007. Estos resultados son prometedores, pero aún se sitúan por debajo de la meta programada para el 2005 que era de 57.6%. La pobreza extrema (36% en 2007) logra superar la meta del 2005 que se situó en 38.5%. Esto indica que, con respecto al 2005, la pobreza extrema está declinando más rápido que la pobreza general, pero es un declive más marcado en el área urbana que en la rural.

En la medida que los indicadores de desigualdad muestran un empeoramiento, la UNAT concluye que la ERP no ha mejorado la distribución del ingreso de los hogares. Parece que la política social está mostrando poco impacto redistributivo. Siendo que este es un objetivo primordial, puede decirse que lo anterior indica que la política social está teniendo poco efecto en la reducción de la pobreza. De igual manera, parece que los logros recientes en reducción de pobreza se atribuirían más al crecimiento económico que a la política social.

Motivada por los resultados alcanzados hasta el 2005, la Administración Zelaya tempranamente (2006) propuso una revisión de la ERP que apuntaría a conseguir mejor focalización y calidad de los proyectos, siguiendo los lineamientos de política inspirados por un “énfoque en activos”. En nuestro informe del año pasado mostramos simpatía por la adopción de este nuevo enfoque, pero llamamos la atención a la neceSi-

dad de mantener coherencia entre la formulación teórica y la programación presupuestaria. Contrario a lo prometido, el gobierno ha tardado en presentar la versión definitiva de esta propuesta, creando la impresión de que esta ya no se producirá o que, de producirse, llegaría en un momento poco adecuado dada la cercanía del proceso electoral de 2009.

Conclusiones principales

Las cifras disponibles para el período 2000–2006 muestran una reducción de las donaciones y montos crecientes de alivio de la deuda externa, así que parece que hubo cierta sustitución de la ayuda externa. Los desembolsos de crédito concesional aumentaron temporalmente en 1999 y de nuevo en 2004. Aparentemente, en el período anterior al 2000 se financió una mayor parte del gasto público total con crédito concesional en forma de apoyo presupuestario o apoyo a la balanza de pagos, que en el período de la ERP. Únicamente en 2004 se observa un aumento temporal de la ayuda programática.

Por el momento, las dudas en torno a brindar apoyo programático y usar el instrumento del Fondo Común en un programa (sub)sectorial parecen realistas.

No hubo un cambio fundamental en el tipo de condicionalidad.

Cuando el gobierno no ha cumplido con todas o parte de las condiciones, los cooperantes han reaccionado bajando el monto de los desembolsos o cambiando las condicionalidades o, incluso, la modalidad de la ayuda.

En la ERP se resumen una serie de compromisos de parte del Estado hondureño cuyo cumplimiento se convierte en el mejor indicador de su voluntad y capacidad para reducir la pobreza. Los compromisos han sido de dos tipos: creación de un espacio fiscal para el gasto prioritario y reformas modernizadoras del propio Estado para mejorar su capacidad de ejecución. A grandes rasgos, el primero de estos compromisos se habría cumplido, aunque se trata de un proceso todavía débil y amenazado por factores estructurales y coyunturales. El GSP y el gasto en pobreza alcanzan hoy un porcentaje aceptable, pero no así la calidad de su ejecución, que prioriza el gasto corriente, entrega servicios deficientes y en buena medida necesitados de mejor focalización sobre los pobres. El segundo de los compromisos muestra un nivel de cumplimiento menor, a pesar de varias reformas importantes. Las acciones relacionadas con la modernización del Estado continuaron a ritmo lento. Aún así las reformas que crean un marco apropiado para la buena ejecución de la ERP han constituido un aspecto relevante del proceso, pero insuficiente para alcanzar la calidad deseada en la provisión de servicios.

El primer quinquenio de la ERP fue poco fructífero al no alcanzar las metas de reducción de pobreza. El panorama mejora a partir del 2006, al observarse bajas en los indicadores de pobreza general y pobreza extrema, que sin embargo, apenas se acercan a las metas trazadas para el 2005. Por otra parte, el empeoramiento de los indicadores de desigualdad en el período ERP induce a pensar que la reducción de la pobreza recientemente observada puede deberse más al crecimiento económico que a la política social.

Todo este panorama nos hace concluir que el futuro de la ERP depende, primero, de la voluntad nacional para mantener la estrategia y segundo, de que dicha voluntad supere la retórica, para traducirse en esfuerzos redoblados, que aprovechen las oportunidades del entorno económico favorable y en mejoras sustantivas en la implementación de la

política social, aumentando la capacidad de ejecución y afinando la focalización y la mejor calidad de los servicios. Si la propuesta de actualización de la ERP, que el gobierno prometiera en el 2006, resultara coherente en teoría y operacionalización y se pusiera pronto en implementación, el país estaría dando la mejor muestra de que desea continuar en la línea de cumplir los compromisos pactados con sus pobres.

Recomendaciones

Recomendamos a la Cooperación Internacional apegarse al carácter de la ERP como política de Estado, lo que implica negociar sus intervenciones teniendo como referencia la ERP y los ODM.

También recomendamos que la Cooperación Internacional de apoyo a los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a las instituciones a cargo de los mismos. En el caso de la ERP ameritan apoyo particular la UNAT, el INE, el SIERP, las UPEGs y usuarios claves de la sociedad civil, entre las que están los involucrados en procesos de Auditoría Social.

Por otra parte, en el Informe 2003 se recomendó que “... en la medida que la comunidad internacional considera que no existen garantías suficientes para un apoyo presupuestario debería apoyar decididamente procesos de capacitación administrativos” (Cuesta 2003:102-103). Esta recomendación continúa siendo válida.

Introducción

Honduras elaboró su Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) en 2000–2001, como una condición para recibir alivio interino de la deuda externa en el contexto de la Iniciativa HIPC Extendida de 1999. El alivio se volvió definitivo cuando el país llegó al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC en abril 2005.

Con la elaboración de ERPs con amplia participación de la sociedad civil por los países elegibles para el alivio de la deuda se esperaba garantizar que el dinero liberado de los pagos al servicio de las deudas sería utilizado para el combate de la pobreza. Al mismo tiempo, se esperaba que el requisito de elaborar una ERP con participación de la población garantizara un mayor sentido de apropiación nacional de las políticas para reducir la pobreza, y en consecuencia, una mejor implementación.

Las ERP también conformarían la base para toda la ayuda internacional. Según los principios de apropiación y asociación ('ownership' y 'partnership'), se esperaba que las ERP cambiaran las relaciones entre donantes y países receptores, así como las modalidades de ayuda. Los donantes no sólo iban a alinearse con las estrategias, aceptando el liderazgo del gobierno, sino que también iban a otorgar más ayuda en modalidades flexibles como apoyo presupuestario y apoyo sectorial.

Entonces, los procesos ERP coinciden perfectamente con las aspiraciones de los donantes por lograr más eficiencia y eficacia de la ayuda. En años recientes, los esfuerzos para mejorar la eficiencia y la eficacia de la ayuda fueron confirmados en las Reuniones de Alto Nivel en Roma (2003) y París (2005). En la Declaración de París, más de 100 países y organizaciones oficiales se comprometieron a promover cinco principios en sus prácticas: apropiación nacional, alineación, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua. Estos principios fueron concretados en metas cuantitativas, a lograrse en 2010. Por ejemplo, se propone otorgar 60% de toda la ayuda en la forma de modalidades programáticas, es decir en forma de apoyo presupuestario o apoyo sectorial.

En consecuencia, el primer objetivo del informe de este año es el de analizar si el proceso ERP en Honduras ha mejorado la eficiencia y *eficacia* de la ayuda, a través de los cambios esperados en las modalidades para otorgar la ayuda. En este contexto, la eficiencia de la ayuda se refiere a la relación entre los insumos (las diferentes modalidades de ayuda con sus respectivas condiciones y procedimientos) y sus efectos inmediatos (mejores sistemas gubernamentales, mayor implementación de las condiciones, reducción de costos de transacción). Se espera que la

armonización y el alineamiento con los planes y procedimientos del gobierno lleven a mayor eficiencia, a través de la reducción de costos de transacción y a una mayor congruencia entre las prioridades del gobierno y los requerimientos de los donantes. La eficacia de la ayuda es la relación entre los efectos inmediatos de la ayuda y los resultados intermedios o finales en relación a la reducción de la pobreza, por ejemplo, el gasto pro-pobre en el presupuesto (resultado intermedio) o la reducción de la pobreza (resultado final).

Además, ya que éste es el quinto y último año de este estudio, nos preguntamos cuáles han sido los resultados generales del proceso ERP en Honduras. Analizamos si el proceso y toda la atención hacia la pobreza por parte de los donantes han mejorado la voluntad y las capacidades de los gobiernos de turno para reducir la pobreza y si esto ha llevado a la reducción de la pobreza misma.

Es muy difícil establecer una relación entre el proceso ERP, los cambios en las modalidades de ayuda y la eficiencia y eficacia de la ayuda. Hay muchos factores que intervienen, especialmente en la relación entre modalidades de ayuda y eficacia. En el estudio empírico se intenta contestar las siguientes preguntas al respecto:

- ¿Ha cambiado la ayuda como resultado del proceso ERP? ¿Cuáles son las tendencias desde 1995 hasta 2006 en cantidades, modalidades, grado de alineación y armonización, y condiciones?
- ¿Sí hay cambios en el proceso de otorgar la ayuda, hay alguna evidencia de que la ayuda es ahora más eficiente?
- ¿Qué pasó con la voluntad y las capacidades de los gobiernos para reducir efectivamente la pobreza? ¿Sí hay mejoras, en qué medida se pueden atribuir al proceso ERP? Y, finalmente, ¿Qué pasó con la pobreza?

Para contestar las preguntas, se han usado datos estadísticos y se han conducido entrevistas con personas involucradas. Además se han consultado documentos relevantes, así como los informes de los años anteriores. Al haber estudiado Honduras intensamente por cinco años, estamos en una buena posición para poder contestar las preguntas cualitativas sobre la contribución del proceso ERP a los cambios en la ayuda y en la voluntad y en la capacidad de los gobiernos para reducir la pobreza.

En el primer año de este estudio se analizaron procesos relativos a la consulta, contenido, implementación y – en su momento – expectativas futuras de la ERP. En el Informe 2003 se concluyó, entre otros, que “El principal valor agregado de los procesos de consulta, elaboración, implementación inicial y primera revisión de la ERP en Honduras es posiblemente la consolidación de una práctica habitual, no traumática, de diálogo nacional, difícilmente reversible,” la ERP mostró contradicciones y deficiencias que pusieron “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.”

Una de las conclusiones del segundo informe fue que “El debate académico y entre los organismos financieros internacionales ha sido hasta el momento incapaz de alcanzar un consenso relativo a qué se entiende por crecimiento pro-pobre, y muchos menos sobre cómo operativizarlo en políticas concretas.” Otra conclusión fue que “la ERP no llevó de forma operativa a una mayor y mejor coordinación y armonización entre donantes, aunque se reforzó el compromiso de la comunidad internacional de mejorar ésta.” El Informe de 2004 se tituló: “Aprendiendo sobre la marcha: La ERP en Honduras”, dando a entender que la

estrategia no es un acuerdo nacional escrito en piedra, sino un proceso del que una Nación entera, principalmente, y la Cooperación Internacional secundariamente, son responsables. Se supone que es una política de Estado, que no puede cambiarse antojadizamente, pero que es sujeto de actualización (afinamiento), cuando esto resulte de la evaluación seria y la consulta pública adecuada. Por esto mismo, la ERP incluyó un Sistema Integrado de Evaluación (el SIERP), un instrumento de uso público, y no únicamente gubernamental, pensado para alimentar el debate y la rectificación.

El Informe 2005 trató de determinar “cómo la ERP estaría incidiendo en la política y gestión presupuestaria y qué adaptaciones se han realizado en la formulación y ejecución del presupuesto nacional para viabilizar la ERP.” Se concluyó que si bien quedaran muchas tareas pendientes, se habían hecho importantes mejoras en la gestión presupuestaria y en el tratamiento del gasto de reducción de la pobreza desde el inicio del proceso ERP, con el apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales y de los donantes.

El enfoque del informe del año pasado fue la responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía (RGC), o “downward accountability”.. El informe concluyó que en los últimos años se habían registrado avances modestos en la RGC, y que la mayoría se refirieron principalmente al uso de los recursos. Todavía no se observó mucho progreso en la RGC en materia de políticas de reducción de pobreza y muchos menos en cuanto a los resultados de dichas políticas. Otra conclusión del Informe 2006 fue que los avances en la coordinación y armonización de la ayuda habían sido limitados desde el año electoral 2005, parcialmente por falta de liderazgo del gobierno en estimular procesos de armonización de la ayuda a través de enfoques sectoriales o sistemas comunes de apoyo presupuestario en general.

El Informe 2006 proveyó material que estimuló la discusión abierta durante varios meses. Importa decir que, en opinión del grupo de investigación del ISS, son pocas las apreciaciones realmente originales que el documento contenía, dado que los más importantes juicios sobre el avance de la ERP procedían del Gobierno mismo, o al menos de sus equipos de analistas o técnicos. Que esto fuera así es digno de encomio, porque revela capacidad autocrítica y despierta esperanzas para la rectificación.

El presente informe sobre la eficiencia y la eficacia de la ayuda externa concluye, entre otros, que, aunque no hay registros completos y exactos de la ayuda externa, la información que existe sugiere que no se puede observar un cambio sustantivo y estructural en esta ayuda hacia modalidades basadas en programas.

El resto del informe está organizado como sigue. El Capítulo 1 se dedica a proporcionar una breve descripción del contexto sociopolítico del país, cubriendo el período 1995–2007. En el Capítulo 2 se trata de sopesar si la ayuda externa ha cambiado con el proceso ERP, a través de un análisis empírico de la información estadística disponible de la ayuda externa en el período 1995–2006 y un análisis de la condicionalidad de una selección de convenios de ayuda externa. En el Capítulo 3 se analiza si en Honduras, con el proceso ERP, la ayuda externa ha cambiado hacia modalidades basadas en programas, y si en la práctica se materializan los supuestos beneficios de dichas modalidades. El tema del siguiente capítulo es el de los compromisos de los donantes con la reducción de la pobreza y con la apropiación y el liderazgo gubernamental. En el Capítulo 5 se observa si la ejecución nacional ha cambiado con el proceso ERP y en el

1. Contexto sociopolítico

Capítulo 6 lo que pasó con la pobreza. Finalmente, en el Capítulo 7 se presentan las principales conclusiones y las recomendaciones.

El año 1995 fue el segundo de la Administración de Carlos Roberto Reina (1994–1997), que a su vez constituía la cuarta de las administraciones gubernamentales del período constitucional iniciado en 1982. Luego de un primer año económicamente desastroso (decrecimiento de 1.3%) y de lento rediseño de una agenda gubernamental improvisadamente iniciada, el Presidente Reina dio continuidad a las reformas relacionadas con el Programa Global de Modernización del Estado (PGME) que provenía de la administración anterior. El PGME contemplaba cuatro áreas estratégicas, cuales eran: (i) el redimensionamiento y modernización de la administración pública; (ii) la descentralización político-administrativa; (iii) la reforma de los poderes legislativo y judicial; y, (iv) reformas políticas. Estas reformas procederían a paso lento en la medida que enfrentarían los últimos reductos del autoritarismo militar – tales como el control ejercido sobre las fuerzas policiales y el servicio militar obligatorio – y la inercia del anterior sistema oligárquico y su reconfiguración bajo la nueva vestidura de la democracia formal.

Un hecho peculiar de la Administración Reina fue la independencia con que se manejó el Poder Legislativo con relación al Ejecutivo, una situación excepcional considerando la tradición presidencialista de Honduras explicada por la fuerte personalidad y habilidad política del Presidente del Congreso, Carlos Roberto Flores, quien a su vez aspiraba a suceder en el mando a Carlos Roberto Reina. Desde el Congreso, Flores primero reafirmó el control del partido liberal – el mismo al que pertenecía el Presidente Reina – e impulsó medidas que le congraciaron con el sector laboral, particularmente los numerosos e influyentes gremios médico y magisterial. Ambos gremios consiguieron el apoyo legislativo para hacer aprobar sus llamados estatutos que instituían, como principal medida, regímenes salariales especiales, atados a los cambios en el nivel de salario mínimo que anualmente acuerdan el gobierno, la empresa privada y las centrales sindicales. A futuro, este acto político vendría a tener impactos en el gasto público, que de alguna manera condicionaría también el presupuesto de la propia ERP.

Como era predecible, la contienda electoral de 1997 dio paso a la Administración de Carlos Roberto Flores (1998–2001), que en su primer año sufrió el impacto del Huracán Mitch (octubre-noviembre). El nivel de destrucción causado por este fenómeno natural puso al país – así

como a los vecinos de Centro América – en una situación de extrema precariedad que obligó a la búsqueda del apoyo internacional. Esta acción tuvo pronta respuesta al crearse un espacio de diálogo llamado Grupo Consultivo (GC), cuyo propósito sería la coordinación del apoyo de la ayuda externa con base a prioridades nacionales. En la segunda reunión del GC, celebrada en Estocolmo en mayo de 1999, Honduras presentó su Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN), que a su vez emergió de negociaciones entre el Gobierno de Honduras y las organizaciones de la sociedad civil. El GC continuó con posteriores reuniones en el 2000 y en el 2004, en las que se revisaron los avances del PMRTN y se conocieron los progresos en la formulación y posterior implementación de la ERP, así como en la organización del Sistema de Información de la ERP (SIERP).

Estos acontecimientos tuvieron lugar bajo el contexto de la Iniciativa para Países Altamente Endeudados (HIPC, siglas del inglés), que desde 1996 habían anunciado el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. En 1999 Honduras logró la declaración de elegibilidad para HIPC y procedió a la elaboración de su Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), que a su vez formaba parte de las metas del PMRTN.

La Administración Flores tuvo como punto culminante el proceso de discusión y elaboración de la ERP. La versión final de la ERP fue aprobada en el 2001 – contra pronóstico por haber sido año electoral – con el apoyo de todos los candidatos a la presidencia de la República. Como se decía en el Informe ISS del 2003, esta aprobación afianzaría dos elementos claves del período que permiten entender mejor el proceso ERP en Honduras. Esos elementos fueron la redefinición de las relaciones cívico-militares y el decidido apoyo gubernamental a foros de la sociedad civil. Estas dos tendencias serían claves para el fortalecimiento de la participación civil en los años subsiguientes (Cuesta, 2003: 22).

A la Administración Flores siguió la Administración nacionalista de Ricardo Maduro (2002–2005). Con respecto a la ERP, esta administración gubernamental se propuso alcanzar cuanto antes el punto de culminación del proceso HIPC y, con ello, conseguir liberar los recursos de condonación necesarios para el financiamiento de los programas de la ERP. Lamentablemente, esta meta no fue obtenida sino hasta en las postrimerías del período gubernamental del Presidente Maduro (2005). Antes fue necesario cumplir con las condiciones establecidas, entre las que figuraban las controversiales medidas de disciplina en el gasto público. Como parte de dicha disciplina, la empleomanía estatal debía mantenerse limitada, cerrando con esto las posibilidades de juego clientelista a que están acostumbradas las cúpulas de los partidos políticos para granjearse el apoyo de su liderazgo intermedio. Esto explica, en gran medida, el distanciamiento que emergió tempranamente entre el gabinete de la Administración Maduro y los principales conductores del partido oficial (el Partido Nacional). Pero la disciplina macroeconómica también obligaba a controlar el gasto relacionado con las remuneraciones de los empleados públicos, aspecto que también provocó conflictos entre el gobierno y los gremios más poderosos, en este caso, los maestros y los médicos, quienes ampararon sus reclamos en los estatutos aprobados desde finales de la Administración Reina. Estos conflictos fueron particularmente intensos en el caso de los maestros, pues la posición gubernamental se basaba no únicamente en motivos de disciplina fiscal, sino también en el cumplimiento de metas sectoriales que habían pasado a formar parte de la ERP, eran metas de cobertura y calidad de la

educación básica que implicaban conseguir un año escolar no menor de 200 días. Para terminar de complicar las cosas, estaban las limitaciones a la inversión pública, que impidieron a la Administración Maduro realizar obras que, como la ampliación y mantenimiento de la infraestructura vial, suelen levantar el prestigio de los gobiernos entre adeptos con especial influencia económica y política. De esta manera se entiende mejor la mezcla de amargura y satisfacción encerrada en la expresión del Presidente Maduro al trasladar el poder a su sucesor en el cargo: “La mesa queda servida”.

Coincide este informe con el inicio del tercer año de la Administración de José Manuel Zelaya (2006–2009). Este período presidencial se inició bajo las grandes expectativas que generaron tanto el alcanzar el punto de culminación del proceso HIPC, como las cifras que sucesivamente se fueron conociendo acerca de las condonaciones de la deuda externa.

Hasta ahora la Administración Zelaya se ha estado beneficiando de un contexto económico favorable en sus aspectos generales (ver detalles en la sección 5.1), pero ha tenido que enfrentar problemas derivados de las presiones de los principales gremios de empleados públicos, particularmente los maestros, del aumento del nivel de inseguridad ciudadana, de la crisis de empresas públicas claves, como la ENEE (electricidad) y HONDUTEL (telecomunicaciones), del débil liderazgo ejercido dentro de su propio partido – reflejado dramáticamente en los conflictos con el Congreso Nacional – y las acusaciones de corrupción e ineptitud provenientes principalmente de la oposición. A las presiones magisteriales el gobierno actual respondió con negociaciones que, para la oposición, significaron un retroceso en el intento de frenar las pretensiones del gremio por obtener prebendas excesivas cuando comparadas con la situación del resto de la clase trabajadora. Al aumento de la criminalidad, el gobierno dio seguimiento a la fórmula ya planificada desde la Administración Maduro, cual fue el aumento del presupuesto policial que hiciera posible incrementar el personal de seguridad y su mejor equipamiento. El problema con estas medidas fue su repercusión en el presupuesto de la ERP (ver sección 5.1), que despertó el malestar de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el proceso.

En fin, han transcurrido dos años bajo la Administración Zelaya, que el discurso oficial presenta como plena de logros – al subrayar particularmente los progresos económicos y reducciones modestas en los indicadores de pobreza, cuyo mérito se autoadjudica casi exclusivamente – pero que el discurso opositor considera como el desperdicio de las oportunidades únicas que crearon la condonación de la deuda externa y el favorable contexto económico mundial y regional. Este desperdicio estaría particularmente ejemplificado en cuatro hechos: primero, una política de subsidios de dudosa focalización sobre los pobres y de gran impacto en el nivel del gasto público; segundo, una implementación de la ERP cuya efectividad continúa en duda y cuya prometida reformulación ha quedado incumplida hasta ahora; tercero, una política económica con poco éxito para frenar la tendencia a la baja proporcional de la capacidad exportadora del país; cuarto, un tratamiento de las cuestiones de gobernabilidad basado en prácticas tradicionales de clientelismo y en enfrentamientos poco efectivos con la oposición intra y extra partido oficial, particularmente la de algunos de los principales medios de comunicación.

2. ¿Ha cambiado la ayuda con la ERP?

Se suponía que, con la Iniciativa HIPC, el proceso ERP, la cumbre de Monterrey y los Foros de Alto Nivel de Roma y París, iba a aumentar el nivel de la ayuda externa y cambiar su composición. Dentro de este contexto, este capítulo analiza las tendencias en el nivel y la composición de la ayuda externa que ha recibido Honduras en el período 1995-2006 en cuanto a donaciones, crédito concesional y alivio de deuda externa (en la medida posible con un desglose por fuente y por sector), así como en cuanto a la condicionalidad de una selección de convenios firmados para otorgar ayuda externa a Honduras.

Cabe destacar que el análisis de la ayuda externa se dificulta por falta de (acceso a) información completa y consistente para todo el período 1995–2006. Aparentemente, Honduras no cuenta con un registro completo de la cooperación externa que recibió anualmente durante todo el período que se está analizando. En 2003, la SEFIN empezó a registrar toda la cooperación externa. De este registro se ha publicado en la página Web de SEFIN la Cartera de Programas y Proyectos en Ejecución del tercer trimestre de 2006, pero dicha publicación no contiene información sobre desembolsos anuales.

Con base en la información recibida de la SEFIN, se pudo preparar una serie completa de desembolsos de créditos (concesionales y no concesionales, con un desglose por sector) para el período analizado, aunque este no fue el caso de las donaciones. Sólo se tuvo acceso a la información para los años 2000–2005. Estos datos no tienen un desglose por sector. Para el alivio de la deuda externa se logró acceso a datos a partir del 2000. Es de suponer que antes del 2000 no se recibió alivio de deuda, o que si tal cosa pasó, ello fue registrado como donación.

2.1 Nivel y composición de la ayuda externa

Debido a la insuficiencia de información sobre las donaciones recibidas por Honduras, sólo fue posible llevar a cabo un análisis exhaustivo de la ayuda para un período relativamente corto, es decir, para el período 2000–2005. Para el período más extenso 1995–2006, se pueden analizar las tendencias en los créditos concesionales y en el alivio de la deuda externa.

Estrictamente, los créditos no concesionales no se clasifican como Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). No obstante, para dar un panorama más completo, se analizan también las tendencias en los desembolsos de los créditos no concesionales.

Donaciones: información incompleta sobre montos en términos absolutos

Sólo se tuvo acceso a información sobre montos de donaciones bilaterales y multilaterales (y otros, no especificados) para los años 2000–2006. Esta información está desglosada por donante (ver Cuadro A.1). En total, estas donaciones aumentaron de 315 millones de dólares en 2001 a 344 millones el año siguiente. En el período 2002–2005, Honduras recibió alrededor de US\$200 millones por año. El monto se redujo a US\$139 millones en 2006, sobre todo por reducciones fuertes en las donaciones de Japón y de la Comisión Europea.

Desembolsos de crédito y alivio de deuda externa:

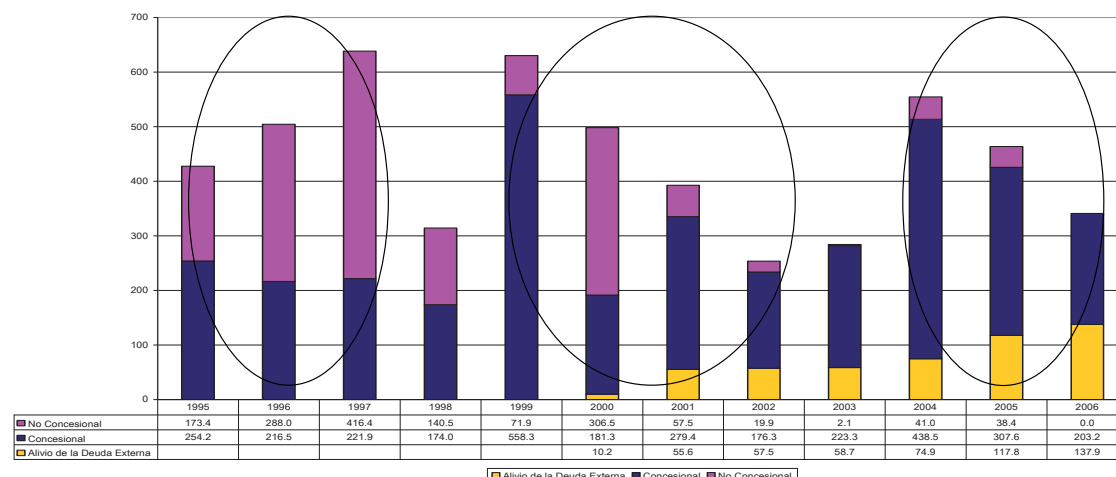
cifras en términos absolutos

Como se puede observar en el Gráfico 1, Honduras recibió montos crecientes de desembolsos de crédito (concesional y no concesional) entre 1995 y 1997 debido a un aumento fuerte de desembolsos no concesionales. En ese período recibía en promedio unos US\$500 millones anualmente – monto que disminuyó significativamente en 1998. Después del Huracán Mitch se triplicaron los desembolsos concesionales y el total llegó casi a su nivel de dos años antes. Sin embargo, este aumento fue temporal, ya que los desembolsos disminuyeron gradualmente hasta el 2002. Esto se debe principalmente al hecho de que después de 2001, Honduras percibió poco crédito no concesional. En 2004 volvió a presentarse un aumento fuerte en los desembolsos concesionales, relacionado con la firma de un acuerdo con el FMI en dicho año y posiblemente como apoyo de los donantes para que Honduras llegara al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC, de nuevo seguido por reducciones en años posteriores. Al mismo tiempo, a partir de 2000, Honduras ha contado con montos crecientes de alivio de deuda externa.¹ En cambio, se observó una reducción de las donaciones al pasar de más de 300 millones de dólares anuales en 2000–2001 a menos de US\$200 millones en 2005.

El Gráfico 2 muestra más claramente la tendencia decreciente de los desembolsos no concesionales. Tal tendencia se observa a pesar de los fuertes aumentos en los montos desembolsados en los primeros años y en 1999. En cambio, la tendencia lineal es ligeramente creciente para los desembolsos concesionales, pese a las fuertes reducciones en los montos en 2000 y 2005–2006.

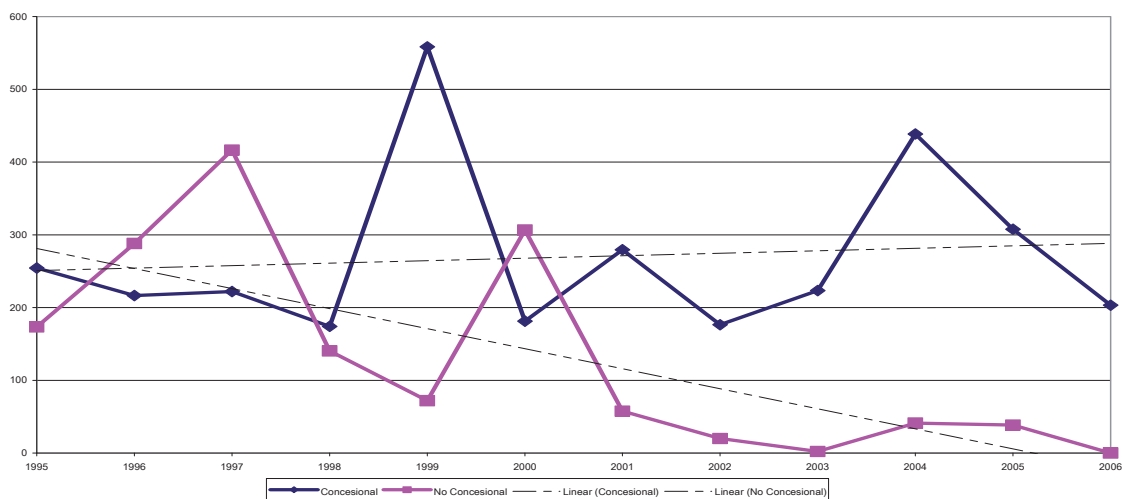
¹ La tendencias en los desembolsos de crédito y el alivio de deuda no son muy diferentes si se expresan las series en dólares constantes.

Gráfico 1: Desembolsos consolidados de crédito y alivio de deuda externa
(Millones de US\$ corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN, DGCP y de UNAT (2007)

Gráfico 2: Desembolsos de créditos (Millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN

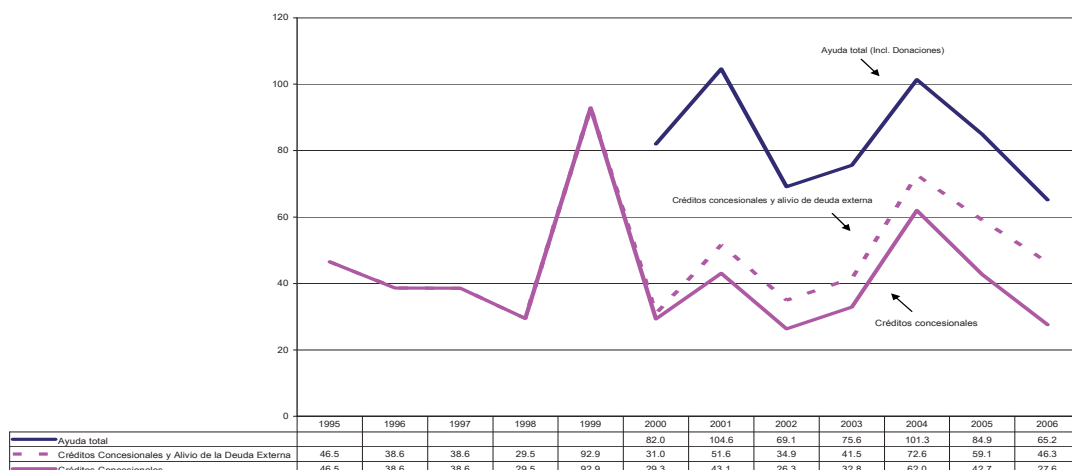
La ayuda externa en términos relativos²

El Gráfico 3 muestra que, excluyendo las donaciones, la ayuda per cápita bajó entre 1995 y 1998. Después de Mitch subió a más de 90 dólares en 1999. En 2002, el monto había bajado a menos de US\$35. Si bien en 2004 estuvo de nuevo al nivel más alto (es decir, unos 73 dólares), en 2006 en promedio cada hondureño solo recibió US\$46.

En términos per cápita, la ayuda total -que incluye las donaciones- mostró casi las mismas fluctuaciones que la ayuda sin las donaciones. La única diferencia es que la reducción en 2002 fue algo más marcada, ya que las donaciones per cápita bajaron unos 20 dólares en ese año, mientras que su reducción fue más modesta en los años posteriores.

² Excluye los desembolsos de créditos no concesionales.

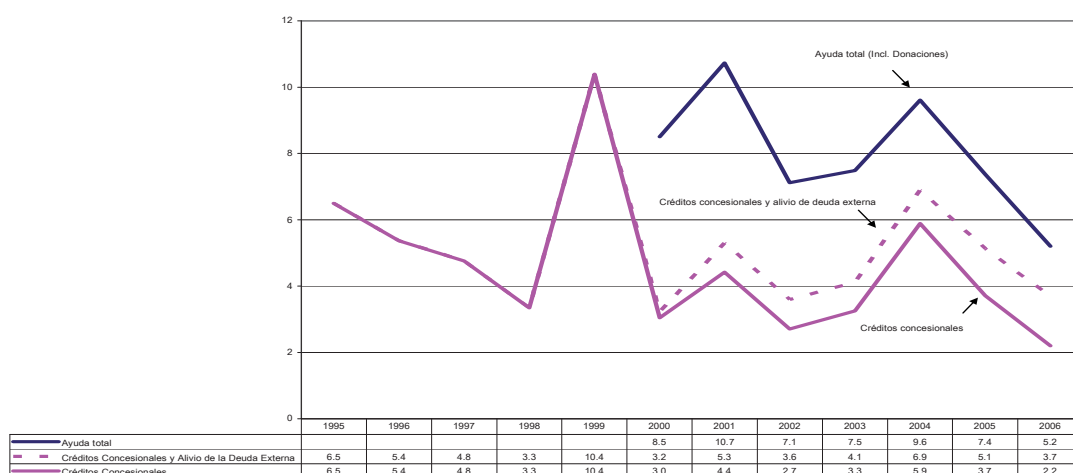
Gráfico 3: Ayuda externa per cápita (US\$)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN, DGCP, SETCO e INE

Con relación al PIB, la ayuda externa (excluyendo las donaciones) bajó de algo más de 10% en 1999 a menos de 4% en 2006 (Gráfico 4). Sin el alivio de la deuda externa, la reducción hubiera sido aún más fuerte, a solo 2.2%. No fue una tendencia decreciente lineal, debido a los aumentos temporales en 1999 y 2004, como se explica arriba.

Gráfico 4: Ayuda externa (% del PIB)

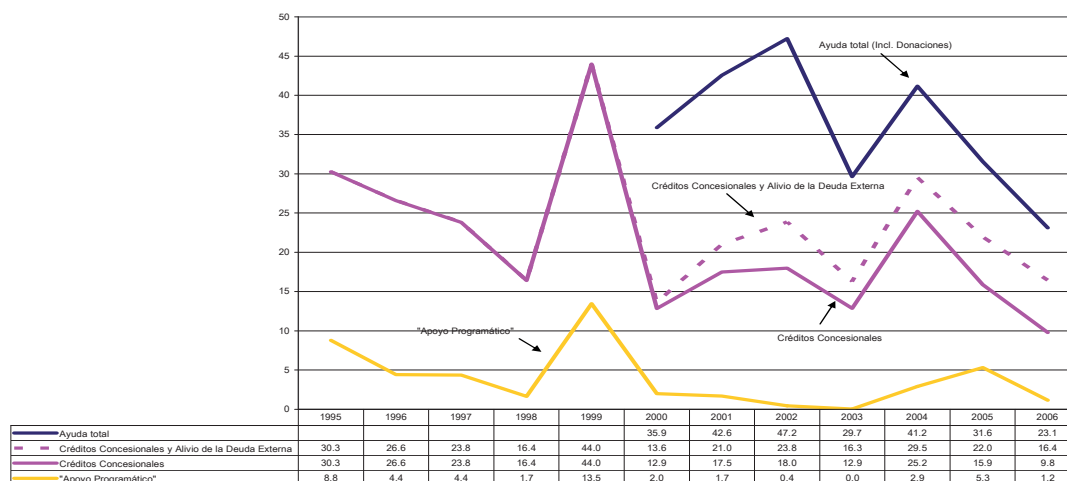


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN, DGCP, SETCO y BCH

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN, DGCP, SETCO y BCH

La ayuda externa (excluyendo las donaciones) bajó de un 30% del gasto público total en 1995 a solo 16% en 2006 (Gráfico 5). En 2006, el 10% del Gasto Público Total fue financiado con créditos concesionales. El Gráfico 5 también muestra la parte de los gastos públicos financiados con “apoyo programático”.

Gráfico 5: Ayuda externa (% del gasto público total)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN, DGCP, SETCO y BCH

* Los datos de los Gastos Públicos Totales son tomados de UNAT (2007) y representan el total de Gastos Corrientes, Gastos de Capital y Préstamos Netos.

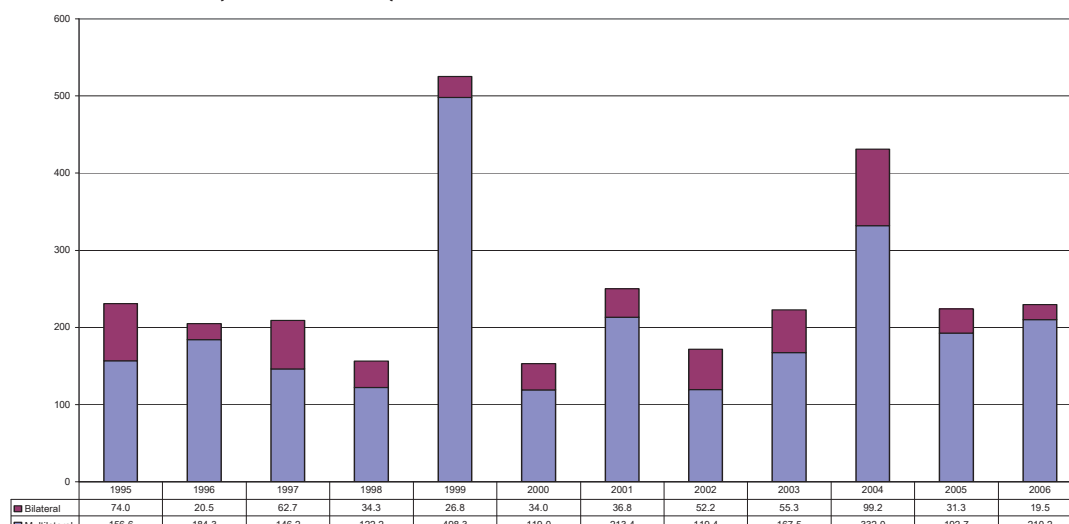
Una parte de los créditos concesionales se otorgaron en forma de apoyo presupuestario (AP). Sin embargo, no se cuenta con información completa para hacer un análisis profundo de la composición de la ayuda externa por modalidad de financiamiento. Como aproximación del “apoyo programático”(es decir, el apoyo presupuestario y el apoyo a la balanza de pagos) se tomó el total de la ayuda a los sectores “Monetario Apoyo a Balanza de Pagos”, “Monetario Fiscal- Ajuste Estructural”, y “Monetario Fiscal-Reorganizaciones” (ver Cuadro A.2). Se puede ver que antes del 2000 se financió una mayor parte del gasto público total con ayuda en forma de apoyo presupuestario u apoyo a la balanza de pagos que después del inicio del proceso ERP. Solo en 2004 hubo un aumento temporal en la ayuda programática.

2.2 Ayuda externa por fuente

Existen también cifras de desembolsos de créditos concesionales recibidos por el Gobierno Central, con un desglose por acreedor (Cuadro A.3). Las cifras del total de estos desembolsos en general no son muy diferentes a las cifras correspondientes presentadas en el Gráfico 1.

El Gráfico 6 presenta las cifras de créditos concesionales desembolsados por acreedores bilaterales y multilaterales. Los desembolsos bilaterales incluyen desembolsos por Bancos Comerciales u Otras Instituciones Financieras de respectivamente 20 y 30 millones de dólares en 2002 y 2004. Se puede observar que la mayor fuente de créditos concesionales son los acreedores multilaterales, sobre todo en los años más recientes.

Gráfico 6: Desembolsos de créditos concesionales recibidos por el gobierno central (Millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN (Octubre 2007)

Los desembolsos multilaterales aumentaron mucho en 1999 y luego en 2004, sobre todo los del Banco Mundial y del BID, mientras que el FMI desembolsó \$145 millones en 1999 y casi \$30 millones en 2004. En los años 2002–2004 también se puede observar un crecimiento en los desembolsos bilaterales. En 2004, los acreedores bilaterales más importantes fueron Taiwán (China), España e Italia, que desembolsaron respectivamente 30, 22 y 19 millones de dólares (ver Cuadro A.3).

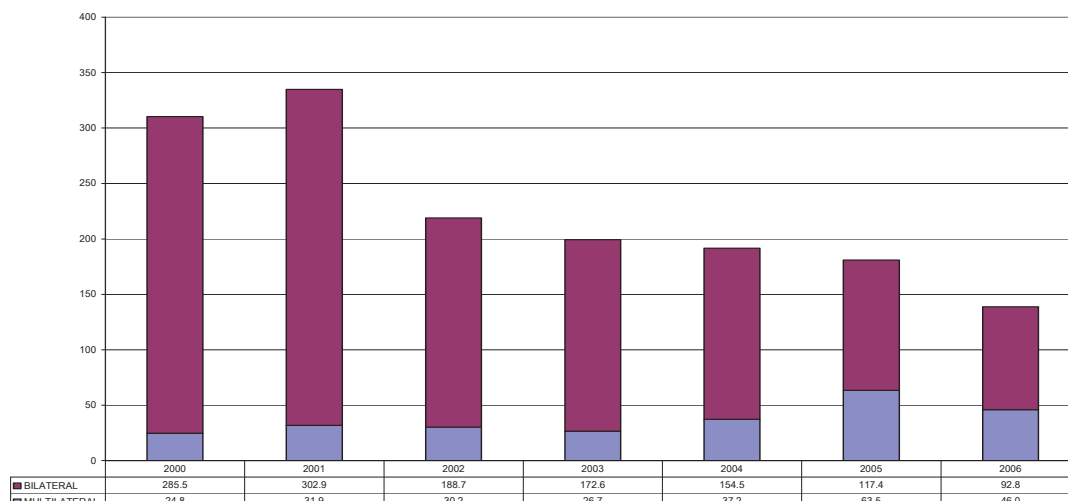
En comparación, el Gráfico 7 muestra que las donaciones siguen viniendo principalmente de donantes bilaterales, a pesar de una reducción de estas donaciones a partir del 2002 y del papel creciente de las donaciones de agencias multilaterales³. Varios donantes bilaterales que otorgaron alivio de deuda externa ahora ya no dan créditos, sino sólo donaciones.

En el Gráfico 8 se presenta el alivio por fuente (bilateral/multilateral/comercial) en millones de dólares corrientes. Se puede observar que el alivio bilateral es más reciente que el alivio multilateral y que representa la mayor parte del alivio total en 2003 y 2004. En cambio, en 2005 y 2006 aumentó significativamente el alivio multilateral y este de nuevo pasó a ser la mayor fuente de alivio de deuda externa, como resultado de la cancelación de gran parte de la deuda con el FMI y el Banco Mundial (ver también De Jong et al. 2007 y el Cuadro A.4). Las tendencias en las donaciones y en el alivio de deuda externa muestran una cierta sustitución de la ayuda externa.

Comparando los Gráficos 1, 6 y 7, se puede concluir que el aumento fuerte observado en la ayuda externa en 2004 se debe principalmente a un aumento en los desembolsos de créditos concesionales, sobretudo de créditos multilaterales.

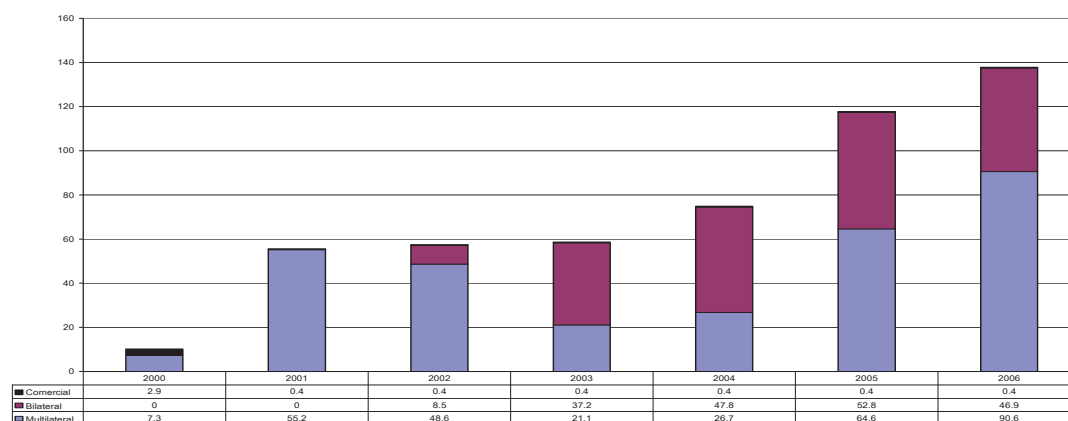
³ Multilateral incluye un pequeño monto de donaciones de "otros," donantes no especificados.

Gráfico 7: Donaciones (excluyendo el alivio de la deuda externa)
(Millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN (Memorias, varios años) y SETCO

Gráfico 8: Alivio de la deuda externa
(Millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de UNAT (2007), Informe de Avance 2006 y SEFIN (2007) Informe Sobre Deuda Externa Enero-Dic 2006

2.3 Desembolsos de créditos concesionales por sectores

El Gráfico 9 muestra las tendencias de la ayuda en forma de créditos concesionales a cinco grupos de sectores, que están definidos en el Cuadro 1. Esta ayuda excluye la ayuda a los sectores “Monetario Apoyo a Balanza de Pagos,” “Monetario Fiscal-Ajuste Estructura,” y “Monetario Fiscal-Reorganizaciones” que arriba se toman como aproximación del apoyo a la balanza de pagos y el apoyo presupuestario.

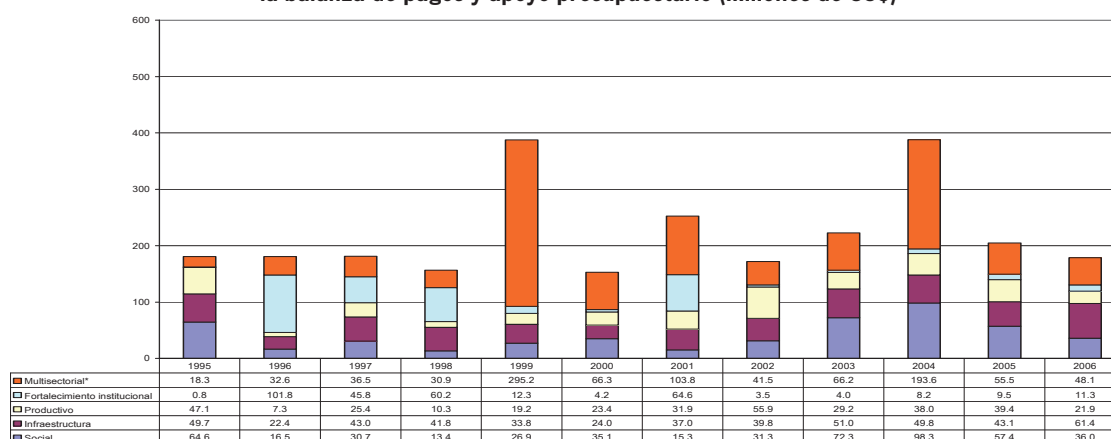
Cuadro 1: Definición de los sectores

Social	• Educación • Salud • Vivienda • Cultura y deportes
Infraestructura	• Comunicaciones • Energía • Recursos hídricos • Transportes
Productivo	• Agropecuario • Comercio e industria • Turismo
Fortalecimiento institucional	• Mejoramiento institucional
Multisectorial*	• Defensa y seguridad • Forestal y ambiente • Multisector**

Fuente: Elaboración propia con base en información de SEFIN, DGCP

* Incluye discrepancias entre el total de la ayuda concesional y la suma de la ayuda concesional a los sectores observadas en la información de SEFIN para 2004 y 2005. Estas discrepancias son respectivamente 30.09 y 0.22 millones de dólares.

** La fuente no especifica en qué consiste esto.

Gráfico 9: Desembolsos de créditos concesionales por sector –excluyendo apoyo a la balanza de pagos y apoyo presupuestario (Millones de US\$)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN

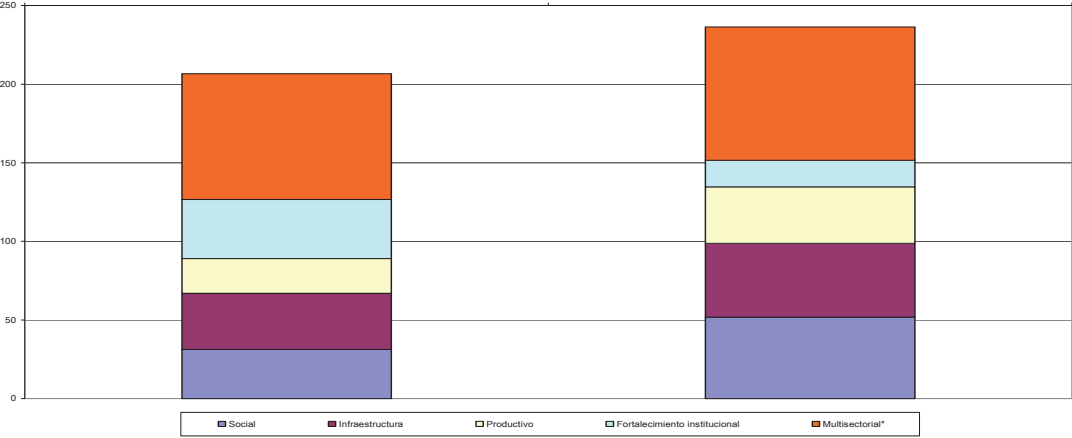
El apoyo al fortalecimiento institucional fue más alto en 1996–1998, entre otros, relacionado al Programa de Reforma del Sector Público financiado por un crédito del BID en 1995, y de nuevo en 2001, con el programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Gestión Fiscal, para el cual también se recibió un préstamo del BID y cofinanciamiento de Asdi.

El aumento en la ayuda en 1999 fue sobre todo multisectorial. Aunque esto no está especificado en la fuente de información (ver también Cuadro A.2), aparentemente el apoyo a este sector incluye la ayuda de emergencia post-Mitch. Por ejemplo, según la “Country Assistance Evaluation” de 2006, la AIF dio un préstamo de US\$200 millones en 1999 (ver Banco Mundial 2006a:8).

Es interesante notar que entre el 2001 y el 2004 aumentó la ayuda al sector social. Este aumento podría estar relacionado con el proceso ERP, porque, para llegar al punto de culminación, Honduras tenía que aumentar su gasto social público y es posible que la cooperación internacional haya apoyado este esfuerzo.

Comparando el período 1995–2000 con el período 2001–2006, el Gráfico 10 confirma la tendencia observada en el Gráfico 2, pero muestra además que en promedio los desembolsos concesionales en el segundo período fueron más altos en todos los sectores, salvo en fortalecimiento institucional⁴.

Gráfico 10: Desembolsos de créditos concesionales por sector – excluyendo apoyo a la balanza de pagos y apoyo presupuestario (promedio anual en millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN

2.4 La condicionalidad de la ayuda externa antes y después del 2001

En esta sección analizamos si la condicionalidad de la ayuda externa ha cambiado con el proceso ERP. Para una selección de convenios de ayuda externa (tanto generales como propios del sector educativo), analizamos si ha habido un cambio de condiciones ex post (es decir, a ser cumplidas antes de la aprobación del convenio y de los desembolsos) hacia condiciones ex ante (es decir, acciones que no requieren ser realizadas antes de la aprobación del convenio y de los desembolsos), así como de condiciones en términos de procesos hacia condiciones en términos de resultados. En la medida posible, basamos el análisis principalmente en la Matriz de Políticas incluida en cada convenio.

Los resultados del análisis están resumidos en el Cuadro 2. Más detalles se pueden encontrar en el Anexo B. Reconocemos que los resultados pueden estar sesgados por la selección de los convenios.

⁴ Según los datos de SEFIN presentados en el Cuadro A.1, el “Apoyo a Balanza de Pagos” fue concesional, mientras que el apoyo al sector “Monetario Fiscal-Reorganizaciones” fue tanto concesional como no concesional.

Cuadro 2: Resumen del número de condiciones por convenio

	Ex post	Ex ante	TOTAL	Proceso	Resultado
General/Multisectorial					
Programa de Reforma del Sector Público (BID; HO-0101; 1995)	25	2	27	26	1
Programa Hondureño de compensación social: Subprograma Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y Subprograma Programa de Asignación Familiar (PRAF) (BID; HO-0113 y HO-0114, 1995)	7	4	11	11	0
Programa de Modernización del Sector Público (Public Sector Modernization Structural Adjustment Credit) PSMSAC (2816) y asistencia técnica PSMTAC (2814) (Banco Mundial; 1996)	27	0	27	26	1
Fortalecimiento a la Gestión Fiscal (BID; HO-0208; 2004)	5	0	5	5	0
Poverty Reduction Support Credit (PRSC I) (Banco Mundial; 29022 HO; 2004)	25	48	73	72	1
Programa Sectorial Social Asociado a la ERP (BID; HO-L1009; 2006)	56	0	56	56	0
Educación					
Programas alternativos de educación básica (BID; HO-0078; 1997)	4	1	5	5	0
Programa de transformación educación nacional (BID; HO-0141, 2000)	7	0	7	7	0

El análisis sugiere que:

- Hay cambios en el contenido de las condiciones – menos atención al ajuste estructural y más a los sectores sociales.
- En los acuerdos más recientes se observa en general mayor alineamiento a las políticas de reducción de pobreza. Los programas implícita o explícitamente están relacionados a la ERP.
- En algunos acuerdos más recientes hay un mayor número de condiciones. En general, casi todas las condiciones son ex post. Solo en el PRSC I hay muchas condiciones ex ante, aunque sigue teniendo muchas condiciones ex post. Con la excepción de la condición de un marco macroeconómico estable que está incluida en varios acuerdos, todas las condiciones son en términos de procesos.
- Los acuerdos para programas en educación tienen menos condiciones que la mayoría de los programas generales/multisectoriales.

3. ¿Hacia modalidades de ayuda basadas en programas?

La ayuda externa vía proyectos puede tener el problema que los proyectos son ofertas hechas por los donantes y que, por lo tanto, falta alineamiento a las prioridades nacionales. Otro problema de los proyectos es que muchas veces crean sus propios sistemas y tienen sus requisitos específicos. De esta manera debilitan, o por lo menos no refuerzan, los sistemas nacionales. También un problema puede ser que los proyectos solo funcionan mientras los donantes los apoyan. En otras palabras, los proyectos no siempre generan sostenibilidad. Finalmente, puede haber un problema de fungibilidad (fungibility) si se trata de actividades que el gobierno de todas formas iba a financiar.

Con ayuda programática, como el apoyo presupuestario general y sectorial o un SWAp (enfoque sectorial amplio), supuestamente se pueden evitar estas desventajas de ayuda vía proyectos – o por lo menos algunas de ellas – y, en teoría, se esperan costos de transacción más bajos, mayor alineamiento y coordinación de la ayuda, el uso de y el apoyo para sistemas nacionales y una mayor orientación a resultados.

Para dar apoyo presupuestario (general), los donantes que están, en principio, a favor de esta modalidad generalmente requieren que el gobierno cumpla con ciertos requisitos previos, como estabilidad macroeconómica (que en la práctica normalmente implica el tener un programa con el FMI), una estrategia para la reducción de la pobreza y evidencia de su ejecución, y confianza en el manejo de las finanzas públicas (o por lo menos una indicación de que se está progresando en reforzar los sistemas y capacidades para manejar las finanzas públicas). En la práctica, no siempre se cumplen con estas condiciones y entonces los donantes ponen condiciones a la AP y tratan de influir en las políticas a través de estas condiciones.

En este capítulo se analiza si en Honduras, con el proceso ERP, la ayuda externa ha cambiado hacia ayuda programática (Sección 3.1) y si en la práctica, se materializan los supuestos beneficios de dicha modalidad, en el caso del apoyo presupuestario general (Sección 3.2), así como en el caso del programa de Educación para Todos, el Plan EFA (Sección 3.3).

3.1 ¿Un cambio hacia modalidades de ayuda basadas en programas?

Con el proceso ERP, ¿ha cambiado la ayuda externa hacia ayuda programática? Según representantes de la UNAT, “hay más armonización y alineamiento y más apoyo presupuestario a partir del proceso ERP.”

También observaron que ahora hay fondos comunes, para EFA, y para el programa de descentralización (en el que participan DFID, la UE, PNUD). Sin embargo, las cifras de la aproximación de apoyo presupuestario analizadas en la Sección 2 sugieren que no hubo un cambio estructural en esta dirección, sino solo aumentos temporales en 1999 (relacionados a la reconstrucción después del Huracán Mitch) y en 2004–2005 (luego del haber firmado el acuerdo con el FMI y el haber llegado al Punto de Culminación de la iniciativa HIPC).⁵

Una observación que se hizo en el Informe 2004 es que en la composición histórica del grupo de los donantes en Honduras predominaban donantes con poca experiencia y afinidad hacia el apoyo presupuestario (Cuesta 2005:58). A finales de 2001 el programa con el FMI fue off track, así que poco tiempo después del inicio del proceso ERP ya no hubo un acuerdo vigente con el FMI, el cual para muchos donantes hubiera podido dar la “luz verde” para tomar la decisión de otorgar apoyo presupuestario. En 2004 cambió algo esta situación: No cambió la composición de donantes, pero el gobierno de Honduras firmó un acuerdo PRGF con el FMI en febrero de 2004, y después algunos donantes – sobre todo los multilaterales – comenzaron a otorgar apoyo presupuestario (Cuesta 2005:65). En paralelo con el PRGF, el Banco Mundial había preparado un PRSC con el objetivo final de apoyar la ejecución de la ERP. Estaba prevista una serie de tres créditos PRSC. El PRSC 1 fue aprobado en junio del 2004 e implicó un monto de US\$ 58.8 millones a desembolsar antes de mediados del 2005. Relacionado a este crédito, se aprobó y desembolsó un Crédito de Asistencia Técnica para el PRSC (PRS-TAC) de US\$8 millones. El BID comenzó dos préstamos basados en políticas que ya estaban en preparación desde hacía algún tiempo: uno en el área social (con dos tramos de US\$15 millones, de los que el segundo dependió del alcance de las metas y condiciones), y otro en el sector bancario (con un tramo de US\$15 millones y el segundo de US\$10 millones a desembolsarse dentro de 18 meses)⁶. De los donantes bilaterales, Suecia descongeló su apoyo presupuestario comprometido desde 2001 y desembolsó \$8 millones en 2004 sin condiciones adicionales (Cuesta 2005:62-63). Pero en general, en 2004 los donantes bilaterales coincidieron que las condiciones todavía no se daban para el apoyo presupuestario, particularmente en el área del uso transparente de los fondos (Cuesta 2005:58, 61). En este sentido no cambió mucho después (a pesar de que se creó un Grupo de Apoyo Presupuestario), porque, como se apuntó en el informe del año pasado, “en Honduras hay pocos donantes bilaterales que están a favor de esta modalidad, en principio” (De Jong et al. 2007:46).

Aunque los donantes bilaterales no dieron AP general en 2005, ese año Suecia tomó la iniciativa de convocar un Grupo de Apoyo Presupuestario (Budget Support Group o BSG por sus siglas en inglés) en que participaron el BM, BID, CE, Alemania, y Suecia. España se unió más tarde y el FMI participa como observador. El BSG tiene como objetivo coordinar mejor las condiciones de los diferentes programas de AP (De Jong et al. 2007:47; Dijkstra y Komives 2007:42).

Si bien Alemania (KfW) y Suecia (Asdi) participaron en la misión de pre-evaluación para el PRSC 1, el programa no contó con co-finan-

⁵ Como se explicó en el Capítulo 2, no se contó con información sobre donaciones para todo el período 1995–2006 y sobre la modalidad en que se recibieron estas, así que la aproximación del apoyo presupuestario sólo se pudo hacer con respecto a los desembolsos de créditos concesionales.

⁶ Si bien estos préstamos financian actividades en áreas específicas, los préstamos basados en políticas se clasifican como apoyo presupuestario general (Salomonsson y Sjölander 2005:17).

ciamiento de estos donantes. Sin embargo, KfW y Asdi sí expresaron interés en co-financiar el PRSC 2⁷. También participaron en la operación paralela al PRSC 1, el PRS-TAC, junto con CIDA y DFID (Banco Mundial 2005:4).

En agosto 2005, el Banco Mundial desembolsó el primer tramo de US\$12.5 millones de su Primer Crédito Programático de Política de Desarrollo del Sector Financiero. El segundo tramo de 12.5 millones de dólares estaba previsto para ser desembolsado en junio 2006, pero aparentemente todavía no ha sido desembolsado (Banco Mundial 2007).

En cuanto al apoyo sectorial, el Informe 2004 mencionó que “hasta ahora sólo existe en Honduras un acuerdo común en educación”. Once donantes –Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Japón, Suecia, Banco Mundial, BID, UNESCO, UNICEF, y la Organización Ibero-Americana para Educación, Ciencias y Cultura– firmaron un acuerdo para apoyar el programa Educación para Todos (Education for All) junto con la Secretaría de Educación (Cuesta 2005:60). Según uno de los representantes de la cooperación española entrevistados (en 2007), España se incorporó en EFA-FTI en los últimos 2–3 años y también forma parte de un fondo común dentro de EFA-FTI, junto con Suecia, KfW, Canadá, España, y la Comisión Europea.

Algunos otros ejemplos de canastas comunes son aquellas para el programa del “Mal de Chagas” y el Fondo Multidonante Apoyo de la Cooperación Internacional a la ERP (ACI-ERP) para apoyar proyectos de capacitación, etc. de organizaciones de la sociedad civil (De Jong et al. 2007:46).

En 2005, la Comisión Europea (CE) comenzó un programa de AP sectorial en descentralización administrativa e iba a desembolsar el tramo fijo de este programa en 2006. La CE ha puesto más énfasis en SWAps y en operaciones de apoyo presupuestario a partir de su Estrategia de País 2002–2006 para Honduras, para la cual se firmó el Memorando de Entendimiento en Marzo 2001 (EC 2007:18).

En resumen, en 2004 se empezó a dar más ayuda con modalidades basadas en programas. Sin embargo, en (la segunda parte de) 2005 y en 2006 no se logró avanzar en el enfoque programático debido a la incertidumbre generada por el proceso electoral y el cambio de gobierno (De Jong et al. 2007:43-46). Los datos disponibles sugieren que más bien hubo un retroceso.

3.2 Los supuestos beneficios del apoyo presupuestario general en la práctica

En esta sección se trata de encontrar respuestas para las siguientes preguntas: ¿Acaso, el Apoyo Presupuestario (AP) general usa sistemas gubernamentales? ¿Incluye condiciones para reforzar sistemas gubernamentales y capacidades? ¿Hay diferencias entre donantes? ¿Por qué si o por qué no? ¿Desde cuándo? ¿En qué medida se cumple con las condiciones de los programas de AP general? ¿Tuvo esto alguna consecuencia?

⁷ En la práctica, en el BSG se discutieron la matriz de acciones e indicadores del nuevo PRSC del Banco Mundial que se preparó en 2006 y para el cual Suecia y KfW estaban considerando dar co-financiamiento o financiamiento paralelo. Además, se hizo un esfuerzo para evitar que los diferentes programas pongan diferentes condiciones para los mismos sectores.

AP general y sistemas y capacidades gubernamentales⁸

Se observó en el Informe 2006 que en Honduras el Banco Mundial, el BID y la CE brindan AP con sistemas diferentes y que las condiciones de los distintos sistemas casi no se basan en la ERP, porque esta (la versión original) no fue suficientemente concreta, aparte de que los donantes tienen otras prioridades, por ejemplo, la descentralización administrativa. Para cada programa de AP, los donantes tienen que negociar con el gobierno prolongadamente (De Jong et al. 2007:49).

El PRSC 1 del Banco Mundial fue un crédito en forma de apoyo presupuestario general para apoyar la ejecución de la ERP. Por lo tanto estuvo incorporado en el presupuesto nacional. Este préstamo incluía condiciones para reforzar sistemas y capacidades gubernamentales, por ejemplo respecto a los sistemas SIAFI y SIERP. El PRSC 1 contribuyó al diseño y establecimiento del nuevo SIAFI, que reemplazó al SIAFI anterior que había sido establecido en 1999 con apoyo del crédito de ajuste estructural PSMSAC de 1996. La introducción de la cuenta única mediante el SIAFI significa un avance importante para hacer un mejor uso de los recursos públicos. Según el Informe de Avance 2006 (UNAT 2007:10-11), se logró la obligatoriedad del uso del SIAFI para la gestión de los recursos financieros del Estado a partir del primero de enero del 2005, cuando entró en vigencia la Ley Orgánica del Presupuesto, y se está trabajando “en la incorporación en su totalidad del monto de la cooperación no reembolsable en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la República”. La aprobación de una ley sobre el uso obligatorio del SIAFI fue también una condición del PRSC 1⁹.

Una condición ex ante para el PRSC 1 fue que la Secretaría de Educación adoptara la política de incorporar todos los principales recursos de los donantes en su presupuesto y de vincular el presupuesto a las metas de la ERP.

En cuanto a la administración de recursos públicos, otra condición ex ante fue la de emitir un Decreto presidencial respecto a la Ley de Contrataciones para la operación de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE) y su Consejo Consultivo. Según las respuestas dadas en agosto 2006 a la “Guía temática sobre alineamiento y armonización de la cooperación”, se esperaba que con la creación de la ONCAE se iban a mejorar las capacidades de gestión de compras por parte del gobierno, las que fueron debilitadas con la entrega del proceso de compras y contrataciones al PNUD en 2002¹⁰.

El nuevo SIAFI, que fue lanzado el primero de enero del 2006, también contó con apoyo del BID. De la misma manera, el BID ha apoyado el desarrollo de los sistemas de información en el caso de SIERP. Pero esa ayuda parece insuficiente. Según una representante de la cooperación, “el SIERP es un sistema fabuloso, pero no funciona si el INE no alimenta el sistema. La falta de un apoyo estructural al INE es una de las debilidades en el funcionamiento del SIERP”.

Finalmente, la Comisión Europea da apoyo presupuestario para el desarrollo del SIAFI local.

⁸ En esta sección sólo se analizan las condiciones y la asistencia técnica que forman parte del AP, por lo que no se ha podido hacer ninguna afirmación acerca de la eficacia del apoyo presupuestario en sí mismo.

⁹ Otras condiciones fueron las de vincular el SIAFI al Sistema de Inversión Pública (SISPU) y el establecimiento por la SE-FIN de un mecanismo satisfactorio para identificar en el presupuesto el uso de recursos HIPC.

¹⁰ Ver www.partnercountries.net.

Grado de cumplimiento de las condiciones de los programas de AP general

Como se observó en el capítulo anterior, el tener un marco macroeconómico estable sigue siendo una condición importante para otorgar apoyo presupuestario. Como dijo un donante, “si no hay políticas macroeconómicas avaladas por donantes, el AP no fluye”.

Según el ICR del PRSC 1 (ver Banco Mundial 2005), se cumplieron con todas las condiciones previas para el desembolso del crédito. Sin embargo, el documento reconoce que (en 2005) todavía era demasiado temprano para evaluar el progreso en los indicadores de resultado de mediano plazo que se incorporaron en la matriz de políticas del PRSC.

Una condición *ex post* para el PRSC 2 fue la aprobación por el Congreso Nacional de la Ley de Servicio Civil, pero no se cumplió con esta condición. Por ese motivo, durante 2006 se negoció un nuevo PRSC 2, con una condición diferente¹¹. En vez de requerir la aprobación de la nueva Ley, se propuso solo ejecutar un proyecto piloto en ciertas agencias del Estado, basado en la Ley existente (De Jong et al. 2007:48). Sin embargo, cuando el FMI no aprobó el cuarto tramo en Junio 2006, el Banco Mundial, Suecia y Alemania postergaron la aprobación del PRSC 2 y sus desembolsos 2006 de AP por esta misma razón (Ibid.:47).

Un donante expresó que el Banco Mundial, Suecia y Alemania quieren dar AP. En la matriz que están elaborando para el nuevo PRSC hay una condición fuerte respecto a la ENEE. Se definieron impulsores de cambio (Triggers). Si no hay avance, no hay desembolsos. Además, dijo que la posición del BM es que si no se puede desembolsar AP general, se puede reprogramar a AP sectorial y que esta es una posición diferente a la de Alemania, que está dispuesto a dar AP general durante 7 años (algo permitido por el parlamento alemán)¹². Para eso, Alemania pide que Honduras presente una propuesta. Pero si Honduras nada hace, el dinero irá a otros países (en Bolivia y Nicaragua, por ejemplo, hay por lo menos Planes de Gobierno). Según el donante entrevistado, el gobierno tiene dificultad para entender esta lógica.

En el caso del “préstamo basado en resultados” que el BID comenzó en 2005, el 80% del total de los desembolsos depende de condiciones cumplidas. Entonces, un incumplimiento de las condiciones significa una reducción de los desembolsos. De la misma manera, en 2006, la CE pensó desembolsar solo el 65% del tramo variable de apoyo presupuestario a la descentralización por falta de cumplimiento con los indicadores acordados (De Jong et al. 2007:47-48).

Conclusiones

Los diferentes programas de apoyo presupuestario general han incluido condiciones (a veces muy detalladas), entre otras respecto al establecimiento o el refuerzo de sistemas y capacidades. En muchas ocasiones, el tipo de condiciones no es muy diferente a aquellas de los créditos de ajuste estructural de los años noventa.

El país en la práctica no puede cumplir con todas las condiciones. Los ejemplos arriba mencionados muestran que hay diferentes maneras de reaccionar si el Gobierno no cumple con (todas) las condiciones, a veces, resulta en menores desembolsos, mientras que en otras ocasiones se cambian las condicionalidades o incluso puede implicar un cambio de la modalidad de la ayuda (es decir, de AP general hacia AP sectorial).

¹¹ Como explicamos arriba, por otros motivos, todavía no se llegó a aprobar el crédito en 2006.

¹² Según un representante de KfW, el KfW abrió una oficina en Honduras a principios de 2006 para participar más activamente en, entre otros, el PRSC.

Algunas opiniones sobre las condiciones necesarias para el apoyo presupuestario

El Informe 2004 mostró que tener un acuerdo con el FMI es una condición importante para recibir apoyo presupuestario y alivio interino de la deuda externa. Según el informe, “Para los bancos multilaterales, el PRGF (que determina de forma substantiva la ejecución de la ERP) es condición suficiente para movilizar sus préstamos basados en políticas”. La Comisión Europea también mostró una posición favorable y abierta hacia la modalidad de apoyo presupuestario. Pero en general en el 2004, los donantes bilaterales coincidieron que las condiciones todavía no se daban para el apoyo presupuestario, particularmente en el área del uso transparente de los fondos (Cuesta 2005:58, 61).

Parece que las condiciones se suavizaron en los últimos años., aunque no todos los entrevistados opinan lo mismo. Por un lado, según un representante de FOSDEH, “la cooperación internacional está casi obligando al gobierno a tener un acuerdo con el FMI”. Un ejemplo de una posición más favorable para AP es el caso de la cooperación Española: “En los últimos años, la cooperación española tiene menor condicionalidad [aunque] el tipo de condiciones no ha cambiado. Estamos en la antesala de una nueva etapa”. España y otros donantes quieren que la ERP esté incluida con números en el Presupuesto. En el Grupo de Apoyo Presupuestario (Budget Support Group, BSG) están intentando ponerse de acuerdo sobre un conjunto de indicadores.

3.3 Los supuestos beneficios del enfoque sectorial en la práctica: el programa educación para todos (education for All, EFA)

El programa Educación para Todos (Education for All, EFA) es un plan subsectorial, dirigido a mejorar la calidad de la educación primaria para que más niños y niñas terminen sexto grado en la edad indicada. Entonces los objetivos incluyen reducir la repetición y la deserción.

EFA tiene 5 componentes/objetivos: (1). Mejorar la calidad de primero al sexto grado a través de introducir pruebas mensuales para cada alumno, mejores libros de texto para español y matemáticas; capacitación docente, etc.; (2) Implementar la participación pre-escolar para todos los niños y niñas, CCEPREB; (3) Realizar un programa de educación multicultural y bilingüe; (4) Realizar un programa de escuelas especiales; y (5) Introducir redes escolares: cooperación entre escuelas pequeñas.

El Plan EFA se elaboró en 2003, pero el financiamiento comenzó en 2005. Hay un fondo común y aportes bilaterales aparte. Once donantes firmaron el Memorando de Entendimiento-Marco para EFA. Seis de ellos participan en el Fondo Común: Suecia, KfW, Canadá, España, Comisión Europea, Banco Mundial - pero este último sólo con asistencia técnica para las adquisiciones. Todos los donantes participan en MERECE (la Mesa Redonda de Cooperantes en Educación), es decir también JICA, USAID, GTZ.

Dentro del gobierno, varios Comités coordinan y supervisan el programa EFA. Está el Comité Coordinador de EFA en el que participan un representante de la SE, uno de la Secretaría de Finanzas, uno de SETCO y tres representantes de donantes: uno del Fondo Común, uno de los demás donantes y un representante de MERECE. En la práctica, SEFIN casi no participa, o participa en un nivel de representación más bajo. También existe el Comité de Seguimiento, en el que participan el coordinador para EFA de la Secretaría de Educación, que es un vice-

ministro y los 3 sub-coordinadores (administrativo/financiero, de adquisiciones, y técnico/pedagógico). Además hay un Consejo Ejecutivo de EFA, formado por el ministro, viceministro, los tres coordinadores de EFA, dos consultores y un representante de los cooperantes (se rotan cada tres meses).

Para el Fondo Común, se firmó un Memorandum de Entendimiento-Fiduciario (*Memorandum of Understanding-Fiduciary* o MOU-F) que contiene muchas condiciones que deben ser cumplidas antes de desembolsar cualquier contribución. El texto de este MOU-F está basado en el formato que mantiene el Banco Mundial para proyectos y está acompañado por un manual de 200 páginas con requisitos muy específicos para el manejo financiero del Fondo. Estos requisitos a veces chocan con leyes nacionales y, por cierto, contradicen la idea de alineamiento a sistemas nacionales (Salomonsson and Sjölander 2005).

Los donantes del Fondo Común se reúnen cada 15 días; además tienen reuniones extraordinarias, por ejemplo sobre organización de una auditoria. La Secretaría de Educación (SE) les pide a los donantes decidir sobre los gastos operativos. Dentro de este grupo se tienen muchas discusiones sobre detalles. Un donante expresó que esta reunión de los donantes parece un Comité Ejecutivo de EFA. MERECE se reúne una vez por mes, y en este foro se discuten también muchos detalles. Por un lado, estas prácticas parecen estar en conformidad con el alto grado de condicionalidad del MOU-F. Por otro, muestran también una falta de visión y determinación del gobierno para impulsar sus planes y bajar el nivel de injerencia de los donantes.

Apreciaciones preliminares

El Plan EFA parece ser bueno a nivel técnico pedagógico. Pero es demasiado temprano para observar resultados e impactos de este plan. Por el momento, se pueden observar algunas características o resultados intermedios que podrán influir en los indicadores de impacto:

1. El grado de apropiación del Plan EFA parece limitado. Parece más un plan de los donantes que un plan nacional, del Estado. Ello se evidenció, por ejemplo, en el hecho de que los donantes tuvieron que recordarle al nuevo gobierno (que comenzó a principios de 2006) la existencia del Plan EFA. A mediados de junio 2007, el gobierno parecía más convencido. Pero según los donantes, todavía lo tratan como un proyecto de los donantes, no como algo que ellos quieren y para lo cual los donantes aportan el financiamiento. Tampoco se puede hablar de apropiación más amplia ya que los sindicatos y otros grupos de interés no están involucrados. Estos grupos participan en la mesa sectorial de Educación, pero esta mesa no ha sido muy activa.
2. Hay mucha microgerencia de parte de los donantes. Esto se debe a varias razones:
 - El Memorandum de Entendimiento – Fiduciario del Fondo Común tiene muchas condicionalidades, incluso para la administración financiera. Además, no todos los donantes del Fondo Común están convencidos de que existan las condiciones para un Fondo Común. Por ejemplo, el Ministerio de Cooperación de Alemania, BMZ, presionó al KfW a participar en el Fondo Común. Al no confiarse completamente en las capacidades del gobierno, KfW ahora interviene mucho en los detalles de la ejecución. Los representantes de los donantes que participan en los Comités del Fondo Común y en el Comité coordinador, son especialistas del sector.

- Hay fuerte injerencia de los donantes que están fuera del Fondo Común, como USAID y Banco Mundial. Para ellos, la EFA y especialmente el Fondo Común es una manera de realizar sus ideas técnicas sobre cómo mejorar la educación primaria en Honduras.
 - La falta de apropiación (ver arriba) junto con una falta de liderazgo de parte del gobierno hacen que no haya presión en contra de esta microgerencia.
3. Los costos de transacción de EFA hasta ahora son altos, tanto para el gobierno como para los donantes. Hay dos motivos principales:
 - La tendencia hacia el micromanejo de los donantes (ver arriba).
 - De parte del gobierno no siempre se entiende cómo trabajar con apoyo presupuestario o en este caso el Fondo Común (SEFIN, por ejemplo), o se sienten inseguros (SE, por ejemplo). Entonces, siguen tratando el fondo común como un proyecto: piden aprobación de los donantes antes de cada actividad que requiere recursos.
 4. En general, las ideas de los donantes para mejorar la calidad de la educación primaria y pre-escolar parecen buenas. Una gran parte del financiamiento se ha destinado a nuevos y mejores libros de texto y a su distribución. A mediados del 2007, había problemas con esta distribución, y no fue claro si fueron de tipo logístico, político o de corrupción. Probablemente en parte como respuesta a estos problemas, los donantes estaban solicitando la descentralización de la ejecución de EFA. Esta idea parece similar a una de las condiciones que ponía el BM para el PRSC en 2004. La intención detrás de esa idea en aquel entonces era que iba a ser más fácil romper la oposición de los sindicatos de maestros si se efectuaban varias reformas que descentralizaran las decisiones y apuntaran a mejorar la calidad de la educación. Pero, nadie sabía si una descentralización ayudaría o no a romper esa oposición.

Conclusiones

Por el momento, las dudas acerca de brindar apoyo presupuestario y de usar el instrumento del Fondo Común en un programa (sub)sectorial parecen realistas. Es posible que con esta modalidad de apoyo los donantes ayuden al gobierno a no tener que confrontarse con los sindicatos acerca de las promesas hechas bajo gobiernos anteriores sobre aumentos irrealistas en salarios y otras condiciones secundarias (el llamado ‘Estatuto’). Por otro lado, la falta de apropiación nacional y la fuerte injerencia de los donantes en EFA ponen en duda la posibilidad de que el Plan EFA logre fortalecer los sistemas nacionales. Como proyecto, EFA podría tener algunos resultados positivos, pero no hay garantía de que dicho impacto sea sostenible.

4. Compromisos de los donantes: ¿cambió algo con el proceso ERP?

Uno de los donantes bilaterales entrevistados comentó que “el G-16 ha insistido en mantener el objetivo de la reducción de pobreza. Es el objetivo fundamental de nuestra presencia en Honduras”. También comentó que en el G-16 tienen claros que no deberían intervenir en el país, pero que sí debe haber un diálogo con el gobierno. Otra persona entrevistada opina que “el G-16 es un instrumento de diálogo que puede funcionar a un ritmo óptimo solo si hay una relación con el gobierno”. Esto significaría que un mayor compromiso de los donantes con la reducción de la pobreza, en los hechos, requiere también mayor apropiación y mayor coordinación de la ayuda externa bajo el liderazgo del gobierno (o sea mayor alineamiento). No obstante, pueden haber tensiones entre el objetivo de apoyar la reducción de pobreza y el objetivo del alineamiento.

El objetivo de este capítulo es analizar si con el proceso ERP han cambiado los compromisos de los donantes con la reducción de la pobreza y con la apropiación y liderazgo gubernamentales y si esto ha contribuido a mejorar la calidad de la ayuda externa.

Las principales preguntas que se tratan de responder en este capítulo son las siguientes: ¿Tienen ahora los donantes mayor compromiso con la reducción de la pobreza en su discurso y en sus acciones que antes del inicio del proceso ERP? ¿Tienen actualmente mayor compromiso con la apropiación y el liderazgo gubernamental? La Sección 4.1 está dedicada a la primera pregunta y la Sección 4.2 a la segunda. Finalmente, la Sección 4.3 presenta varias opiniones acerca de las posibles tensiones mencionadas en el párrafo anterior.

4.1 El compromiso con la reducción de la pobreza: el discurso y los hechos

En esta sección analizamos si con el proceso ERP ha aumentado el compromiso con la reducción de la pobreza, tanto en el discurso como en la práctica. El análisis está enfocado en los siguientes aspectos: atención al tema de la reducción de la pobreza en la condicionalidad de la ayuda, apoyo a debates sobre cómo reducir la pobreza, apoyo a la recolección de información estadística sobre pobreza y a la creación de una cultura de monitoreo y evaluación.

Reducción de la pobreza como condición para la ayuda externa

En el discurso hay más atención al tema de la reducción de la pobreza desde el inicio del proceso ERP, o tal vez ya desde la Declaración de Estocolmo que se firmó en 1999. Para muchos donantes, esta atención también ha sido la condición principal para el alivio de la deuda externa, aunque ahora aparentemente se ha suavizado esta condición, ya que según un donante entrevistado, las últimas condonaciones (del BID) no han requerido que Honduras tenga una ERP.

De igual modo, la atención a la reducción de la pobreza ha sido también una condición (implícita o explícita) en la mayoría de los acuerdos de préstamos o donaciones que se analizaron en el capítulo anterior.

Una representante de la cooperación internacional opinó que el tema del gasto en pobreza sigue siendo un tema importante. Según ella, el compromiso con la reducción de pobreza es muy alto al nivel de individuos de la cooperación. Otro donante opina que “el compromiso existe todavía, pero estamos en una situación más difícil”. Según un diputado, el Congreso Nacional tiene reuniones regulares con el G-16, pero hay que tomar en cuenta que los embajadores son políticos. Con los embajadores hay una relación más franca y en el discurso existe el compromiso con la reducción de pobreza. Sin embargo, el problema es al momento de ejecutar los fondos, lo que sugiere que en los hechos existe un menor compromiso.

Apoyo a debates y estudios sobre pobreza

Un entrevistado, representante de una agencia de cooperación, opinó que desde el inicio del proceso ERP ha mejorado el nivel del debate: “Con HIPC, la CI ha dado un salto cualitativo. Por primera vez se introdujeron temas estructurales. Entran temas políticos, por ejemplo, hablar de good governance (buen gobierno), lo que es sumamente político”. Sin embargo, según un diputado entrevistado, “los donantes dan apoyo al debate, pero tienen un problema y es que hablan sólo con grupos que tienen su mismo lenguaje (grupos de poca representación, ONGs). La CI debería buscar acercamiento con diputados de los departamentos, directamente con ellos”¹³. Otro diputado entrevistado opina que todavía está pendiente un debate con la CI sobre cómo crear riqueza.

Apoyo a la recolección de información estadística sobre pobreza y a la creación de una cultura de monitoreo y evaluación

En cuanto a información estadística, con el proceso ERP aumentó la voluntad de los cooperantes para la recolección de datos. El BID, Suecia y PNUD han dado apoyo al INE. ¿Pero, ha sido este un apoyo estructural previsible? Parece que no, porque según el INE, se está terminando el apoyo que el BID dio en los últimos años, mientras que la Estrategia Nacional de Estadísticas tiene proyectos ya priorizados sin tener el financiamiento asegurado. El INE está preocupado ante la posibilidad de no contar con fondos frescos el próximo año.

En el marco de la Red Solidaria, se está diseñando un sistema de monitoreo y seguimiento, con apoyo del BM, BID, UNICEF y DFID. El Banco Mundial da un apoyo muy puntal para la Encuesta de Hogares, con montos pequeños. El trabajo de campo solo cuenta con financiamien-

¹³ Esta opinión revela un viejo debate en el país entre el liderazgo político y los representantes de las ONGs. Ambos reclaman la representatividad de la sociedad. Los primeros argumentan que su representatividad es más genuina por emerger de un proceso electoral. Las ONGs, en general, contratan, cuestionando los vicios e insuficiencias de la democracia formal y asumen una representatividad de facto. Así que la clase política casi siempre ha visto con recelo el acercamiento de la CI con las ONGs.

ento del BID. Según representantes de UNAT, con apoyo del BID se realizó un Censo de la población en las aldeas más pobres donde la Red va a intervenir. El sistema de la Red va a estar conectado al SIERP, por lo que sus indicadores estarán relacionados a la ERP, pero también habrá un vínculo conceptual entre ambos sistemas. Igualmente se trabaja en establecer el vínculo con el SIAFI, aunque todavía resta mucho por afinar en este sentido.

4.2 El compromiso con la apropiación y liderazgo gubernamentales: el discurso, la práctica y la relación con la armonización y el alineamiento

Las opiniones expresadas por algunos actores entrevistados para este informe sugieren que, en general y en los hechos, en el gobierno no existe una mayor apropiación de las políticas de reducción de pobreza que antes¹⁴. Acerca del liderazgo hay percepciones de avance, pero otras de retroceso en ciertas áreas en los últimos años. Hay que tomar en cuenta que hubo un cambio de gobierno en 2006 y que por lo tanto, la situación actual puede ser distinta a la del Gobierno anterior. Sin embargo, es válido preguntarse (i) ¿En qué medida el liderazgo gubernamental y la apropiación han sido, más bien, el resultado del compromiso en la práctica de los donantes con la apropiación y el liderazgo gubernamental? (ii) ¿En qué medida una mejor coordinación de los donantes entre ellos y con el gobierno (o sea, mayor armonización y alineamiento) puede contribuir a mejorar el liderazgo y la apropiación gubernamental?

El Informe del 2003 notó que “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” (Cuesta et al. 2003:96). El informe habla de factores positivos en la línea de mayor coordinación bajo el liderazgo del gobierno anterior, por ejemplo la priorización sistematizada de los proyectos de la ERP previstos para el 2003-2006 por parte del gobierno e iniciativas de apoyo sectorial en educación y salud que despertaron el interés de algunos donantes internacionales. Pero el informe da a entender que el proceso ERP no es el origen del cambio hacia mayor coordinación de los donantes (Ibíd.:99). No obstante, el proceso de elaboración de la ERP permitió a los donantes avanzar algo más hacia una mayor coordinación. Aunque en el discurso se reconoció la existencia de más coordinación bajo el liderazgo del gobierno, en los hechos los progresos hacia una coordinación efectiva fueron todavía modestos, limitándose a intercambios de información sobre programas y proyectos en marcha o en planeación, o a la llegada de misiones de los mismos donantes al país. En la percepción de los propios donantes entrevistados para el Informe 2003, en la práctica cada donante continuó con sus propias prioridades (Ibíd.:100). Obviamente, estas prácticas no contribuyeron a crear un ambiente favorable para promover el liderazgo gubernamental y la apropiación de las políticas y en cierta medida reflejaron la existencia de una discrepancia entre el discurso y la práctica. Por lo tanto, no parece tan cierta la existencia de avances.

Respecto al objetivo del grupo de donantes de promover la iniciativa y el liderazgo del gobierno en la coordinación de sus demandas a la comunidad donante, un ejemplo de un (pequeño) avance fue la organización de un taller en marzo de 2003 para discutir temas de la coordi-

¹⁴ Algunas opiniones son: “No hay un sentimiento de una mayor apropiación,” “El conocimiento del contenido de la ERP dentro del gobierno es mínimo,” y “la apropiación no está suficientemente institucionalizada”.

nación de la ayuda externa. En ese taller el gobierno manifestó su deseo de cambiar la ayuda externa de ayuda vía proyectos hacia ayuda programática sectorial (Ibíd.:101).

Con relación a las políticas de reducción de pobreza, se crearon mesas sectoriales en las que participaron el gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional. El Informe 2004 notó que "... existe una percepción generalizada en el país que las *mesas sectoriales no constituyen todavía ese mecanismo deseable para optimizar la coordinación* y colaboración entre Gobierno, sociedad civil y donantes" (Cuesta 2005:59). El informe citó una evaluación independiente que apuntó una serie de deficiencias en el funcionamiento de las mesas, entre ellas la falta de liderazgo del Gobierno en estas mesas o al menos la falta de visualización de ese liderazgo, así como la falta de apropiación nacional entre algunos agentes clave, que creen que se trata de una exigencia de la cooperación externa (Ibíd.:59).

En 2005 tampoco hubo avances en el funcionamiento de las mesas sectoriales y parece que mas bien entraron "en una fase de debilitamiento" (Cabezas 2006:33). Esta situación no cambió en 2006. Sólo se llevaron a cabo reuniones de los cooperantes entre sí, sin presencia del gobierno¹⁵. El gobierno presentó una propuesta para reactivar las mesas, pero aparentemente sin éxito (De Jong et al. 2007:66-67). Esto sugiere que, en los hechos, los procesos de diálogo entre el gobierno y los donantes en el marco del proceso ERP en general no han resultado en una mayor apropiación de las políticas de reducción de pobreza por parte del gobierno y un mayor liderazgo efectivo de éste en la coordinación de la ayuda externa¹⁶. Finalmente, con respecto a las mesas sectoriales cabe notar que en 2007 fue instalada una mesa nueva, la de Protección Social.

Los informes de los años anteriores señalan —a pesar del discurso en varios foros— que en la práctica no se había avanzado mucho en la armonización y el alineamiento de los donantes a las políticas del Gobierno de Honduras. Por ejemplo, el Informe 2004 expresa esta brecha entre el discurso y los hechos de los donantes de la siguiente manera: "Aunque la ERP es indudablemente el 'punto de referencia' para todos los donantes, existe *una percepción amplia entre la comunidad internacional (sobre todo entre bilaterales) que la existencia de la ERP no ha cambiado la forma de ejecución de sus proyectos* " (Cuesta 2005:60).

Pese a que Honduras llegó al Punto de Culminación en 2005 y los donantes firmaron la Declaración de París en ese año, las prácticas de armonización y alineamiento no parecen haber cambiado significativamente entre 2004 y 2006. El Informe 2006 llega básicamente a la misma conclusión que el informe de dos años anteriores¹⁷. Según el informe, un factor que explica los pocos avances en la práctica es que el G-16 sigue siendo un grupo heterogéneo con intereses diversos.

Como se ha afirmado antes, en 2006 se inició un proceso de revisión de la ERP, con apoyo del BID, pero hay dudas acerca del liderazgo del gobierno en este proceso y la apropiación gubernamental de la ERP

¹⁵ Hay que tomar en cuenta que 2005 fue un año electoral y a principios del 2006 se dio el cambio de gobierno y que estos factores también afectaron el funcionamiento de las mesas sectoriales.

¹⁶ Sin embargo, hay quienes perciben una mejoría en la coordinación con los donantes. Esto es por ejemplo la opinión de la AMHON, que participa en las mesas. Esto permite mejor coordinación de la ayuda a nivel local. Según AMHON, hay una ejecución más eficaz al nivel local que a nivel centralizado y hay una cooperación entre donantes, AMHON y municipios.

¹⁷ En las palabras del informe 2006, "Todos los representantes de la CI afirman que la ERP como estrategia a mediano plazo del país es importante porque es el "punto de referencia" para todos. Algunos agregan que la ERP "da norte" a sus políticas de ayuda, pero en la práctica ello no significa mayor cosa, ya que cada agencia puede priorizar lo que quiera" (De Jong et al. 2007:65-66).

revisada. Un diputado entrevistado para este informe tiene la impresión de que fue más impulsado por los donantes. Uno de los representantes de la CI entrevistados afirma que la revisión “fue ‘insistida’ por los donantes” y opina que no era necesaria. Como se indicó en el informe 2006, en realidad fue un donante en particular, el BID, quien impulsó la revisión (De Jong et al. 2007:44).

Según un representante del BID, el consultor contratado para la revisión de la ERP, Miguel Székely, no produjo el documento, sólo hubo colaboración. Cuando el Apoyo Técnico terminó, empezó la fase política. Después el BID trabajó en el proceso como observador, hizo comentarios y observaciones y los envió al gobierno junto a comentarios de toda la cooperación.

En el BID opinan que “la intención de la CI es seguir manteniendo la ERP, porque es uno de los pocos instrumentos de política que tiene una visión hasta el 2015”. Sin embargo, según un representante de la cooperación internacional, un problema es que “los donantes no dicen lo que piensan de la nueva ERP. Tal vez Asdi se ha atrevido un poco más”.

Entonces, en el discurso los donantes en general se alinean a las políticas del gobierno, sigue el compromiso con la apropiación nacional y se da la impresión de una mayor coordinación de la ayuda bajo el liderazgo del gobierno. Pero la práctica puede ser diferente. En este contexto, una opinión crítica expresada en una entrevista es que “la CI sigue hablando de la ERP, pero en la práctica no hay ningún marco operativo. Los cooperantes actúan igual que hace 10 años. No hay ningún cambio esencial desde el inicio del proceso ERP, salvo alguna mayor colaboración de donantes en los proyectos”.

4.3 Posibles tensiones entre el objetivo de apoyar la reducción de pobreza y el objetivo del alineamiento

En la introducción de este capítulo hicimos recordatorio de (i) el principio que manejaron los donantes reunidos en el G-16 de que no deberían intervenir en el país, y (ii) al hecho de que también el G-16 insistió en “mantener la reducción de pobreza” como condición fundamental para su cooperación con el país. Esto puede significar que existen posibles tensiones entre el objetivo de apoyar la reducción de pobreza y el objetivo del alineamiento (ver Recuadro 1).

Alineamiento y armonización son términos atractivos y suenan bien en el papel. En la práctica el asunto es complejo. Como principio, es correcto y comprensible que un gobierno solicite a la cooperación externa que siga sus lineamientos en materia de desarrollo, pero el supuesto aquí es que el gobierno tenga claridad, coherencia y sentido de equidad en sus lineamientos. Un gobierno que demanda el alineamiento careciendo de lo anterior pierde autoridad. También la cooperación se desautoriza si resiste el alineamiento frente a un gobierno con las cualidades aludidas. La información presentada en el Recuadro 1 resume mucho de lo conversado con varios agentes gubernamentales y de la cooperación internacional, así como analistas independientes en Honduras sobre este tema. Se observan percepciones que cuestionan el alineamiento de algunos cooperantes y otras que cuestionan la autoridad del gobierno para solicitarla. Al final, esto puede contar como evidencia de la debilidad del Estado hondureño para vislumbrar el horizonte de desarrollo que desea alcanzar.

Recuadro 1: Puntos de tensión entre el objetivo de apoyar la reducción de pobreza y el objetivo del alineamiento. Algunas percepciones de actores entrevistados

1. Cuando el gobierno es débil para rectificar las insuficiencias de la ERP o para vislumbrar la necesidad de otras políticas y estrategias complementarias o para mantener fidelidad a sus propias políticas.

- El G-16 percibe que el país ya recibió todo lo que debía haber recibido y la cooperación internacional ya le dio al gobierno los incentivos necesarios para que tome las riendas del proceso. Antes el G-16 tenía un papel más agresivo en delinear políticas, ahora es el gobierno quien debe adueñarse del proceso. El gobierno no debe crear programas paralelos a la ERP, esta estrategia debe continuar siendo central en la política social" (Representante de un organismo multilateral).
- La Cooperación Japonesa lleva a cabo sus tareas en alineamiento con la ERP y los ODM; otros cooperantes hacen lo mismo. En este sentido, ya existe armonización. La Cooperación Japonesa siempre insiste en trabajar con el gobierno, pero el gobierno tiene problemas en mantener la continuidad de sus políticas y a sus funcionarios les falta profesionalismo. Compromisos hay muchos, buena parte incumplidos. Pero no hay planes concretos, realistas. El gobierno debe tener también una estrategia de desarrollo económico además de la ERP, por ejemplo, en materia de energía, carreteras y generación de riqueza (Representante de un cooperante bilateral).
- El borrador de actualización de la ERP luce contradictorio porque propugna la focalización, pero al mismo tiempo pide ampliar el concepto de gasto en pobreza. Hay gran preocupación en el G-16 sobre los resultados de la ERP y los contenidos del proyecto de actualización. Se requiere vislumbrar la importancia de cuestiones como la reforma tributaria equitativa, la reforma del servicio civil y el combate a la corrupción. El G-16 continúa comprometido con la ERP, pero las condiciones actuales son más difíciles. El gobierno parece no entender la dinámica de la cooperación internacional y esto mina la unidad de la cooperación en torno al apoyo a la ERP (Representante de un cooperante bilateral)

2. Cuando los cooperantes mantienen, en los hechos, sus propias agendas

- El G-16 es una arena de debate, pero su funcionamiento no es óptimo debido a la falta de claridad del gobierno. Ha bajado su perfil y su calidad para poner en práctica la agenda de París. Al mismo tiempo, el Estado Hondureño es débil para atender todas las demandas de la cooperación y continúa aferrado a la visión de proyecto y a los intereses propios de cada donante. Hay donantes que actúan con estructuras paralelas, muy metidos con asuntos de infraestructura (caminos rurales, canal seco) y con visión predominantemente técnica. Hacia fuera varios donantes muestran acuerdo con el gobierno, pero en privado manifiestan su inconformidad con el desempeño del gobierno. En verdad no se observa el enfoque de apoyo presupuestario, aunque haya disponibilidad de recursos, porque falta capacidad y autoridad al gobierno para exigirlo y este es el punto crucial. Dentro de los Acuerdos de París los únicos actores son el gobierno y la cooperación internacional, en olvido de actores como el Congreso Nacional y las organizaciones de la sociedad civil (Representante de una ONG internacional).
- La cooperación internacional tiene su propia agenda. Los multilaterales continúan colocando nuevos préstamos en programas y proyectos tradicionales. No se observa correspondencia entre prioridades y presupuestación. Los cooperantes entran a colocar sus dólares en las líneas tradicionales que a ellos les interesa (Representante de FOSDEH)

3. Cuando las prioridades se tornan confusas para ambos, gobierno y cooperantes

- Con la condonación, el G-16 perdió capacidad de incidencia. Conseguir una política nacional de mediano plazo es realmente el tema. Carecer de esta política genera una pérdida enorme, la pérdida de la oportunidad surgida del contexto de crecimiento mundial y regional y el alivio de la deuda externa. Están dadas las condiciones para un salto cualitativo, ¡pero nunca antes la deslegitimación de la clase política había sido tan grande! Uno se pregunta cómo la cooperación externa no empuja suficiente para conseguir el aprovechamiento de esta oportunidad (o para apoyar) aspectos medulares o instancias necesarias para la conducción de la ERP; por ejemplo, el fortalecimiento de la UNAT no aparece como prioridad o interés de ningún cooperante (Consultor internacional independiente).

5. Compromiso gubernamental con la ERP

¿En qué medida el Gobierno de Honduras está comprometido con la ERP? La pregunta puede dar lugar a diferentes respuestas, todo depende de los criterios que se adopten para juzgar este compromiso. Sin embargo, la ERP incluye un conjunto de supuestos o expectativas que sirven de mejor referencia para una evaluación interna del comportamiento gubernamental.

Partiendo de la premisa de que la reducción de la pobreza es un objetivo que requiere financiamiento público sostenido durante muchos años, la iniciativa HIPC propuso intercambio de deuda por aumentos del gasto en pobreza, bajo la expectativa de que estos fondos de alivio serían paulatinamente reemplazados por recursos nacionales.

Es por ello que la ERP contempla metas para aumentar el PIB (lograr al menos un crecimiento real entre 4.5% y 5.5% anual a partir del 2006) y los ingresos públicos (la administración tributaria deberá permitir ingresos tributarios y corrientes de al menos 17% y 18% del PIB, respectivamente). Una parte creciente del ingreso gubernamental se destinará a atender el desarrollo y el bienestar de la población, es decir, aumentará el gasto social (elevarlo al menos a 50% del gasto público a partir del 2005). El gasto social financiará la ERP (el “gasto en pobreza”) que contará con una asignación que debiera alcanzar al menos 9% del PIB a partir del 2006. El gasto en salarios se mantendrá en alrededor del 7% con relación al PIB. Lograr estas metas será indicación de compromiso para conseguir el escenario financiero básico para el éxito de la ERP. No obstante, la ERP también requiere legitimidad política, que se inicia con su apropiación (ser entendida como herramienta para elevar el nivel de desarrollo humano del país), liderazgo (poder identificar prioridades y conducir a todos los actores del proceso hacia el fin propuesto) y capacidad de ejecución (gastar con calidad, es decir, con eficiencia, eficacia e impacto).

Se tienen, entonces, dos dimensiones del compromiso. La primera relacionada con conseguir el contexto favorable para crear un espacio fiscal para el gasto prioritario y, la segunda, atinente a la sostenibilidad política del proceso.

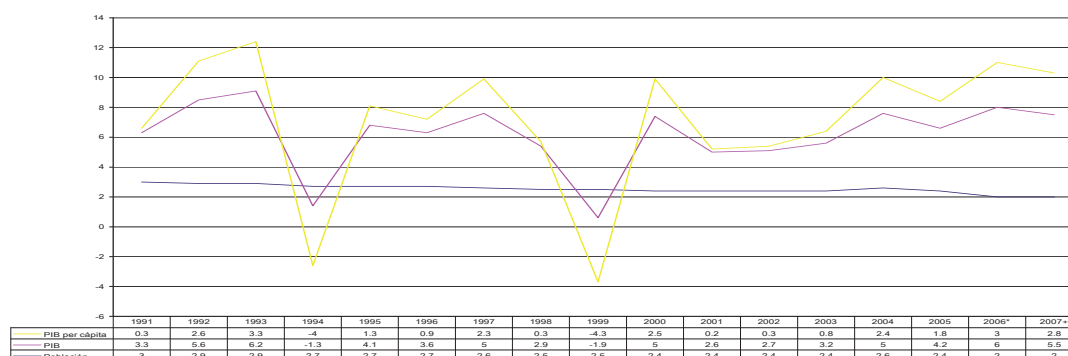
Este capítulo analiza los indicadores relacionados con el compromiso financiero y con la eficiencia y efectividad del gobierno.

5.1 Compromiso gubernamental, apropiación y ejecución

Crecimiento, Ingreso y Gasto Público

En la década previa a la formulación de la ERP (los años noventa), la economía del país se comportó de forma errática (Gráfico 11). Hubo años de crecimiento superior al 5% (1992, 1993, 1997) y años de desastre o crecimiento negativo (1994 y 1999)¹⁸, que aunados a un alto crecimiento demográfico (2.7%) mantuvieron al país en una situación de relativo estancamiento. Aún así el porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza disminuyó en aproximadamente 11 puntos porcentuales (Cuadro A.6), que bien podrían ser adjudicados al éxito de programas sociales importantes que mejoraron apreciablemente los indicadores sociales.

Gráfico 11: Tasa de crecimiento de la población, PIB y PIB per cápita - 1991-2007 (porcentajes)



Fuentes: Banco Central de Honduras. PIB Serie Larga, www.bch.hn/esteco/nacionales/pib;

República de Honduras (2006:27);

* CEPAL, 2007b:15 (Septiembre 2007)

+ Estimación del BCIE, 2007:29

El desempeño del crecimiento económico se observa más prometedor en los años de la ERP. El período se inicia con un repunte modesto en el primer trienio, que se justifica por ser años post-Mitch, para luego experimentar un alza a 5% de crecimiento del PIB en 2004, una leve baja en 2005 (año electoral) y nuevos repuntes para 2006 y 2007, con pronósticos en la misma línea hacia 2008, no sin advertir amenazas como el incremento de los precios de los combustibles, la crisis financiera de dos importantes empresas públicas, el crecimiento más lento de las remesas y aumentos del déficit fiscal. Se observa que se ha alcanzado el propósito de estar creciendo por encima del 4% hacia finales de la primera mitad del ciclo ERP. Formalmente dicha meta estaría cumpliéndose, pero ¿Qué calidad tiene este crecimiento? ¿Es sostenible y pro-pobre?

Entre los objetivos macroeconómicos de la ERP están los de conseguir crecimiento sostenido y estabilidad fiscal. Para alcanzar lo primero, la ERP inserta metas relacionadas con el mejoramiento de la inversión y la competitividad del país y la promoción de clusters industriales de alto potencial productivo y de empleo.

En los primeros años de la ERP (2000 a 2003), la situación del país estaba siendo afectada por el continuo deterioro de los términos de intercambio, un débil sector exportador (excepto los sectores de maquilas y servicios financieros) y acelerado incremento de las importaciones, debido principalmente a las alzas de los precios del petróleo. La

¹⁸ Ambos años de huracanes. El de 1994 fue un huracán político, formado en la transición de una administración que salía dejando un alto déficit fiscal a una que entraba cargada de improvisación, a un costo tan grande (PIB decreció en 1.3%) como el huracán Mitch de 1999 (PIB decreció en 1.9%).

economía internacional pasaba también por una recesión y el lempira mostraba una apreciación (con relación al dólar estadounidense) de aproximadamente 35% entre 1997 y 2001, a consecuencia de los flujos de ayuda post-Mitch, el rápido crecimiento de las remesas del exterior y los lentos mecanismos de establecimiento de la tasa de cambio (Banco Mundial, 2004b:iii).

Hacia el 2005 esta situación ya comenzaba a dar indicios de cambio. El Informe ISS de dicho año señalaba: “Desde el año anterior (2004) Honduras reasumió con ímpetu las reformas orientadas a una reorganización de las instituciones públicas y a la reducción del déficit fiscal a través del control del gasto corriente (principalmente salarios), la ratificación del CAFTA y la adopción de algunas iniciativas en el marco de la ERP. Las reformas facilitaron la aprobación del punto de culminación (abril 2005) y el acceso a recursos en el marco de la Cuenta del Desafío del Milenio (mayo 2005). En el primer caso se prevé que el alivio de la deuda ascenderá a más de US\$1,000 millones en el tiempo solamente con el Club de París, mientras que en el segundo caso recibirá US\$215 millones en un período de 5 años” (Cabezas, 2005:11). El informe lista una serie de reformas aprobadas y en proceso como, la Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas (2003), la Ley del Sistema Retributivo del Gobierno Central (2003), Ley de Fortalecimiento Financiero del Sector Productor Agropecuario (2003), entre otras¹⁹. Se trató de un período de actividad intensa que mejoró el marco institucional económico y social.

El Informe ISS 2005 se pregunta si a esas alturas se estaba entrando ya en una fase de crecimiento económico sostenido y de base amplia. La respuesta no fue tajante, pues si bien destaca los logros económicos, tales como el PIB creciendo a más de 4% desde el 2003, la aceleración del crecimiento industrial manufacturero, finanzas, comercio y servicios de exportación intensivos de mano de obra (maquilas), el aumento de la demanda (consumo, exportaciones netas e inversión) particularmente la inversión privada, no deja de advertir problemas como la volatilidad de la inversión pública y la necesidad de más cambios estructurales que reduzcan la dependencia del financiamiento externo y las remesas. En este aspecto la mejora en las exportaciones estaba más relacionada a los productos agrícolas tradicionales (café, banano) y, en menor medida, a no tradicionales (camarón, aceite de palma). Por otra parte, las importaciones crecieron impulsadas por la demanda de bienes de capital, insumos y materias primas, pero más por el incremento de los precios de los combustibles, convertidos en fuente principal de la salida de divisas. Por otra parte, las remesas tuvieron un incremento impresionante de 48% en el período 2001 y 2004, una inyección importante de divisas, pero que respondían más a una lógica de reproducción familiar (prioridad al consumo) que empresarial y estaban muy expuestas a los ciclos de la economía norteamericana y a sus políticas migratorias (Cabezas, 2005:14). En otras palabras, el Informe ISS-2005 retrataba un panorama moderadamente optimista, dejando implícito que se trataba de un crecimiento todavía frágil, demasiado dependiente de actividades económicas extremadamente sensibles a los cambios del entorno internacional (demanda fluctuante y oferta amenazante por el lado del precio creciente de los combustibles), de las inyecciones familiares de remesas, y

¹⁹ Otras como la aprobación de la Ley Orgánica de Presupuesto (2004), la Ley de Propiedad (2004), Leyes de Instituciones Financieras y Reformas al Seguro de Depósitos (2004), Reformas al Sistema de Seguridad Social, Reformas a la Ley del Fondo de Reducción de la Pobreza (2004), Ley para la Gestión de la Reducción de la Pobreza (2004), la ratificación del CAFTA (2005) y la Ley del Consejo Nacional Anticorrupción (2005), entre varias más.

de un entorno nacional todavía institucionalmente débil, minado por la corrupción (informes de Transparencia Internacional) y el estilo político clientelista, y no menos amenazado por la degradación ambiental y los desastres naturales (Cabezas, 2005:15).

Como ya antes se indicó, los dos últimos años (2006 y 2007) han mostrado continuidad en la tendencia hacia un mayor crecimiento económico. Cifras más recientes a las indicadas en el Gráfico 11 muestran que en el 2006 el PIB creció en 6% y las proyecciones al 2007 rondan también dicha cifra, esto a pesar del cambio de gobierno ocurrida en el 2006. El contexto internacional se muestra ahora mucho más favorable, pero todavía persisten las mismas amenazas internas y externas y problemas estructurales reseñados en el Informe ISS-2005. A esto se suma la amenaza de un déficit fiscal mayor vislumbrándose en el horizonte. Un reciente informe del FMI sitúa en 3% del PIB el déficit del sector público esperado para el 2007, señalando las mismas causas indicadas en el estudio COHEP-USAID. El gobierno ha prometido limitar este déficit a 1% para el 2008²⁰, bajo la expectativa de que el crecimiento económico continuará con su tendencia por encima del 5%.

En breve, en materia de un compromiso para crear las bases para un crecimiento económico sostenido, el gobierno ha mostrado, en términos generales, voluntad de cumplimiento, pero es una expresión con materialización aún insuficiente, pues persisten debilidades y amenazas que necesitan enfrentarse con mayor energía para aprovechar las oportunidades de un contexto internacional favorable y las potencialidades ofrecidas por el propio país.

Las remesas: Un insumo al crecimiento reciente que merece atención

Se prevé que hacia el final de 2007 las remesas ascenderán a unos US\$2,500 millones. Esta cantidad indicaría que la tasa de crecimiento del ingreso por remesas familiares habría bajado con respecto al año anterior, lo que probablemente se deba al desempleo y la reducción de los salarios de los emigrantes hondureños a consecuencia de la baja del sector construcción en los Estados Unidos y a las masivas deportaciones de hondureños indocumentados desde este mismo país. De todas maneras, las remesas familiares en 2007 van a representar una proporción cercana a 25% del PIB, la mayor dependencia de remesas de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007b11)²¹.

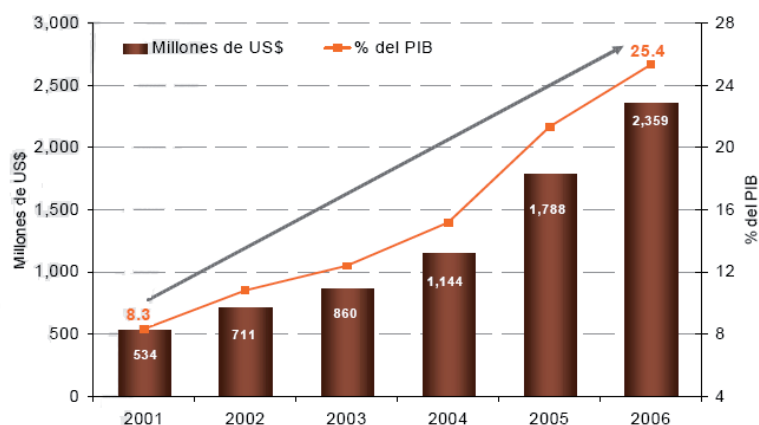
Las remesas contribuyen directamente al ingreso de las familias receptoras, y de inmediato generan efectos en cadena que estimulan el crecimiento de la economía nacional. Por ejemplo, las familias incrementan la demanda de bienes de consumo, entre ellos, alimentos y viviendas; envían los hijos a la escuela, abren cuentas bancarias y realizan otras transacciones económicas. Se puede discutir cuántas de estas transacciones representan una capitalización perdurable del hogar, es decir, cuánto pueden impactar las remesas para sacar definitivamente de la pobreza a un hogar beneficiario, pero no debe olvidarse que la masa

²⁰ Diario El Heraldo, 12 de octubre de 2007, pág. 26: "FMI pide solventar crisis de la ENEE y no contratar empleados".

²¹ Valga indicar que en todos los países latinoamericanos receptores de remesas se sospecha que estas transacciones estarían siendo utilizadas por el narcotráfico para disfrazar operaciones de lavado de activos. En el caso de Honduras se ha llegado a estimar que el monto de tales operaciones abarcaría desde un tercio a un medio del total de las remesas reportadas por el gobierno en los últimos años. Este cálculo se basa en el número de remitentes de remesas (unos 520 mil) y de los montos promedio reportados por las familias receptoras (160 a 200 US dólares mensuales) comparado a los registros oficiales. De cualquier manera, se observan debilidades metodológicas tanto en las estimaciones del BCH como en la de los críticos, por lo que se requiere de estudios más refinados que, de haberse llevado a cabo, no se han hecho públicos aún. Ver por ejemplo "Hay lavado de activos en remesas", diario El Heraldo, 6 de agosto de 2007. <http://www.elheraldo.hn/nota.php?id=80229&fecha=2007-08-06>.

monetaria que entra al país por esta vía estimula la actividad de otros agentes económicos, desde las pulperías y las abarroterías, a los vendedores de tierras, bancos y grandes importadores. La gran masa de circulante ha posibilitado, entre otros efectos, la rebaja de las tasas de interés bancario, y con ello, generado estímulos a todo el sistema económico²². La información del Anexo C presenta una idea del impacto de las remesas en la formación del Ingreso Nacional.

Gráfico 12. Evolución de las remesas familiares



Fuente: Banco Central de Honduras. Memoria 2006. Tegucigalpa, p.18

El Banco Central indica que la mayoría de los hogares receptores de remesas no está en situación de pobreza crítica (¿Acaso no lo están, precisamente, por recibir remesas?), y observa que tal situación se explica por el alto costo que la migración internacional implica para un hogar de este tipo (BCH, 2007b:32).

Por este motivo, el BCH se muestra escéptico respecto al impacto que las remesas pudieran tener en la reducción de pobreza. Esta posición del BCH se basa en los planteamientos de Fajnzylber y López (2007) que también cuestionan las interpretaciones optimistas acerca del impacto de las remesas sobre la economía y la reducción de la pobreza²³. Sin embargo, debe considerarse que los autores citados construyen sus argumentos centrales a partir de varios casos en la región latinoamericana, que muestran una gran heterogeneidad, por lo que al final las relaciones estadísticas rinden resultados que podrían ser engañosos para ciertos casos extremos, como el de Honduras, donde las remesas son relativamente recientes en el escenario económico nacional y ya alcanzan, al 2007, el porcentaje con relación al PIB más alto de Latinoamérica (25%). Claro que el impacto que esto realmente tenga merece sopesarse bajo la consideración de factores negativos como – al nivel macroeconómico – la apreciación monetaria y su incidencia en la competitividad del país, y – al nivel microeconómico – la pérdida para el hogar del ingreso del migrante (y otros miembros del hogar) si se hubiera colocado en el mercado de trabajo local. No obstante, estos son supuestos (hipótesis) difíciles de comprobar con precisión, aunque hagan la delicia de los analistas. Así que, supuestos aparte, el monto de las remesas se ha traducido en estímulos para el

²² Por ejemplo, la fiebre de construcción de plazas comerciales (Malls) en distintos centros urbanos del país toma ventaja de las bajas tasas de interés bancario, como de los ingresos generados por todo el sistema productivo nacional, pero también de los ingresos captados mediante remesas. Los centros comerciales generan empleo durante su construcción y posterior funcionamiento, mejorando el ingreso y la capacidad de consumo de muchos hogares.

²³ Un estudio en esta línea optimista es el de Valenzuela y Puerta, 2007, cuya interpretación sobre el impacto de las remesas en la economía hondureña y en la reducción de la pobreza es similar a la de nuestro reporte.

consumo y la inversión local, que aparecen registrados por las estadísticas macroeconómicas del propio BCH. Los hogares receptores cuentan con un ingreso real, que difícilmente puede saberse si se tendrían o no de haberse quedado el migrante en casa. Téngase en cuenta que así como se pueden listar otros efectos negativos de la migración (p.ej., desintegración familiar), también se pueden identificar otros efectos positivos, como el hecho de que el vacío dejado por el trabajador migrante en el mercado laboral (suponiendo que podría integrarse en dicho mercado), puede pasar a ser cubierto por una parte de la fuerza de trabajo subocupada que abunda en el país, redundando así en un crecimiento del ingreso del hogar de este subocupado. De todos modos, es un tema sobre el que seguramente se continuará discutiendo. Mientras tanto, si es de coincidir con que “las remesas son un motor para el desarrollo, pero en ningún caso sustituyen la aplicación de políticas nacionales sólidas en los países” (López, 2007:14).

La sostenibilidad del ingreso: La reforma tributaria

En el 2003 el BID publicó un interesante estudio sobre el sistema tributario de Honduras (Gómez-Sabaini, 2003), al que califica como regresivo y con reformas hasta el momento insostenibles en materia de aumento de la recaudación y la progresividad. La regresividad del sistema se deriva del gravamen al consumo de bienes y servicios, particularmente el relacionado con los combustibles (petróleo y derivados). Esta estructura tributaria tiene un efecto desigual entre los contribuyentes y en sentido inverso a sus ingresos. La proporción de los impuestos pagados respecto al ingreso, o presión tributaria, resulta más fuerte en los hogares de menores recursos (primer y segundo decil de ingreso) que en los hogares del nivel más alto de ingreso (décimo decil). Mientras que la presión tributaria en el primer decil es de 41% y de 37% en el segundo, en el último decil es tan solo de 19% (Gómez-Sabaini, 2003:24).

Este estudio se produjo tiempo después de haber entrado en vigencia dos importantes reformas al sistema tributario, cuales fueron la Ley del Equilibrio Financiero y Protección Social (Mayo 2002) y la Ley de Equidad Tributaria (Abril 2003), ambas prometidas dentro del marco de la ERP con vista a alcanzar la meta de “mantener los ingresos corrientes por arriba del 18% del PIB”. El Cuadro 3 muestra que en el 2001 los ingresos corrientes representaron 18.2% del PIB y, como parte de éstos, los tributarios 16.2% del PIB. En el 2006 los ingresos corrientes y tributarios habrían subido su participación a 19.5% y 17.9% del PIB, respectivamente, en consonancia con los propósitos trazados (Memorias del BCH, 2001, 2004 y 2006).

Cuadro 3: Ingresos y gastos públicos con relación al PIB (%)

	1990	1999	Prom. 90-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos totales +	19.0	20.0	18.4	18.7	19.9	19.6	19.6	20.3	20.5	21.2
–Ingresos corrientes	16.4	19.4	n.d.	17.7	18.2	18.3	18.5	19.2	19.1	19.5
Ingresos tributarios +	14.7	17.8	15.4	16.5	16.2	15.9	16.3	17.1	16.9	17.9
Gastos totales +	23.9	23.6	22.1	23.7	25.1	24.2	25.0	23.1	23.1	22.5
Gastos corrientes +	18.3	15.5	15.3	16.4	17.4	18.0	19.0	17.2	17.8	18.8
Gastos de capital +	5.6	7.8	6.2	7.3	7.6	6.2	6.0	6.0	5.2	3.8

Fuente: Secretaría de Finanzas

Las reformas tributarias en el 2002 y 2003 fueron en el sentido marcado en toda la región latinoamericana, es decir, menor participación de los ingresos generados por el comercio exterior, la generalización y fortalecimiento del IVA, cambios de menor importancia en los impuestos a la renta, que al parecer se está centrando en las sociedades más que en las personas naturales y la simplificación del espectro de impuestos y su focalización en los contribuyentes más rentables. Esto significa, como lo indica la CEPAL, que la evolución de las estructuras tributarias en la región no han encontrado vías alternativas más seguras a las pérdidas impositivas en el comercio exterior y continúan resistiendo la utilización de impuestos al patrimonio personal, como garantías para el mantenimiento (aumento en el caso hondureño) del gasto social y el logro de mayor equidad y universalización de los servicios públicos (CEPAL, 2006b).

Resumiendo, la reforma tributaria llevada a cabo dentro del marco de la ERP ha alcanzado la meta propuesta, pero este logro formal requiere revisiones serias hacia la progresividad y la sostenibilidad de la estrategia.

Gasto social público y gasto ERP

La definición del Gasto Social Público (GSP) empleada por el gobierno es consistente con la utilizada en otros países e incluye un conjunto de erogaciones no vinculadas directamente con el objetivo de reducción de la pobreza²⁴. Por este motivo, los organismos internacionales y el gobierno han identificado los gastos que si podrían calificar como gasto en pobreza propiamente, o gasto a computarse como parte de la ERP. La definición de gasto en pobreza acordada en la versión original de la ERP incluía programas de gasto público financiado con donaciones y préstamos relacionados con cualquiera de los seis pilares de la ERP. La definición de gasto en pobreza fue revisada en el 2003, quedando aclarado que el gasto ERP es inferior al GSP por varios motivos. Primero, porque el gasto ERP excluye programas sociales que no están destinados directamente a reducir pobreza, como la educación universitaria. Segundo, porque el gasto ERP excluye los gastos administrativos de las Secretarías de Estado. Tercero, porque limita las erogaciones en salarios a profesores y personal médico a una proporción del PIB per cápita, es decir, cualquier excedente por encima de dicho límite se considera fuera del gasto ERP. Por otra parte, el gasto ERP incluye programas de infraestructura, principalmente destinados a la zona rural (caminos, riego, etc.), que están excluidos del GSP (UNAT, 2005:18)²⁵.

Históricamente, el GSP en Honduras, así como en Nicaragua, ha sido el más bajo de América Latina cuando considerado con relación a su número de habitantes. En dólares corrientes, en 1960 representaba apenas US\$5.8 per cápita, subiendo a US\$12 en 1979, luego US\$41 en 1980, US\$44 en 1990, para dar un salto hacia US\$75.5 por persona en la década de los noventa (PNUD, 2003:49). Hacia el 2005 el GSP podría situarse en cerca de US\$120.00 por persona. Cuando se observa desde la

²⁴ El gasto público se define como aquel en que el Estado incurre para sostener las instituciones gubernamentales centrales y para financiar servicios públicos prioritarios, es decir, la cantidad de recursos con que puede funcionar el Estado para el ejercicio de sus diversas funciones. Por su parte, el gasto social es un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población (PNUD, 2003: 47). En términos operativos, el gasto social de Honduras es el correspondiente a las siguientes Secretarías de Estado e instituciones descentralizadas: Educación, Salud, Trabajo, FHIS, PRAF, FOSOV, INJUPEMP, INVA (ya desaparecido). A partir del 2000 pasan a considerarse los gastos adicionales derivados de la ERP.

²⁵ La versión actualizada de la ERP, cuyo borrador se expuso hacia finales del 2006, propone ampliar el concepto de gasto en pobreza vigente (2003), que lo acercaría más a la definición amplia de gasto social.

perspectiva del consumo per cápita, las erogaciones estatales en servicios sociales se concentran más en los estratos pobres de la población, por lo que el GSP puede considerarse como progresivo (GOH, 2005:3).

En concordancia con lo anterior, la participación del GSP ha ido aumentando. En el periodo 1982–1985 el GSP representó tan solo 22% del gasto del gobierno. En los años noventa se situó en aproximadamente 35% del gasto público total y 7% con relación al PIB. Un salto relevante se produjo de 1999 en adelante como resultado de los esfuerzos de reconstrucción post-Mitch primero y de la ERP después. Hacia el 2002 pasó a representar 49% del gasto público total y 9.9% respecto al PIB, cantidades que se habían elevado, hacia el 2004, a 51% y 11.8%, respectivamente. Entonces, puede concluirse que el GSP ha alcanzado el nivel mínimo necesario para los objetivos de financiamiento de la ERP. Sin embargo, ¿Este logro de forma se acompaña con calidad? Para ello habrá que examinar la distribución espacial (geográfica) de este gasto y la calidad con que se invierte. Antes de pasar a dichas consideraciones habrá que detenerse en el examen de la evolución del gasto público clasificado como gasto en pobreza o gasto ERP.

El Informe de Avance de la ERP 2006 (Anexo B.3) muestra que el gasto en pobreza, con relación al gasto público total, se incrementó en el periodo 2001–2005. Con relación al PIB, el gasto ERP ha representado alrededor del 8% desde su inicio a la actualidad (Cuadro 4). Los únicos años por debajo del 8% fueron el 2002 y el 2003 al haber finalizado varios programas relacionados con la reconstrucción posterior al huracán Mitch y al cese de nuevas contrataciones debido al rompimiento con el programa del FMI. Se espera mantener este porcentaje a lo largo de todo el periodo de la ERP, pese a que implicará la paulatina sustitución de los fondos de alivio por recursos nacionales (GOH, 2007a:25). La fuente de estos recursos han sido principalmente los fondos nacionales (54% en 2001 a 64% en 2006), siguiéndole los fondos del alivio de la deuda (HIPC, MDRI y Club de París: 10% en 2001 a 18% en 2006), luego los préstamos (13% en 2006) y las donaciones (5% en 2006).

Cuadro 4: Presupuesto de la ERP 2001–2007, por fuente financiera
(Millones de lempiras)

Fuente financiera	Ejecutado a diciembre...							Proyectado 2007	Ejecutado a junio 2007
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Fondos nacionales	60.1	53.5	62.6	63.2	60.91	66.1	64.2	62.5	82.5
Préstamos	29.9	28.9	20.4	21.9	31.3	21.9	12.7	14.7	9.0
Donaciones	7.9	7.8	5.4	9.7	3.4	7.0	4.9	6.1	4.0
HIPC	2.1	9.8	11.5	5.2	4.3	5.0	8.7	7.4	7.2
MDRI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.3	2.9	2.9
Club de París	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.2	6.3	1.8
Total ERP (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total ERP	7,298.4	8,755.3	8,155.9	9,255.2	11,356.4	13,956.9	14,424.1	16,458.6	7,273.9
Total como% del PIB	8.2	8.8	7.5	7.7	8.4	9.2	8.3	8.5	–
PIB	89,001	99,062.0	108,175.0	120,465.0	134,512.0	152,498.0	174,669.0	193,568.7	–

Fuente: Midence, 2005:48a (años 2001 y 2002). Resto de años son datos proporcionados directamente por SEFIN con base a cifras de la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Crédito Público

En la versión original de la ERP (2001), se estimó un gasto total de US\$2,342.5 millones, de la que 45% provendría del monto de los proyectos que ya estaban en ejecución (proyectos “de arrastre”) y el resto serían los proyectos nuevos. La inversión total sería aplicada a seis áreas programáticas: “Invirtiendo en capital humano” (31% de la inversión), “Reduciendo la pobreza en zonas rurales” (26%), “Reduciendo la pobreza urbana” (20%), “Fortaleciendo la protección social para grupos específicos” (12%), “Garantizando la sostenibilidad de la estrategia” (10%) y, finalmente, “Acelerando el crecimiento económico equitativo y sostenible” (1%). Para poder cubrir el financiamiento de los proyectos nuevos se contaba con la promesa de US\$100.0 millones, en términos nominales, del alivio de deuda. El resto tendría que ser producto de la gestión gubernamental.

Con las reformas que se hicieran en los años sucesivos a la ERP, que sin duda respondieron a la re-evaluación de prioridades y diversas presiones sociales, la estructura presupuestaria experimentó modificaciones, que hicieron que el área programática “Invirtiendo en capital humano” terminara por imponerse a cuenta de reducciones y reacomodos en las demás áreas. De esta manera, en el presupuesto ejecutado ERP del 2006, el área “Invirtiendo en capital humano” consigue una asignación de 63% de los 14,424.1 millones de lempiras del presupuesto (Cuadro 5). Esta área incluye dos subprogramas, el de educación y el de salud. En la versión original de la ERP, el primero de dichos subprogramas comenzó absorbiendo 22% de todo el presupuesto, mientras que en el 2006 ya ascendía a 45% (De Jong et al. 2007:18). De allí que los programas de educación y salud, y particularmente el primero, se han convertido en las prioridades reales de la ERP. Las cifras de ejecución presupuestaria a junio 2007 terminan por ratificar esta tendencia al mostrar que el área programática “Invirtiendo en capital humano” alcanzaba a representar casi 79% del gasto total ERP (SEFIN, 2007:24) comparado a 71% a junio del 2006 (GOH, 2006b:6).

Cuadro 5: Gasto en pobreza o gasto ERP 2001–2007, por programa
(Millones de lempiras)

Programa	Ejecutado a diciembre...							Proyectado	Ejecución
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	junio 2007*
Capital humano		51.6	61.5	60.9	57.1	57.1	62.9	50.3	78.7
• Educación		33.6	40.9	41.1	40.3	36.7	44.6	n.d.	n.d.
• Salud		18.0	20.6	19.8	16.8	20.4	18.3	n.d.	n.d.
Como porcentaje del PIB		4.6	4.6	4.8	4.8	5.1	5.2*		
Sostenibilidad de la estrategia		19.7	14.2	13.2	18.5	22.9	21.0	15.9	12.5
Como porcentaje del PIB		1.7	1.1	1.0	1.6	2.0	1.7		
Pobreza rural		17.6	13.4	12.8	13.0	10.3	7.2	10.1	4.2
Como porcentaje del PIB		1.6	1.0	1.0	1.1	0.9	0.6		
Protección social p/ grupos específicos		5.9	4.6	4.4	4.2	5.5	5.2	2.3	2.4
Como porcentaje del PIB		0.5	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4		
Pobreza urbana		5.5	5.9	8.6	6.9	4.0	3.3	3.2	1.8

Como porcentaje del PIB	0.5	0.4	0.7	0.5	0.4	0.6			
Crecimiento económico	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	0.4	2.2	0.3	
Como porcentaje del PIB	--	--	0.0	0.0	0.0	0.0			
Total ERP (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total ERP	7,298.4	8,755.3	8,156.9	9,255.2	11,356.4	13,956.9	14,424.1	16,458.6	10,415.9
Como porcentaje del PIB	8.2	8.8	7.5	7.7	8.3	8.8	8.3		

** Datos sujetos a revisión*

Fuente: Midence, 2005:48a (años 2001 y 2002). Resto de años son datos proporcionados directamente por SEFIN con base a cifras de la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Crédito Público

Un aspecto relevante en la ejecución presupuestaria de la ERP ha sido el elevado porcentaje ocupado por el rubro salarial (Cuadro 6). Al respecto se ha indicado: “Una vulnerabilidad de los hallazgos encontrados en la ERP es que de Lps. 51,028.1 millones que se han gastado en el período 2001-2005, el 40% se ha destinado para pago de planillas salariales, en la que los maestros tienen enorme gravitación... (sin que se haya) percibido a la fecha ninguna mejoría en la calidad de la educación; por el contrario... ni siquiera se ha cumplido con el requerimiento de 200 días de clase por año pactados entre el gremio magisterial y el Gobierno” (Midence, 2005:55). Hacia el 2006 continúa esta tendencia, que pudiera agravarse en 2007 con las conquistas adicionales logradas por el gremio magisterial en el 2006. En esta tendencia es de observar la baja del gasto ejecutado de Inversión (transferencias de capital e inversión), que en el período 2001-2007 ha caído desde 44.2% (2001) a 35.4% (2004), y a 30% (2006). En el presupuesto proyectado a 2007, la Inversión pasa a representar únicamente 24%, que de concretarse equivaldría a casi la mitad de cómo este rubro se inició en el 2001.

Cuadro 6: Presupuesto de la ERP 2001-2007, por clasificación económica

Clasificación económica	Ejecutado a diciembre en porcentajes					Proyectado	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Salarios	37.2	45.1	43.1	39.8	36.2	41.6	42.6
Bienes y servicios	7.9	8.3	9.4	9.0	9.8	10.6	14.0
Transferencias corrientes	9.8	10.6	12.7	14.1	20.2	17.5	19.3
Transferencias de capital	37.6	30.4	28.9	28.8	28.5	23.0	18.7
inversión	6.6	5.3	4.9	6.6	4.8	7.1	5.3
Concesión de préstamos	0.8	0.2	1.0	1.7	0.6	0.2	0.0
Total ERP (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total ERP (millones L.)	8,755.3	8,156.9	9,255.2	11,356.4	13,956.9	14,424.1	16,458.6

Fuente: Midence, 2005:48a (años 2001 y 2002). Resto de años son datos proporcionados directamente por SEFIN con base a cifras de la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Crédito Público

Recuadro 2: ¿Honduras puede alcanzar la meta de reducción de pobreza y los ODMs en educación, salud y agua y saneamiento? Resultados de una aplicación del Modelo MAMS

Con el Modelo MAMS se hicieron simulaciones para analizar si Honduras puede alcanzar los ODMs 1 (pobreza), 2 (educación), 4 y 5 (salud) y 7 (agua y saneamiento). A continuación se citan algunos resultados de dicho análisis. Una ventaja de este análisis con el Modelo MAMS – un modelo Computable de Equilibrio General y Dinámico que incorpora un módulo ODMs – en comparación con análisis de equilibrio parcial en estudios sectoriales es que puede tomar en cuenta el rol de complementariedades en el proceso del logro de las metas.

Las simulaciones indican que si las tendencias actuales continúan, Honduras no alcanzará sus Objetivos hacia 2015. En particular, alcanzar el ODM 1 será difícil, ya que el crecimiento en el PIB per cápita requerido para alcanzar la reducción en los niveles de pobreza es muy superior tanto a las proyecciones nacionales como a las de los organismos internacionales. Según el estudio citado, para que Honduras alcance los ODMs, tiene que aumentar su gasto social considerablemente, y complementar la mayor inversión pública en sectores de desarrollo humano con una política orientada a la aceleración del crecimiento económico. Suponiendo un financiamiento de los gastos adicionales requeridos para alcanzar los ODMs que estuviera completamente cubierto por ayuda externa, ello llevaría a una apreciación real de la tasa de cambio “que resultaría en una pérdida de competitividad entre los productores domésticos (aumentando el crecimiento de importaciones y reduciendo el de exportaciones).” En caso de financiamiento parcial por ayuda externa, “los efectos en la balanza comercial y los términos de intercambio son mucho menos pronunciados. Sin embargo, ya que el resto de la financiación necesaria debe ser obtenida de aumentos en los impuestos o la deuda interna (préstamos domésticos), el consumo privado crece a un ritmo más lento por año, en comparación con el escenario donde el total del financiamiento es proporcionado por los recursos extranjeros.” Finalmente, con un financiamiento interno de los programas de los ODMs, las reducciones de pobreza son mucho más pequeñas que en el caso de financiamiento (parcial) por ayuda externa.

El estudio concluye que: “En general, los resultados muestran que un aumento significativo y sostenido del gasto público puede conducir al logro de los ODMs analizados, aunque las exigencias de financiación sean elevadas e hicieran necesario un aumento notable de la cooperación internacional (incluso si la parte de los gastos fuera financiada internamente). Sin embargo, sin una aceleración significativa en el verdadero crecimiento de PIB, el objetivo de pobreza probablemente permanecerá inalcanzable.”

Fuente: Síntesis ejecutiva de los resultados del Modelo MAMS (Maquette for MDG Simulation), PNUD (2007:159-165)

Hasta aquí se observa que el compromiso gubernamental de llegar a disponer de un gasto ERP equivalente al 9% del PIB hacia el 2006 aún no se ha alcanzado en su totalidad. (Es importante destacar que Honduras tiene que aumentar sus gastos sociales para lograr los ODMs, ver Recuadro 2). En el 2006 este gasto representó 8.2% del PIB y se proyecta subir a 8.5% del PIB hacia el 2007. El único año en que dichos gastos alcanzaron situarse en 9% del PIB fue en el 2005, el año cuando se alcanzó el punto de culminación de la iniciativa HIPC. Con todo y esta pequeña brecha, se observan problemas que anticipan la posibilidad de fallas en la calidad de este gasto, tal como la alta y creciente participación del componente salarial en detrimento del componente de Inversión. Por otro lado, adviértase la priorización sobre las áreas de educación y salud. El peso de la masa salarial está por atrás de esta concentración en las áreas mencionadas, aunque es entendible su predo-

minio, dada la alta deuda social existente en estos aspectos del desarrollo humano. Es también importante enfatizar este hecho, porque los impactos para reducir la pobreza de ingreso que pueden esperarse de estas inversiones en capital humano son de largo plazo. La siguiente sección analiza otra dimensión relacionada con la calidad del gasto social, como es su distribución espacial y por segmentos de ingreso de la población.

Distribución geográfica del gasto social y ejecución descentralizada del gasto ERP

Distribución espacial del gasto social

El Informe Sobre Desarrollo Humano-Honduras 2003 del PNUD dedicó un capítulo a analizar el tema del gasto social. En dicho informe se muestra detalladamente un hecho ya conocido, que el gasto total y el gasto social han tenido históricamente un sesgo hacia las localidades más pobladas y de más importancia política, áreas estas, donde no por casualidad, los índices de desarrollo humano son relativamente más altos. A manera de ejemplo, en el 2002 solo el departamento de Francisco Morazán (mejor dicho Tegucigalpa, la capital de la República) absorbió el 40% del gasto social²⁶, aunque su población representa únicamente el 18% del total nacional. De esta manera, mientras Francisco Morazán alcanzó una asignación per cápita de US\$177.50, los departamentos más pobres del país como lo son Lempira, Intibucá y La Paz tuvieron asignaciones de tan solo US\$47.05, US\$63.68 y US\$68.73, respectivamente (PNUD, 2003:52-53).

Para introducir un tipo de discriminación positiva en las asignaciones dirigidas al combate de la pobreza, programas como el FHIS y el PRAF comenzaron en la década de los noventas a dirigir la mayor parte de sus recursos hacia las regiones más pobres del país, utilizando como instrumento de asignaciones el llamado “mapa de pobreza”. Las evaluaciones de impacto del FHIS hechas hasta ahora han mostrado progresos en el propósito de esta institución para distribuir recursos focalizados sobre los más pobres.

La versión original de la ERP hizo explícita la decisión de “priorizar acciones en los grupos vulnerables y zonas más postergadas del país”. Con este propósito indicó que “la ERP le otorga una alta prioridad al desarrollo de acciones para lograr que los departamentos con más bajos índices de desarrollo humano y con más alto nivel de necesidades básicas insatisfechas, puedan tener un gasto social per cápita igual o superior a los departamentos con mejor situación respecto a estos indicadores. Al interior de los departamentos más pobres, se otorgará una atención especial a la población que habita en las zonas rurales de los mismos” (GOH, 2001:58).

No fue posible obtener de la Secretaría de Finanzas datos sobre el gasto social general y del gasto ERP desagregados por unidades espaciales, tales como departamentos y municipios, que pudieran mostrar qué tanto se está cumpliendo con los propósitos de mejorar la distribución del gasto social al nivel espacial. Sin embargo, las siguientes tres secciones continúan explorando este tema.

La ejecución descentralizada del gasto ERP

Como se indicó en el Informe ISS-2006, un hecho destacado en dicho año fue la decisión del Congreso Nacional de destinar una partida de 700 millones de lempiras del Fondo de la ERP para ser transferidos

²⁶ La fuente no aclara si este porcentaje cuida no incluir gastos de alcance nacional.

directamente a las 298 municipalidades del país, bajo un Reglamento de Transferencias, propuesto por el Comisionado Presidencial de la ERP. Este reglamento sesga la distribución de recursos hacia los municipios más pobres y manda que 55% de dichos fondos se inviertan en proyectos productivos, 35% en proyectos sociales y 10% en fortalecimiento institucional. Las municipalidades, además, debían acompañar las solicitudes de fondos con su Plan de Inversión Municipal, un plan de desembolsos y constancia de apertura de una cuenta bancaria para recibir las transferencias. Una Comisión Técnica del Poder Ejecutivo examinaría el cumplimiento de estos requisitos y, conforme a ello, aprobaría las solicitudes. Las municipalidades con fondos aprobados se inscribirían luego en el Sistema de Beneficiarios del SIAFI-SEFIN.

El proceso tuvo grandes retrasos en el 2006 debido a lo tardío de la aprobación del presupuesto (agosto 2006), a los arreglos legales y a la familiarización de las municipalidades con los procedimientos formales y sus arreglos con sus ciudadanías para priorizar los proyectos. Los primeros desembolsos se iniciaron en octubre. El Informe de Avance de la ERP 2006 reporta que a la fecha del reporte (febrero 2007) “solo L.692.0 millones han sido solicitados por (las municipalidades). Del monto solicitado se han aprobado L.668.9 millones para financiar 3,428 proyectos, de los cuales: 1,685 son productivos (L.375.0 millones), 1,154 sociales (L.234.4 millones), y 589 para gobernabilidad (L.59.5 millones)” (GOH, 2007:48). El monto aprobado hasta ese informe representaría 95.6% de los 700 millones aprobados para el 2006. El informe no hace referencia al monto efectivamente desembolsado hasta entonces. Hacia finales del 2007 la propia Oficina del Comisionado Presidencial de la ERP reportó haber desembolsado el 92% de todos los fondos de ejecución descentralizada aprobados para el año 2006, o sea, 635.6 millones de lempiras. De los 18 departamentos o provincias del país, 7 de ellos muestran desembolsos menores al 90% de lo correspondiente, siendo los casos más críticos Islas de la Bahía (56.5%) y Colón (77%). De los departamentos de la región occidental, la más pobre del país, el departamento de La Paz es el que muestra el menor porcentaje de desembolsos (87%), seguido de Intibucá (91%). Por otra parte, se reportan 2.5 millones de beneficiarios directos e indirectos como resultado de los proyectos efectuados con fondos descentralizados de la ERP en todo el país. De este total de beneficiarios, 54% lo serían de proyectos del eje productivo y el resto del eje social²⁷. Obsérvese entonces que los fondos desembolsados corresponden a lo aprobado para el 2006. Pero en el 2007 se esperaba la aprobación de una cantidad similar y, además, que los fondos remanentes del 2006 pasarían a engrosar el presupuesto del 2007. No obstante, lo aprobado para el 2007 fue únicamente 138 millones de lempiras y aún el gobierno no aclara el destino de los fondos no utilizados del 2006.

Los fondos descentralizados de la ERP son objeto de monitoreo nacional y comunitario, por lo que se coordina con el Tribunal Superior de Cuentas, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, el Consejo Nacional Anti-Corrupción, y las Comisiones Ciudadana de Transparencia, que operan en el ámbito municipal, y las Coordinadoras Regionales de Comisiones (García, 2007).

El Comisionado Presidencial de la ERP aseguró durante una intervención pública que los principales problemas que dificultaban la ejecución descentralizada de la estrategia eran: (i) La restricción de

²⁷ Los números de beneficiarios deben tomarse con cautela pues se manejan diversos criterios para determinar quién lo es, particularmente en el caso de los beneficiarios indirectos.

fondos de su propia oficina; (ii) las limitaciones empresariales en los ámbitos locales; (iii) la gran dispersión geográfica de las municipalidades, aldeas y caseríos; (iv) las capacidades técnicas limitadas de los municipios pobres; (v) el deficiente sistema de comunicación en y con los municipios más pobres; (vi) la tradicional y débil coordinación institucional, (vii) el sesgo urbano de la legislación; y, (viii) la débil educación y formación ciudadana. En compensación, el proceso se habría beneficiado con el apoyo del Presidente de la República y el Congreso Nacional, la cooperación de las secretarías de Estado y la Comisión Ad-hoc, el apoyo de la AMHON, la participación de las Mancomunidades, la participación de ONGs y la mística de trabajo del personal de su propia oficina (García, 2007).

Las transferencias ERP adjudicadas a los municipios son diferentes a las transferencias que el Gobierno Central les envía en seguimiento a la Ley de Municipalidades. Como los recursos descentralizados ERP se asignan con sesgo hacia los municipios más pobres, en estos municipios dichos recursos resultan proporcionalmente importantes en el presupuesto municipal, no así en el caso de las municipalidades más desarrolladas, para las que los recursos ERP son insignificantes. Debido a que históricamente las municipalidades pobres han manejado recursos internos y externos exiguos, su capacidad de ejecución es baja, por lo que la recepción de recursos ERP ha significado un gran desafío, teniendo que aprender sobre la marcha el arte de la buena ejecución y, al mismo tiempo, librar batallas contra las tentaciones atinentes a la disponibilidad monetaria, como la corrupción, la dilapidación y la tendencia a aminorar los esfuerzos para mejorar la captación local. El reglamento de los recursos descentralizados de la ERP y la creación de las Comisiones Municipales de Transparencia (Auditoría Social) están desalentando estas tentaciones con éxitos variados.

Durante las visitas de campo llevadas a cabo por algunos miembros del equipo de investigadores del ISS, se pudo constatar un estado de ánimo de munícipes y ciudadanos bastante diferente a como se mostraron hacia inicios del año anterior (2006). Esta vez la frustración había cedido y primaba el entusiasmo por los proyectos que se estaban ejecutando, no sin alguna preocupación por las muchas necesidades postpuestas para sucesivos desembolsos. En la siguiente sección se comentan detalles relacionados con estas visitas; lo importante fue constatar que la esperanza comenzaba a brotar.

Un paréntesis al nivel de base: La implementación de la ERP en una muestra de municipios de Honduras

En 2002, el equipo de investigación del ISS identificó tres municipios para seguir el proceso de la ERP al nivel local durante cinco años: Siguatepeque (departamento de Comayagua), Yamaranguila (Intibucá) y San Pedro (Copán). En 2006 también se incluyó a Santa Rosa (Copán) por su experiencia interesante con la Comisión de Transparencia. Nuevamente en 2007 se visitaron estos municipios y se amplió la lista con La Esperanza (capital del departamento de Intibucá).

El informe ISS-2006 todavía señalaba un desconocimiento casi total del proceso ERP en estos municipios: *“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”* (de Jong et al., 2007:94). Sin embargo, en 2007 la ERP y sus fondos ya eran ampliamente conocidos por los entrevistados en los cinco municipios visitados.

Por otra parte, la gran diferencia con los años anteriores la marcó la llegada de los fondos a los municipios, prometidos en el año 2006 por la Administración Zelaya.

Se trató de la primera muestra concreta para muchos ciudadanos de que los fondos ERP efectivamente se canalizarían hacia los proyectos prioritarios previamente identificados por las comunidades. Como expresó el Alcalde de Yaramanguila: *“estamos muy contentos con la llegada de los fondos ERP porque con cada año de retraso se aumentó la desconfianza en la población, y eso se dirigió en particular hacia el alcalde y sus regidores”*. En los municipios más pequeños y más pobres los desembolsos de la ERP representaron un aporte considerable al presupuesto municipal. En el caso de San Pedro de Copán los fondos de la ERP significaron una tercera parte de sus ingresos anuales, y en el caso de Yamaranguila casi 45%. En las capitales departamentales, como Santa Rosa (Copán) y Siguatepeque, esta figura no superó el 10% del presupuesto municipal.

En el primer año de este proyecto de seguimiento de la ERP (2002) se comentó que: *“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.”* Durante las visitas a los municipios en el 2007 los investigadores del ISS encontraron ejemplos concretos de proyectos productivos y sociales contribuyendo a enfrentar la pobreza. En San Pedro de Copán, por ejemplo, representantes de la sociedad civil mencionaron proyectos de mejoramiento de viviendas financiados con fondos ERP, destinados a reducir problemas de salud como el dengue y el mal de chagas. En Siguatepeque, en el barrio Las Flores, se construyó un proyecto de agua potable con fondos de la ERP, después de 12 años de lucha comunitaria, beneficiando a más de 70 familias. En Yamaranguila se apoyaron proyectos de producción de melocotón, que buscan mejorar los ingresos de 300 familias rurales pobres. Aún así, los entrevistados comentaron que los fondos ayudaran a aliviar el hambre, pero que la reducción de la pobreza requerirá otras medidas más ambiciosas, de naturaleza estructural.

Como consecuencia, los desembolsos de los fondos ERP hacia los municipios a partir de septiembre de 2006 han generado dos tipos de reacciones paralelas. Por un lado, se encontraron ciudadanos entusiasmados y contentos con la realización de los proyectos priorizados por las comunidades en los cabildos abiertos. Después de varios años finalmente se logró construir (o renovar) una clínica, una escuela primaria, un taller de zapatos, o poner electricidad en la comunidad. En la mayoría de estos proyectos los ciudadanos aportaron mano de obra voluntaria, o dinero. También los alcaldes y regidores saludaron la llegada de los fondos, porque facilitó, en muchos casos, cumplir compromisos formulados durante la campaña electoral del 2005. Se puede afirmar entonces, que los ganadores de los desembolsos fueron las comunidades objetivo de los proyectos priorizados, los patronatos, la corporación municipal, y en varios municipios, la Comisión de Transparencia, que en muchas instancias logró empujar a los actores hacia una canalización limpia de los fondos. La capacitación de los miembros de estas comisiones se financió, en parte, con los mismos recursos ERP.

Por otra parte, se escucharon críticas relacionadas con las limitaciones de los desembolsos de los fondos ERP al nivel municipal. Primero, los fondos son mucho menos de lo esperado inicialmente, y no alcanzan a cubrir las expectativas de los municipios, sobre todo de los municipios

más pobres. Durante la campaña electoral del 2005 el gobierno mencionó cantidades superiores a las finalmente adjudicadas, por lo que las autoridades municipales llegaron a consensuar agendas más amplias con sus comunidades, aún cuando se desconocía el procedimiento de llegada de dichos fondos. Por ejemplo, el municipio de Yamaranguila recibió la promesa de 9 millones de lempiras para hacer realidad su lista de proyectos priorizados. Sin embargo, les causó decepción conocer que, al final, solo recibirían 2.7 millones en el 2006. Claro está, nadie aclaró si los 9 millones eran solo para el primer año o para todo el período restante de la ERP (hasta el 2015).

Una segunda limitación expresada por varios entrevistados está vinculada a la lentitud de los desembolsos y a la causa principal de estos atrasos. Los desembolsos recibidos hasta el momento de la visita de los investigadores del ISS apenas representaban 20-25% de lo correspondiente al 2006. Los desembolsos recibidos en el año 2007 todavía pertenecían a los compromisos del año anterior, y se temía que los fondos del 2007 no se recibieran sino hasta el 2008, con el agravante de que privaba la incertidumbre entre los munícipes de si la cantidad correspondiente al 2007 sería la misma a la del 2006. El FOSDEH, por ejemplo, había hecho público su temor de que los fondos descentralizados de la ERP para el 2007 fueran inferiores a los 700 millones de lempiras, que es la cantidad esperada a desembolsar tanto en dicho año como en el precedente²⁸.

En cuanto a la causa del problema, los entrevistados identificaron a la burocracia adherida a la ERP, al mencionar, principalmente, los muchos y complicados requisitos para la adjudicación de fondos. Reportaron que las municipalidades tuvieron que pasar unos 72 pasos administrativos antes de llegar a los primeros fondos, y que existía una propuesta para aumentar aún más esta cantidad de requisitos. Según las autoridades de los municipios más grandes, los requisitos del FHIS eran aún más burocráticos, comparados con los fondos ERP: Sin embargo, en los municipios más pequeños esta percepción era distinta y, antes bien, elogiaron la flexibilidad del FHIS. Se manifestaron diferentes opiniones en torno a estos problemas, si las municipalidades carecen de capacidad administrativa para manejar más fondos, como es la visión del gobierno central, o si son los requisitos del gobierno los que provocan los atrasos. Se lanzó la pregunta si los requisitos eran justificados para prevenir el despilfarro y la corrupción o si eran la justificación para la existencia de la burocracia misma. Importa agregar que la tradición centralista y el clientelismo político son fuente de la cultura paternalista y de tolerancia a la corrupción al que se acostumbraron muchas autoridades municipales. Por ello conviene no confundir los efectos con las causas, la construcción de capacidades locales requiere correr el riesgo de confiar más en la actitud crítica de las ciudadanías locales y en el conocido lema de “aprender haciendo”. Si no se otorga la oportunidad de manejar recursos, difícilmente se aprenderá a fuerza de capacitaciones de pizarrón.

Una tercera limitación, mencionada por varios alcaldes de los municipios visitados, es la baja cantidad de fondos ERP que pueden utilizarse para la capacitación de los funcionarios públicos y de los miembros voluntarios de las Comisiones de Transparencia. En los municipios grandes esto podría no ser un problema. En Siguatepeque, por ejemplo, se entrenaron más de 165 personas para trabajar en funciones de monitoreo y combate a la corrupción. Sin embargo en el pequeño municipio

²⁸ El presupuesto 2007 todavía estaba en discusión al momento de esta visita

de Yamaranguila no se capacitaron voluntarios suficientes para mantener un control transparente por la ciudadanía. Este municipio también sufrió problemas con el manejo de los datos digitales, creando atrasos en la cancelación de los desembolsos. El Alcalde comentó que Yamaranguila necesita más apoyo técnico para preparar y entregar los informes necesarios y así aprovechar al máximo los fondos disponibles.

Una cuarta duda, expresada por varios entrevistados, está vinculada al requisito de dedicar 55% de los fondos descentralizados de la ERP a proyectos productivos, con el propósito de crear un resultado más sustentable de los fondos. La idea es plausible, aparte de que la misma provino de las organizaciones de la sociedad civil representadas en el CC-ERP, pero encuentra el problema de municipalidades sin tradición en el manejo de este tipo de proyectos (aquí viene bien lo del aprender haciendo). Se observó que en la mayoría de los proyectos productivos visitados predominó la espontaneidad, al no haberse pensado bien en las implicaciones de largo plazo de los proyectos, o haberse elaborado planes que anticiparan los obstáculos encontrados. Además, se observó una fragmentación de los enfoques y varios proyectos listados como proyectos productivos podrían no ser tales, como por ejemplo, construcción de infraestructura y de electrificación dirigidos más a levantar el valor de algunas propiedades (la de los que tienen más acceso al poder local) que a garantizar crecimiento de la capacidad productiva de los pobres. Estas actividades, si bien fueron priorizadas por las comunidades en años anteriores, debieran formar parte más integral de una estrategia de combate a la pobreza. Con todo y que esto sea un problema, lo bueno está en que se haya constituido en tema de debate entre las autoridades municipales y sus ciudadanías.

Los investigadores del ISS también escucharon comentarios críticos sobre la implementación y el diseño más general de la ERP y el uso de los fondos HIPC. Un vice-alcalde en uno de los municipios grandes argumentaba que la ERP generó expectativas demasiado grandes en la población, y los atrasos en los últimos años contribuyeron a crear un fuerte escepticismo ciudadano acerca de la capacidad del gobierno central para enfrentar los grandes problemas del país. Por otra parte, los fondos de la ERP, en muchos casos, no habrían ido a la gente más pobre y excluida, por ser ellos precisamente los menos organizados, por ejemplo, los vendedores ambulantes.

Un representante de una importante ONG regional señaló que la ERP, en realidad, ha sido un fracaso y quizás solamente mereció su valor por ser un ejercicio de descentralización de la administración pública. Su crítica principal era el énfasis de los fondos ERP para invertirse en ‘obras’ municipales, beneficiando sobre todo las campañas electorales de los alcaldes y sus regidores, sin crear una capacidad administrativa más adecuada al nivel local. Al final de cuentas los pobres participaron muy poco en la definición de las necesidades prioritarias, y solamente un grupo muy reducido participó efectivamente en la implementación de los proyectos.

En síntesis, la ERP ahora sí adquirió visibilidad al nivel local, y aunque el proceso y sus proyectos pudieran ser objeto de diversas críticas, vale el hecho de crear la oportunidad para el debate ciudadano. No puede esperarse perfección desde el inicio, lo importante es consolidar el derecho de los ciudadanos, sobre todo los más pobres, a ser protagonistas en el incremento de las capacidades locales para administrar los recursos públicos con eficiencia y equidad²⁹.

²⁹ Fuente: entrevistas en los cinco municipios, julio de 2007

Distribución de los recursos ERP según estratos de ingreso: focalizando el gasto para mejorar su progresividad

El Informe ISS-2006 comentó que los programas de la ERP difieren en su capacidad de focalizarse sobre los pobres. Los informes del Banco Mundial (2005) y de la UNAT (GOH, 2005) presentan los resultados de una investigación de programas ERP que correspondieron a casi el 90% de lo ejecutado en el 2004 (10,134.9 millones de lempiras). Dichos resultados muestran que el gasto relacionado con la ERP... *Está sustancialmente más focalizado que el gasto social público. Del total del gasto ERP el 24.3% es asignado al primer quintil (el más pobre) de la distribución. Este porcentaje cae conforme se consideran quintiles más afluentes. Sin embargo, los beneficios del gasto ERP sobre los quintiles superiores (no pobres) no es menor. Los quintiles 4 y 5 se apropian en conjunto de más del 30% del gasto ERP, lo cual constituye un valor de más de Lps.3,300 millones, es decir, el equivalente a más de Lps.1,000 anuales por persona. Los no pobres reciben importantes beneficios del gasto ERP en educación, salud e incluso asistencia social* (GOH, 2005:4).

De acuerdo a este mismo estudio, los programas focalizados en los pobres son los educativos, específicamente, PROHECO, PRALEBAH y EDUCATODOS, también el PRAF, los programas alimentarios y el de Escuelas Saludables. Los programas de desarrollo rural también tienen alto grado de focalización, al localizarse geográficamente en áreas con alta incidencia de pobreza, aunque muestran filtraciones hacia grupos no pobres. En breve, estos informes concluyen que el gasto ERP, en general, tiene una dirección progresiva, aunque varios programas requieren mejoras en este sentido. También constatan que de los gastos ERP ejecutados durante el 2004 se concentran mayoritariamente en educación (45.4%) y muestran excesos en las erogaciones salariales al sobrepasar el umbral acordado (GOH, 2005:3-4). En el 2006 se constata también una tendencia similar, empeorada por las nuevas concesiones al gremio magisterial.

Síntesis

Las dos sub-secciones anteriores analizaron la distribución geográfica y por segmentos de ingreso del GSP y del gasto ERP, bajo la expectativa de que los mismos debían asignarse más en proporción inversa al nivel de desarrollo humano de las unidades administrativas consideradas (departamentos y municipios) y en proporción directa al nivel de pobreza de los hogares. Se observó que el GSP se ha distribuido históricamente en proporción directa al nivel de desarrollo humano de las unidades espaciales, que la ERP expresa la intención de corregir esta práctica al considerar mayores transferencias de recursos hacia las unidades regionales más pobres, pero que en la práctica esta intención requiere afinamientos. Por otra parte, la distribución social si bien opera en el sentido esperado, aún muestra fuertes filtraciones a favor de los estratos no pobres. La prometida actualización de la ERP pone su acento en este aspecto y propone un esquema de atención focalizada más estricta, que se iniciaría con las 80,000 familias más pobres del país hasta subir paulatinamente hasta los hogares pobres relativamente menos necesitados.

En conclusión, queda una pequeña brecha por cubrir en cuanto a la asignación de recursos a la ERP (hacer que el gasto ERP represente al menos el 9% del PIB). Tampoco esto basta para afirmar categóricamente que el compromiso gubernamental se ha cumplido, dado que la calidad de este gasto ha sido cuestionada por distintos analistas, incluyendo al propio gobierno. La propuesta de actualización es prometedora, pero se avizoran amenazas a estos propósitos en la medida que la estructura

presupuestaria no plantee un mejor balance respecto a la relación salarios/inversión e insista en la necesidad de entregar servicios de mayor calidad.

5.2 ¿Pensándolo o haciéndolo? eficiencia y efectividad del gobierno

La capacidad de otorgarle calidad al gasto público, es decir, de agilizar la planificación y los desembolsos, de focalizar este gasto sobre los más pobres y de rendir servicios de calidad (escuelas con maestros y materiales de estudio, maestros cumpliendo los 200 días de clase al año, baja deserción, altos niveles de rendimiento escolar, centros de salud atendidos por personal de salud, dotados de medicamentos suficientes, proveyendo servicios en los tiempos adecuados, etc.) está relacionada con la eficiencia, efectividad y coherencia del gobierno. Reconociendo esta relación, la versión original de la ERP enfatiza la necesidad de continuar profundizando el proceso de modernización del Estado que se inició en los años noventa. En este sentido esboza lineamientos de política orientados a fortalecer el Estado con transparencia, justicia, seguridad ciudadana y eficiencia en la gestión pública, todo esto complementado con el fortalecimiento de la participación social al nivel nacional y local. La ERP desarrollará un Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado, apoyará las contralorías y auditorías sociales, iniciará reformas a la administración de la justicia y lanzará un programa anticorrupción. Igualmente se impulsará la calidad y eficiencia de los servicios públicos y el diseño de un Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión (SINEG), orientado a darle seguimiento a las políticas, programas y proyectos de reconstrucción y transformación nacional. También forman parte de estos empeños el avance en la descentralización y la creación de instancias de participación de la sociedad civil como el Foro Nacional de Convergencia (FONAC) y otras instancias destinadas a vigilar la transparencia en la ejecución pública, mejorar la justicia y combatir la corrupción. El cumplimiento de los propósitos en materia de modernización del Estado representa otra manera de observar el grado de compromiso gubernamental con la reducción de la pobreza; esta sección explora hasta dónde estos progresos han sido posibles.

El Informe Sobre Desarrollo Humano 2006 (PNUD) dedica uno de sus capítulos al tema de la reforma del Estado. Allí se indica que el Programa Global de Modernización del Estado se inició a principios de la década pasada con la creación de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (1991). Este programa tuvo cuatro ejes estratégicos, a saber, el redimensionamiento y modernización de la administración pública; la descentralización político-administrativa; la reforma de los poderes legislativo y judicial; y las reformas políticas. Bajo este marco se emprendieron una serie de reformas que sería largo enumerar aquí. Lo pertinente a resaltar es que, tal como lo indica el informe citado, las reformas del Estado caminaron a diferentes ritmos (algunas tardaron más de una década en ejecutarse) y sin articulación coherente con las reformas económicas. Más adelante, la continuidad de las reformas del sector público fue adoptada como parte de la ERP, particularmente dentro del pilar o área estratégica denominada “Garantizando la sostenibilidad de la estrategia”. Como parte de la ERP se han continuado implementando reformas en esta línea, pero se continúan caracterizando por su lentitud. Por ejemplo, por su importancia respecto a garantizar la profundización de la democracia social es de destacar el mejoramiento

del sistema judicial, particularmente en lo que se refiere al grado de acceso de los ciudadanos a la administración de la justicia. Al respecto indica el informe del PNUD: *...Las reformas del Poder Judicial han significado avances fundamentales y positivos en el proceso de institucionalización de la justicia en Honduras. Sin embargo, es importante reconocer que se trata de reformas incompletas y también insuficientes de cara a la consolidación de un Estado democrático de derecho y a la democratización en el acceso a la justicia. Las reformas han avanzado parcialmente en términos de su eficiencia y también de su cobertura, enfrentando grandes desafíos a futuro. En términos de legitimidad, las reformas no han logrado impactar en la vida cotidiana de la mayoría de los hondureños y hondureñas, quienes no se han apropiado de ellas...la ciudadanía siente que no ha habido cambio significativo alguno en la administración del Estado, las políticas públicas y la justicia, percepción más reforzada en los estratos socioeconómicos más bajos y en las áreas urbanas y rurales alejadas* (PNUD, 2006:92).

Cooperantes de primer orden para la modernización del Estado han sido el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ambos bancos han comprometido créditos con el Gobierno de Honduras para la reforma del Sector Público. Estos programas han sido recientemente evaluados suministrando una valiosa información para los propósitos de ilustrar la situación del Sector Público hondureño.

El Banco Mundial suministró un crédito en 1996 por el equivalente global de US\$67.9 millones como contribución al objetivo de la modernización del Sector Público. El programa de crédito se cerró en el 2000, pero ha sido recientemente evaluado (2006). Lo tardío de la evaluación responde a la espera por los efectos de mediano plazo del programa. La evaluación global indica un resultado global insatisfactorio. En el Anexo D se presenta un resumen de este informe de evaluación.

El último Programa de País del BID abarca el período 2001–2006 y, como se observa, coincide con los primeros años de la ERP, por lo que también buscó alinearse con esta última. De esta manera, se contemplan tres grandes objetivos, cuales son, el aumento de la competitividad de las actividades productivas, el desarrollo del capital humano y la consolidación de la gobernanza. Dentro de este último objetivo tienen cabida la mayor parte de las acciones conjuntas del BID y del Gobierno de Honduras en materia de modernización del Estado. Recientemente (abril 2007) el BID ha evaluado su programa de país, cuyo éxito califica, a grandes rasgos, como “parcialmente eficaz”. El Anexo E presenta extractos claves extraídos de este informe de evaluación del Programa de País 2001–2006 del BID con relación a procesos de modernización de la gestión pública. En este informe también se ratifica lo indicado por varias otras fuentes con relación al gasto gubernamental, y que es también otra manera de señalar las insuficiencias en la gestión del sector público, por lo que este ámbito continúa representando un desafío a enfrentar en el inmediato futuro. Según el informe: *La Iniciativa PPAE (o sea, HIPC) ha significado un aumento del gasto, pues en el marco de ésta el país ha obtenido cancelaciones de deudas bilaterales y multilaterales, en la forma de vencimientos futuros, a cambio de gastos ulteriores. Sin embargo, este aumento del gasto no fue acompañado por una mejora demostrada de la calidad del gasto público. El Banco y Honduras tendrán que poner empeño en imprimir más eficacia al gasto* (BID, 2007:7)³⁰

³⁰ El Banco Mundial también presentó un Informe sobre el gasto público (diciembre 2007) con conclusiones y recomendaciones similares. Indica uno de los hallazgos: “De los 23 países latinoamericanos ordenados en forma descendente de eficiencia en el gasto social, Honduras ocupa un rango próximo al inferior en términos de eficiencia del gasto de educación y cerca de la media en eficiencia del gasto en salud” (Banco Mundial 2007b:11).

Iniciativas recientes destinadas al mejoramiento del desempeño del sector público: Gerencia por resultados, la Ley de Transparencia y la Ley Forestal

Un resumen de los progresos en materia de modernización del sector público se presenta cada año como parte de los informes de avance de la ERP. Con la administración Zelaya han sido relevantes tres importantes medidas: la puesta en funcionamiento del Sistema de Gerencia basado en gestión por resultados, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Forestal.

El Sistema de Gerencia Basado en Gestión por Resultados (SGGR)

El SGGR se inspira en un nuevo paradigma de la gerencia pública (Calidad Total aplicada al Sector Público), como pieza clave en la modernización del Estado, y presupone para el personal estatal características tales como el profesionalismo, capacidad técnica, orientación a la gestión y los resultados e independencia política para cumplir sus funciones. De esta manera, se pretende abandonar los estilos de la administración burocrática apegados a las normas y los procedimientos, para ponerlos en un marco de responsabilidad basado en resultados (Lobo, 2007:1).

En apego al nuevo sistema, ministros y directores de empresas públicas establecen metas de gestión (de determinados resultados y de ejecución presupuestaria) a cumplir en determinado período, las que son posteriormente objeto de evaluación, utilizando un sistema computarizado que permite sistematizar las metas y contar con un sistema de alertas relacionado con el grado de cumplimiento. El Presidente de la República lo presentó como “una metodología científica de evaluación de la gerencia pública”³¹, que la prensa lo tradujo de inmediato como sistema de evaluación de los ministros. Teóricamente sus implicaciones van más allá de convertirse en simple herramienta para determinar quién se queda y quién se va del gobierno, lo que no está demás recalcarlo porque estas decisiones, en cualquier parte del mundo, se basan más en cálculos políticos que en consideraciones puramente técnicas. Así que de no entenderse esta primacía de lo político se produce frustración cuando los cambios de gabinete toman lugar sin aparente referencia a los resultados de la evaluación técnica. Lo verdaderamente trascendental de un sistema de gerencia pública basada en resultados es que se busca introducir una nueva conducta burocrática que hace honor a los fines (los logros) y no tanto a los medios (procedimientos).

Según el Informe de Avance de la ERP 2006, algo original en el SGGR de Honduras es que alinea los compromisos de gestión de los jerarcas institucionales con las metas globales e intermedias de la ERP en al menos 60%. Con esto se beneficia doblemente a la ERP, primero porque consolida el compromiso político de los ministros y directores con el proceso ERP y, segundo, porque se identifican las metas sectoriales del SGGR con los indicadores intermedios de la ERP, provocando, además, una alimentación oportuna de datos al SIERP al acercarse los períodos de evaluación y seguimiento estipulados en el SGGR (GOH, 2007a:10). De este informe no resulta claro que significa que 60% de las metas ministeriales estén alineadas con las metas ERP. Si se considera que la mayor parte de los programas y proyectos de la ERP son “de arrastre”, es decir, anteriores a dicha estrategia, dichas iniciativas habrían sido llevadas a cabo, de todas maneras, con ERP o sin ella.

³¹ <http://www.gerencia.gob.hn/Gerencia.Web/Publico/General/CartaPresidente.aspx>

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Una de las promesas de campaña más publicitadas del Presidente Zelaya fue el firmar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el día que asumiera su cargo. No consiguió hacerlo y tuvo que esperar casi un año para conseguir su propósito. El proyecto de ley original fue presentado con el aval de varias organizaciones de la sociedad civil, pero contó con la oposición de poderosos grupos de presión vinculados a medios de comunicación. Para estas organizaciones civiles, la ley resultó tamizada por dichos intereses, perdiendo con las reformas legislativas mucho de la fuerza con que fuera originalmente concebida.

La ley obliga a los tres poderes del Estado y las municipalidades, las ONG, las empresas privadas y fundaciones que ejecutan recursos públicos a publicar, de oficio, información concerniente a su quehacer y a la utilización de dichos recursos. Por otra parte, se crea un Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IAIP), como un ente desconcentrado, con independencia operativa, decisoria y presupuestaria, con la atribución de garantizar la implementación de dicha ley. La parte controversial de este ente rector es el mecanismo señalado para elegir a sus miembros. La ley indica que se elegirán tres Comisionados de una lista de diez propuestos por el Presidente de la República, el Procurador, el Comisionado de los Derechos Humanos, el Foro Nacional de Convergencia y el Tribunal Superior de Cuentas. Pero el elector es el Congreso Nacional, quien necesitará dos terceras partes para elegir a los tres Comisionados. La intervención del Congreso en esta elección fue cuestionada por el carácter político que entonces asume la selección de los Comisionados. Este mismo carácter político es una causa importante, sino la principal, del insatisfactorio desempeño de entes similares como el Tribunal Superior Electoral, el Registro Nacional de las Personas, etc. Justamente, el temor de las organizaciones defensoras del proyecto original se vio justificado en agosto del 2007, cuando los Comisionados escogidos por el Congreso resultaron ser personalidades políticas, que son cuestionadas por ciertos sectores de la opinión pública por su excesiva cercanía al Presidente del Congreso y a la cúpula del Partido Nacional, cercanía esta que presagia movimientos tempranos relacionados con el próximo proceso electoral³².

La Ley Forestal

La aprobación de la Ley Forestal ha sido parte de las medidas de política contempladas en la ERP. La versión original de la estrategia ponía como meta la aprobación de esta ley para el año 2002. La tardanza en aprobarla es, de alguna manera, indicativo de la complejidad de intereses económicos y políticos que toman parte en el sector. Como se indica en muchos informes, Honduras es más un país de vocación forestal que agrícola, pero esta vocación ha sido escasamente aprovechada hasta ahora, aunado a la destrucción masiva de dicha riqueza como producto de prácticas puramente extractivas.

³² De hecho, la elección de los Comisionados del IAIP se llevó a cabo en una apresurada reunión parlamentaria, que sectores de la opinión pública interpretaron como maniobra política contra el propio Presidente Zelaya, a quien observan como inclinado por pre-candidatos de su partido distintos al actual Presidente del Congreso. Por otra parte, la inclusión entre los Comisionados de una militante del PN es interpretado como parte de negociaciones entre las bancadas de los partidos tradicionales y la Democracia Cristiana para asegurar el objetivo principal. Esto es, precisamente, lo temido por organizaciones de la sociedad civil, que se procediera a seleccionar personas bajo el criterio de la filiación partidaria más que por los méritos apropiados al cargo. Los grupos que más se han opuesto a estas decisiones han sido el Comité por la Libre Expresión (C-LIBRE), Alianza 72 y el Comité Regional para Centroamérica de Transparency International, a quienes preocupa que la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública pierda efectividad en la lucha contra la corrupción. Ver <http://www.transparency.org> publicación del 15 de agosto de 2007 y <http://www.proceso.hn/2007/08/13>

Luego de mantenerse en discusión durante tres períodos legislativos, el Congreso Nacional aprobó la controvertida Ley Forestal que sustituye a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), creada a mediados de los años setenta, por el Instituto Nacional de Desarrollo y Conservación Forestal, de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), cuyo director y sub-director tendrán el rango de ministro y vice-ministro, respectivamente. La COHDEFOR ha sido constantemente cuestionada por lo contradictorio de sus funciones – que consistía en ser empresa del Estado para la explotación y comercialización del bosque y, simultáneamente, protectora de los recursos forestales del país – y por las muchas denuncias de corrupción que involucraban a empresarios de la madera y funcionarios públicos.

El ICF no explotará el bosque y parte de sus fondos destinados a forestación y conservación de áreas protegidas provendrán de subastas de madera expropiada a depredadores³³. La nueva ley cargará con una fianza a los empresarios de la madera, grupos agro-forestales y comunidades, que servirá para los programas de manejo sostenible. La ley es ahora más contundente y rígida con los delitos contra el bosque al introducir castigos desde seis a quince años de cárcel, que se extiende a técnicos, policías y fiscales que se vean involucrados en el tráfico de productos y subproductos del bosque. El sector forestal se separa de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y se crea el ICF como entidad desconcentrada, dependiente de la Presidencia de la República, pero con independencia técnica, administrativa y financiera; el ICF promoverá y extenderá la certificación forestal para incentivar el manejo forestal sostenible; se crean los consejos consultivos comunitarios forestales, áreas protegidas y vida silvestre, para participar en la planificación, gestión y contraloría social, se reconoce el pago por servicios ambientales, se crea el Sistema Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (SIN-FOR), como instancia para la investigación científica y desarrollo de técnicas mejoradas en apoyo al ICF y al sector forestal; en las tareas de investigación también se hacen partícipes a órganos municipales y a organizaciones civiles especializadas; se crea un registro público para inscribir a todas las áreas protegidas y vida silvestre y áreas de vocación natural forestal públicas; y, se recuperarán de oficio las tierras forestales del Estado en poder de particulares. Finalmente, el Congreso Nacional emitió una resolución complementaria que prohíbe al Ejecutivo vender o enajenar los activos de la COHDEFOR. La sociedad civil en general ha manifestado su agrado con esta ley, por la que han venido propugnando por muchos años³⁴.

Desafíos inmediatos en la gestión pública

Dos desafíos inmediatos son el de resolver la crisis de dos empresas estatales importantes – la ENEE y Hondutel – y el de reducir la inestabilidad del servicio civil.

La crisis de las empresas públicas más importantes

Algunas medidas de política que contiene la ERP como parte del marco macroeconómico para la reducción de la pobreza y el desarrollo económico equitativo y sostenible son “Promover una mayor participación del capital privado en el suministro de servicios públicos, a través

³³ Esta decisión causa sorpresa, pues la práctica del corte ilegal-expropiación-subasta ya es bien conocida en el país (se le llama “lavado” de madera) como táctica de los depredadores para legalizar lo ilegal.

³⁴ Ver por ejemplo el campo pagado por varias de las organizaciones ambientalistas más reconocidas, publicado en los diarios de mayor circulación del país el 14 de septiembre de 2007.

de reformas estructurales que tiendan a viabilizar mecanismos de concesión, capitalización y privatización en las áreas de telecomunicaciones, energía eléctrica, agua y saneamiento, aeropuertos y red vial.” En este sentido, desde la versión original de la ERP figura como objetivo macroeconómico la aprobación de la Ley Marco del subsector eléctrico y la Ley Marco de Telecomunicaciones.

Existen grandes desafíos en ambos sectores, como el elevar la cobertura de servicios, dado que únicamente 69% de los hondureños tienen acceso a la electricidad (solo 35% en el sector rural) y solo 10% y 40% a servicios telefónicos fijos y móvil, respectivamente³⁵. El sistema eléctrico requiere inversiones de aproximadamente US\$250 millones para expandir el sistema de transmisión. Tanto el servicio de suministro de electricidad a hogares y empresas, como el servicio de telefonía fija y en un pequeño porcentaje la telefonía móvil están manejados por empresas públicas, la ENEE y HONDUTEL, respectivamente. Durante el período abarcado por este Informe, la profunda crisis de estas dos empresas ha estado en el debate público (Anexo F). La solución a estos problemas financieros es crucial para aliviar presiones al gasto público que se puedan traducir en recortes al gasto ERP.

La inestabilidad del servicio civil

Introducir reformas a la Ley del Servicio Civil figuró como una de las condiciones más controvertidas que manejaron algunos organismos financieros internacionales. Desde el lado gubernamental se justificó el continuo incumplimiento de esta condición por la renuencia mostrada por el Legislativo a discutir dicha ley. La ley es indiscutiblemente importante, pero mejorarla con el propósito de garantizar estabilidad y eficiencia en el servicio público es tocar uno de los pilares más importantes de la tradición clientelista de los principales partidos políticos del país. Por ello, la resistencia a la revisión³⁶.

Ocupar un puesto público es una manera de premiar a los partidarios del partido ganador en las contiendas electorales de cada cuatro años. Como la demanda por puestos públicos supera lo disponible, el gobierno se asemeja en cada ciclo electoral a una casa de dos puertas, por una puerta exhibe una sangría de funcionarios en los que se ha invertido en capacitación y representan memoria institucional (acumulación de conocimientos), mientras que por otra puerta entran los nuevos funcionarios, generalmente en números que mantienen alto el componente salarial del gasto público. Es un proceso caro para el país, que representa millones gastados en prestaciones laborales otorgadas al personal saliente y en nuevo entrenamiento para el personal entrante, aparte de las pérdidas causadas a la economía nacional al bajar el ritmo de ejecución del aparato gubernamental como consecuencia del cambio y de la pérdida de conocimiento de procesos y compromisos³⁷. En este aspecto algunas

³⁵ Honduras se mantiene atrás del resto de países Centroamericanos en materia de telefonía. El Salvador, por ejemplo, dispone de más de 10 millones de líneas frente a únicamente 2.2 millones de Honduras (Diciembre 2006). Además, los servicios de telefonía móvil en Honduras son los más caros de la subregión.

³⁶ “En lo que respecta a la profesionalización del servicio civil, es importante reconocer que a pesar de contar con financiamiento del Banco Mundial, especialmente en lo que respecta a la reestructuración de la Dirección General de Servicio Civil, el proceso no ha tenido el avance requerido. No obstante, existen esfuerzos que vale la pena resaltar como es el de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), la cual cuenta con un Plan Estratégico 2006–2010, en el marco del cual se han iniciado los procesos de evaluación del personal y de reclutamiento y selección del personal en base a mérito” (GOH, 2007a: 43).

³⁷ A pesar de que no todos los funcionarios públicos pertenecen al partido en el gobierno una ley en particular permite que a los mismos les sea sustraída de sus sueldos mensuales una contribución a favor de dicho partido. Esta prescripción legal representa un aliciente más a la mencionada práctica clientelista.

administraciones disimulan mejor que otras el grado con que aplican el sectarismo político en la renovación del personal gubernamental. La actual administración del Presidente Zelaya es una que ha disimulado poco, a juzgar por el hecho de no haber concedido ni siquiera una de las secretarías de Estado a la oposición y otras actitudes relacionadas, tal como el de la inestabilidad de su propio gabinete.

Durante el 2007 continuó el retiro de otros ministros y altos funcionarios que se venía experimentando desde el primer año de la Administración Zelaya (Recuadro 3). Con esto se consolida un record de cambios de este tipo, que resulta atípico, sin precedentes en las últimas décadas. Ciertos sectores de opinión han relacionado estos cambios con el SGGR, en vista de que las figuras desplazadas coinciden con bajas evaluaciones en su desempeño como funcionarios. Sin embargo, no todos los mal evaluados tuvieron esta suerte, por lo que algunos sectores de opinión cuestionaron la utilidad del SGGR. El SGGR va más allá de servir de criterio para despedir funcionarios. Sin embargo, los cambios ya numerosos han contribuido a alimentar la percepción generalizada de inestabilidad, improvisación y sectarismo gubernamental, siendo que los motivos finales de tales cambios raramente se expresan, dejando amplio espacio a la especulación.

Entre los miembros de la cooperación internacional priva la preocupación por esta característica de inestabilidad del personal estatal, a lo que adjudican la falta de continuidad de los programas de una administración a otra y el bajo nivel de profesionalismo existente. Algunos cooperantes están de acuerdo con que la reforma al servicio civil haya dejado de ser una condición para los desembolsos del Banco Mundial, porque encuentran difícil llevar adelante reformas comprehensivas tratándose de un sector tan susceptible en la cultura política local, pero si están de acuerdo con insistir en este punto mediante reformas sectoriales como la llevada a cabo en la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) con tan buenos resultados, como el de haber elevado sustancialmente la meta de recaudación fiscal del gobierno.

Recuadro 3: Destituciones y renunciaciones en la Administración Zelaya

Ministros

- Orison Velásquez (Salud Pública)
- Hugo Noe Pino (Finanzas)
- Marlon Lara (FHIS)
- Rafael Pineda Ponce (Educación)
- Héctor Briceño (Ministro asesor de Vivienda)
- Lizzy Azcona (Economía y Comercio)
- Jorge Arturo Reina (Gobernación)

Viceministros

- Marco Antonio Garay (Educación)
- Reina Navas (Educación)
- Lilian Girón (Educación)

Directores

- Julio Raudales (Asesoría económica, UNAT)
- Leonor Meza (Capacitación laboral, INFOP)
- Rosario Godoy (Infancia, PANI)
- Juan Carlos Elvir (Desastres naturales, COPECO)
- José Segovia (Banca Agrícola, BANADESA)
- Doris García (Infancia, IHNFA)

Gerentes de Empresas Públicas

- Juan Bendeck (Electricidad, ENEE)
- Leo Starkman (ENEE)
- José Arriaga Yacamán (Puertos, ENP)
- Jacobo Regalado (Telecomunicaciones, HONDUTEL)
- Jacobo Lagos (HONDUTEL)
- Alpha Castillo (ENEE)
- Ramiro Chacon (Vialidad, FONDO VIAL)

Subgerentes y sub-directores

- Jorge Reyes (Agua, SANAA)
- Efraín Figueroa (INFOP)

Secretarios Generales

- Denis Castro Bobadilla (Salud Pública)
- Cecilio Castro Bran, (Ministerio de Seguridad)

Directores del Hospital Escuela

- Merlín Fernández
- Mario Noe Villafranca
- Osly Vásquez
- Marco Molinero
- Julio César Burdeth

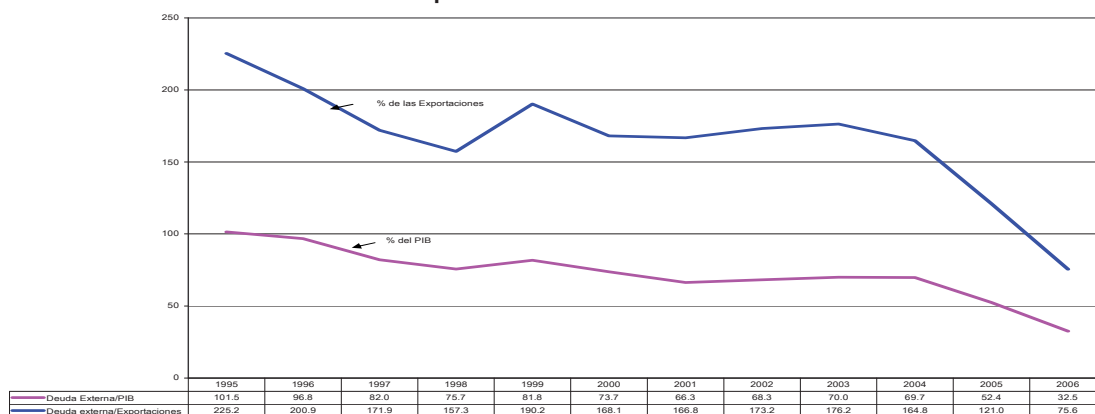
Las deficiencias del personal técnico del Estado afectan en buena medida la capacidad ejecutora del gobierno central, de los organismos descentralizados, empresas estatales y gobiernos locales. Sirva de ejemplo, entre otros, lo siguiente: (Según SEFIN), *son varios los programas y proyectos que no han sido ejecutados en sus plazos establecidos. Por ejemplo, el 18 de marzo de 2002, contrataron 15 millones de dólares para el Sistema de interconexión eléctrica para Centroamérica, y a la fecha hay disponibles 14 mil 720 millones de dólares. El Programa de Competitividad... recibió 30.2 millones de dólares del Banco Mundial, pero apenas ha ejecutado el 22%,... los fondos están disponibles hasta el 30 de septiembre de 2008, cuando expira el término del préstamo. El Proyecto de Bosque y Productividad Rural de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, financiado por el Banco Mundial, apenas ha ejecutado 6.4 de 19.8 millones de dólares, y el plazo de ejecución es de 2004 a 2010* (Rodríguez, 2007:26, énfasis nuestro).

Un resultado paradójico de estos hechos es que muchos proyectos se detienen por diversos motivos (e.g., lentitud de desembolsos, demandas legales), ¡pero se detienen las obras, no los salarios del personal contratado!

Gestión y sostenibilidad de la deuda

Otro aspecto vinculado a la meta de crear espacio fiscal para garantizar continuidad del gasto ERP es el de la deuda pública: el gobierno debía conseguir bajar ostensiblemente los costos del endeudamiento. La deuda pública externa bajó en el período 1995–1998. Pero el Mitch (1998) hizo que Honduras recibiera mucha ayuda externa, esta vez, una parte en forma de préstamos concesionales. Como consecuencia, la deuda externa volvió a subir con relación al PIB y las exportaciones. En el período 2001–2006 bajó la deuda externa significativamente, debido al alivio de la deuda, salvo en los años 2002–2003, cuando aumentaron los desembolsos de crédito para financiar el déficit fiscal (Gráfico 13).

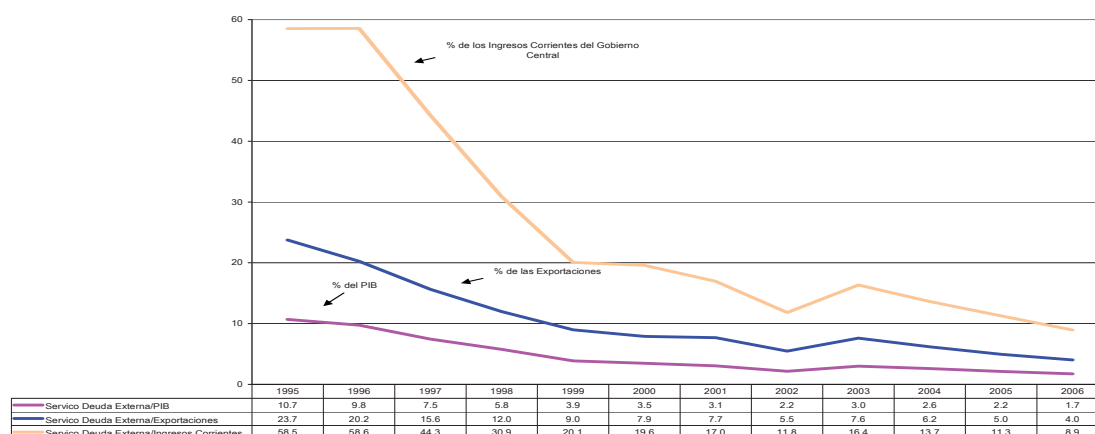
Gráfico 13: Deuda pública externa



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN y BCH

El servicio de la deuda externa también bajó significativamente. En 1995 todavía estaba en 60% de los ingresos corrientes del Gobierno Central, en 24% de las exportaciones y en más de 10% del PIB. Las tasas bajaron mucho en pocos años. A partir de 1999 siguieron su tendencia decreciente, salvo en 2003, para llegar todos a menos de 10% del PIB en 2006 (Gráfico 14).

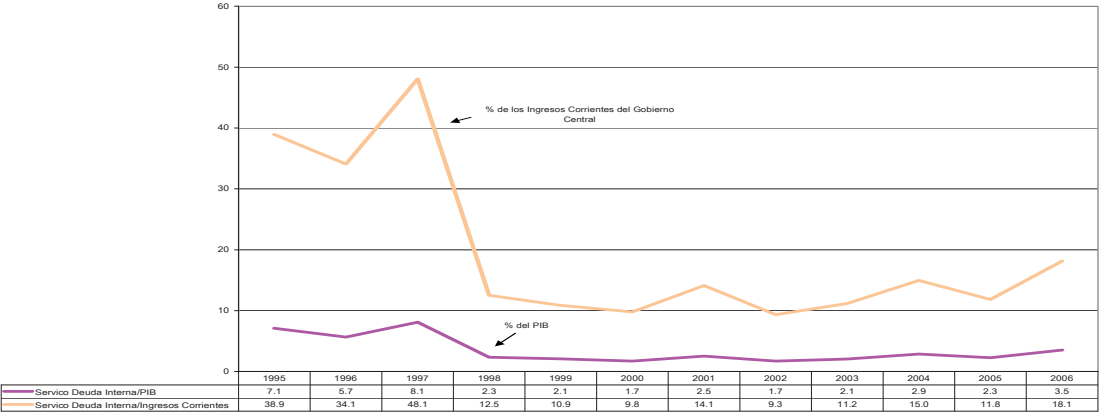
Gráfico 14: Servicio de la deuda externa



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN y BCH

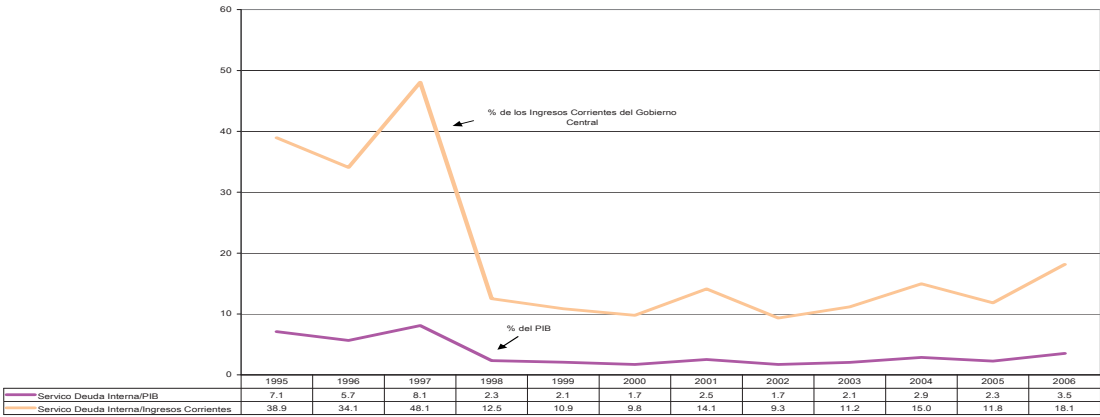
El servicio de la deuda interna aumentó en los primeros años del período bajo análisis. En 1998, el Gobierno casi dejó de pagar la deuda interna. Después de 2000, la tendencia del servicio de la deuda interna (tanto con relación a los ingresos corrientes del Gobierno Central como con relación al PIB) fue ligeramente creciente (Gráfico 15). Así que en cierta medida hubo una sustitución de servicio de deuda externa por servicio de deuda interna a partir de 2000. Lógicamente en términos relativos, el servicio de la deuda pública total no mostró una reducción sustancial después de 1999 (Gráfico 16) y, de este modo, no se logró crear mucho espacio fiscal para poder efectuar gastos públicos enfocados a la reducción de la pobreza.

Gráfico 15: Servicio de la deuda interna



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN y BCH

Gráfico 16: Servicio de la deuda total



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEFIN y BCH

6. ¿Qué pasó con la pobreza?

Como su nombre lo indica, el objetivo fundamental de la ERP es reducir la pobreza. Por ello la ERP establece como primera meta global el “reducir la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en 24 puntos porcentuales” (GOH, 2001:54). El plazo para tal logro son los 15 años que median entre el 2000 y el 2015. Siendo así, se formuló un escenario en el que la pobreza disminuía uniformemente a lo largo del período en aproximadamente 1.5 puntos porcentuales por año. Así que, al 2005, el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza sería de 57% y bajo la línea de pobreza extrema de 39%. Todo esto suponiendo una tasa de crecimiento poblacional promedio de 2.4% y una tasa de crecimiento anual promedio del PIB real de 5%. Otro supuesto clave era el nivel del gasto social como porcentaje del gasto total, que debía pasar de 40% en el 2000 a 50% en el 2005. Como se explicó en el capítulo anterior, los logros económicos hasta el 2004 estuvieron bien por debajo de lo esperado y no fue sino hasta el 2005 que la economía comenzó a crecer a las tasas esperadas. Por su parte, el gasto social se comportó ligeramente mejor a lo esperado en términos formales (otra historia sería el de su calidad). Bajo este escenario ¿qué ha sucedido entonces con el nivel de pobreza? En este capítulo abordamos este tema, para terminar con unas reflexiones sobre el futuro de la estrategia en la segunda mitad de su aplicación.

6.1 Pobreza y desigualdad

Hasta el 2005 varias fuentes importantes de información destacaron el hecho de que la pobreza en Honduras había tendido a disminuir en los últimos años, pero a un ritmo insuficiente, mientras que otras fuentes habían indicado que el cambio no había sido estadísticamente significativo.³⁸

Según las cifras del SIERP (Cuadro 7), la incidencia de pobreza se mantuvo prácticamente constante en el período 2001–2005. Esto es el caso de la pobreza total³⁹ y de la pobreza extrema. Sin embargo, la incidencia de pobreza total aumentó ligeramente en el área urbana (salvo

³⁸ Principalmente, INE (2004), UNAT (2004, 2005, 2006), Banco Mundial (2005, 2006), PNUD (2006), CEPAL (2006). El Banco Mundial es más contundente al indicar que la pobreza se ha mantenido esencialmente sin cambio desde 1977 y que el nivel de desigualdad en los ingresos es idéntico al de 2003, que las cifras oficiales muestran un pequeño decline en el nivel de pobreza, pero que el mismo no resulta estadísticamente significativo (Banco Mundial, 2006b:iii).

³⁹ Pobreza total, o sea, la suma de la pobreza extrema y la pobreza moderada, en el caso del Método de Líneas de pobreza.

en la capital del país), mientras que disminuyó levemente en el área rural. Es interesante observar que hubo una fuerte reducción de la incidencia de la pobreza extrema en el área urbana en el 2002, mientras que dicha incidencia aumentó en el área rural en ese mismo año. En los años posteriores (hasta 2005) no se registraron cambios apreciables en las tasas de pobreza extrema y tampoco se observaron cambios extraordinarios en la producción y el empleo entre el 2001 y el 2002 que pudieran servir de base para explicar la reducción en pobreza extrema del área urbana y el ligero aumento en el área rural. Es probable que dichos cambios se asociaran más a problemas de medición muestral o, en último caso, a fluctuaciones coyunturales del ingreso familiar, insuficientes para cambiar la tendencia de estancamiento observada hasta el 2005. Así que, pese a la ERP y al importante crecimiento de las remesas, la pobreza en Honduras se resistía a disminuir. El Gobierno sintetizó esta tendencia indicando que desde el inicio de la ERP (2001–2005), “el indicador de pobreza extrema apenas ha avanzado un 8% de su meta y el de pobreza total apenas un 2%” (GOH, 2006a:10). No obstante, precisa no olvidar que uno de los supuestos más importantes para conseguir bajas en la incidencia de pobreza era el comportamiento del PIB a una tasa promedio anual de 5%. Esta expectativa resultó fallida durante el primer trienio de la ERP y, por lo mismo, era de esperar que también resultara fallida la reducción de pobreza, a menos la política social mostrara un vigor inusual en este tipo de situaciones. O sea, una excelencia tal que pudiera bajar la pobreza aún bajo un escenario de modesto crecimiento económico. Esto no sucedió.

Cuadro 7: Incidencia de pobreza según ingresos 2001–2007 (% de hogares)

	Pobreza total							Pobreza extrema						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nacional	65.2	64.8	65.1	64.2	65.8	61.8	60.2	48.4	44.8	47.0	44.6	47.1	42.5	35.9
– Urbano	57.7	58.2	57.2	58.7	60.3	54.9	55.4	37.8	28.5	29.9	29.1	31.3	25.8	22.4
Distrito Central	56.3	51.4	51.3	51.0	52.6	47.6	49.6	35.0	18.6	20.7	21.3	21.8	17.9	13.1
San Pedro Sula	47.0	49.9	48.7	50.9	50.5	46.1	47.5	25.7	19.3	20.3	20.4	23.7	17.6	15.5
Resto Urbano	63.1	64.4	62.8	65.0	67.3	61.4	61.2	44.6	36.5	37.4	35.8	38.4	32.5	29.7
– Rural	73.8	72.3	72.5	70.3	71.0	69.1	66.4	60.6	63.4	63.2	61.4	63.8	60.0	53.4

Nota: Porcentaje de hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a la línea de pobreza

Fuente: www.sierp.hn; Datos de 2006 y 2007 provienen del INE. Encuesta Permanente de Hogares. Mayo 2006 y 2007.

Es hasta el 2006 que la incidencia de la pobreza comienza a declinar⁴⁰. Según las encuestas de hogares del INE, la pobreza total habría bajado del 65.8% que alcanzó en el 2005 a 61.8% en el 2006 (4 puntos porcentuales de reducción) y a 60.2% en el 2007. Es un logro importante, aunque los resultados están todavía por debajo de la meta programada para el 2005, que era de 57.6%. Traducido a términos absolutos, unos 743 mil hogares estarían en condiciones de pobreza (o sea, unos 3.7 millones de personas) en el 2007, de acuerdo a los cálculos del INE.

También el porcentaje de hogares en extrema pobreza descendió en el 2006 y 2007. Al nivel nacional el total de hogares de este tipo bajó de 47.1% en 2005 a 42.5% en 2006 y a 35.9% en 2007. Es interesante notar

⁴⁰ Para 2006 y 2007 se están utilizando los datos del INE. Generalmente estos datos originales son refinados por el SI-ERP produciendo algunas ligeras variaciones, sin alterar mayormente la tendencia general. Cabe notar que son estimaciones con base a una muestra de hogares, así que cualquier cambio observado no es necesariamente estadísticamente significativo.

que la reducción del 2007 en el porcentaje de hogares en pobreza extrema logra superar la meta propuesta para el 2005 que fue de 38.5%. Comparando las cifras de 2007 con las del 2005, se observa que la pobreza extrema declinó con más fuerza que la pobreza total (11.2 versus 5.6 puntos porcentuales). Sin embargo, esta tendencia favoreció más a las áreas urbanas. La pobreza extrema descendió tanto en el área urbana como en la rural, pero la baja fue más pronunciada en el primer caso, con lo que aumentó la brecha urbano-rural de este tipo de pobreza. Del 2001 al 2007, la brecha urbano-rural en materia de pobreza extrema se ha ampliado de 22.8 puntos porcentuales (60.6-37.8) a 31 puntos porcentuales (53.4-22.4).

La reducción de la pobreza puede deberse más al crecimiento económico que a políticas o medidas que disminuyan la inequidad en la distribución del ingreso. Para que así suceda la riqueza nacional debe expandirse suficiente para extender sus beneficios hasta los estratos pobres, lo que sucede cuando se generan cantidades importantes de empleo de calidad. El cambio en el coeficiente de Gini es un indicador de cuánto avanza (o retrocede) un país en materia de reducción de la inequidad. En este aspecto, fuentes gubernamentales expresan que la evolución del “Índice de Gini revela que la desigualdad se ha incrementado en niveles importantes desde el inicio de la ERP, alcanzando el 59.2% para el año 2006” (GOH, 2007a:20), comparado a 56.1 en 2001. Esto sitúa a Honduras entre los países latinoamericanos con índice muy alto (CEPAL, 2006a:28). Otros indicadores de desigualdad como Theil y Atkinson también revelan tendencias similares, es decir un aumento de la desigualdad (Cuadro 8). Continúa siendo más alta la desigualdad en el área rural que la urbana (Gini 0.62 y 0.52, respectivamente)⁴¹. Como bien lo indica UNAT (GOH, 2006a:8), la ejecución de la ERP no ha mejorado la distribución del ingreso de los hogares. Dicho en otros términos, la política social está mostrando poco impacto redistributivo y, siendo que este es un objetivo primordial, puede decirse que lo anterior indica que la política social está teniendo poco efecto en la reducción de la pobreza. Por lo que bien puede afirmarse, que los logros recientes en reducción de pobreza serían atribuibles fundamentalmente al crecimiento económico.

Cuadro 8: Evolución de índices Gini, Theil y Atkinson (%)

Año	Gini	Theil	Atkinson (e= 2)
2001	56.1	62.3	74.8
2002	56.3	62.9	78.5
2003	58.4	66.9	76.1
2004	58.1	66.6	77.7
2005	58.9	66.9	84.9
2006	59.2	68.8	91.1

Fuente. GOH, 2007a:20

Hasta el 2005, Honduras se situaba entre los países con logros modestos en reducción de pobreza, que se atribuía a su bajo nivel de desarrollo económico y sus pocos progresos en materia de reducción de la desigualdad (CEPAL, 2007a:20-22). Como se ha visto, el crecimiento económico de Honduras comienza a mejorar a partir del 2004, aunque todavía los indicadores de desigualdad no muestran mejoría. En este sentido, CE-

⁴¹ Datos a Marzo de 2005.

PAL estima que Honduras puede alcanzar su meta de reducción de pobreza al 2015 si mantiene tasas de crecimiento económico de 6%, pero que esta tasa podría ser menor (4%) si este crecimiento se acompaña de una reducción del índice de Gini de 10% (CEPAL, 2007a:24). Esto apunta hacia una estrategia dual, como bien apunta el propio gobierno al aseverar que el país debe apostar por “intervenciones dirigidas a reducir la pobreza y a mejorar la distribución”.

6.2 Balance en el avance de la ERP

Las tendencias en el comportamiento de los 23 indicadores ligados a las metas globales de la ERP en 2006 muestran que “se cumplieron con éxito 9 de los indicadores globales; no se logró buen resultado en 11 y para tres de ellos no se contaba con información. Los indicadores que muestran mejorías permanentes son los macroeconómicos; los de educación; los de energía eléctrica, y los de telecomunicaciones. En el otro lado, indicadores clave como los de pobreza, salud y ambiente, muestran (aún) bajo cumplimiento, al igual que los dos primeros ciclos de educación básica. El indicador de mortalidad materna continúa sin disponer de información reciente” (GOH, 2007:22).

Recuadro 4: El gran avance de la ERP (hasta el 2005): El Marco Institucional

El Gabinete Social (GS). Había sido conformado desde antes de la ERP, pero tenía un papel marginal, opacado por el Gabinete Económico. Con la ERP el GS nace con más fortaleza, asumiendo un liderazgo en la implementación de la ERP.

El Consejo Consultivo de la ERP (CCERP). Aglutina a representantes de diferentes sectores que asesoran y apoyan al GS en los aspectos relativos a la ERP. Lo conforman 12 miembros: El Presidente de la República o su representante; cinco secretarios de Estado: Finanzas, Educación, Recursos Naturales, Salud y Gobernación; un representante de la AMHON y cinco representantes de la Sociedad Civil. Inicio funciones en septiembre de 2002.

El Fondo de Reducción de Pobreza (FPR). Creado en el 2002, constituye el instrumento financiero administrado por el Ejecutivo, a través de la SEFIN. La Ley del FPR le asigna funciones específicas al GS, CCERP, Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría del Despacho Presidencial, SEFIN y BCH.

Grupo Técnico Interinstitucional (GTI). Instancia técnica de apoyo al GS en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política social u otra relacionada. Lo conforman los Viceministros del Despacho Presidencial, SEFIN, Gobernación, Educación, Salud, SOPTRAVI, Agricultura, Turismo, Industria y Comercio, Seguridad, Relaciones Exteriores. También incluye al FHIS, SETCO, PRAF e INAM. Cabe destacar que SEFIN y SETCO juegan un papel fundamental en la gestión y manejo de fondos de la ERP. El GTI ha apoyado la definición de criterios de priorización de programas y proyectos a ser incorporados en los presupuestos anuales de gobierno.

Sistema de Indicadores de Seguimiento y Evaluación de la ERP (SIERP). A inicios del 2004 la Secretaría de la Presidencia a través de UNAT e INE inician y promueven el sistema, mediante la habilitación del portal electrónico oficial disponible en www.sierp.hn.

El Sistema de Administración Financiera Integrado (SIAFI). Implica un cambio de gestión a través de una reingeniería de procesos y una nueva definición de papeles y responsabilidades en cada una de las instituciones; es decir, implica un cambio cultural en los servidores públicos, una capacitación continua y una firme decisión política del más alto nivel para llevar a cabo una reforma de la administración del Estado. Con el SIAFI se integran los sistemas de presupuesto, recursos humanos, compras y contrataciones; administración de bienes, tesorería, crédito público y contabilidad, así como los procedimientos, centros de registro con cada una de las gerencias administrativas de las instituciones de la Administración Central y Descentralizada, y esta a su vez, con SEFIN, permitiendo así generar registros simultáneos, aplicar el concepto de caja única y operacionalizar las normas internacionales de contabilidad.

Transparencia de información en los recursos de la ERP. Permite observar de manera separada y en el detalle los ingresos y egresos del presupuesto que corresponden a la ERP. De igual manera se maneja en las cuentas fiscales del programa con el FMI.

Descentralización y desarrollo local. Se ha dado fuerte impulso al Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) con el propósito de promover, profundizar y consolidar el proceso de desarrollo local. Se han desarrollado Planes Estratégicos Regionales y promovido la creación de organizaciones como las Asociaciones de Desarrollo Local (ADEL) y las Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADECO). Se ha creado una Comisión Tripartita con el objetivo de articular las demandas locales con las demandas municipales.

Conclusión. Justo es reconocer que durante estos cinco años de implementación de la ERP, se ha elaborado una serie cuantiosa de más de 80 leyes, reglamentos, planes y normativas alrededor de las áreas programáticas de la ERP, que también vienen a conformar el marco institucional y que son importantes para una implementación exitosa, pero también hay que considerar que han tomado demasiado tiempo y recursos, por lo que para el 2006 el reto está en implementar y echar a andar este andamiaje institucional ya conformado.

(Resumen elaborado a partir de Midence, 2005:56-59.)

Por otra parte, se han registrado importantes avances en el desarrollo del marco institucional de la ERP, tal como se resume en el Recuadro 4. No obstante, buena parte de las leyes y reglamentos creados pasa rápidamente a enfrentar problemas de cumplimiento, por lo que se crea la duda sobre la utilidad final de estas reformas, ¿realmente cuentan para reducir la pobreza o sirven tan solo para crear la apariencia de avance en los aspectos formales de la estrategia?

6.3 La ERP: ¿Tiene futuro?

En los últimos cuatro años, el país se ha beneficiado de un clima internacional favorable, que ha abierto oportunidades para recibir remesas y flujos de capital y colocar productos en el mercado internacional. ¿Cómo ha aprovechado Honduras estas oportunidades? Se ha conseguido expandir la capacidad exportadora y la capacidad de atracción de inversiones del país a una escala modesta; pero es con relación al flujo de remesas, donde el resultado se muestra extraordinario. Considérese que las remesas provienen de una fuerza de trabajo desaprovechada internamente, virtualmente excedente en el mercado laboral nacional, que por lo mismo ha emigrado (91% del motivo declarado de la migración es la búsqueda de empleo, INE, 2006), por lo que de esta manera, está contribuyendo al desarrollo de otras economías. Con esto logra repatriar parte del fruto de su esfuerzo para garantizar la reproducción familiar. Las remesas son el factor más dinámico en la explicación del crecimiento del Ingreso Nacional de Honduras en los últimos años; de lo contrario ¿Qué sería del país sin esta contribución?⁴²

Por otro lado, algunos indicadores muestran que la pobreza comienza a reducirse. ¿Cuánto tiene que ver este hecho con el crecimiento económico? Probablemente el crecimiento económico es el factor explicativo fundamental, dado que en la ejecución de la política social el gobierno se ha mostrado poco eficiente: El gobierno muestra lenta ejecución de préstamos y donaciones, una elevada participación del gasto ordinario (sueldos y salarios) en el presupuesto de los programas, y una baja calidad de los programas de combate a la pobreza (deficiente focalización, dudosa calidad de servicios). El hecho que la pobreza baje sin que los índices de desigualdad (Gini, Theil, Atkinson) sigan la misma tendencia es la mejor constatación de esta opinión⁴³. Dado que el crecimiento económico es en parte impulsado por las remesas (vía el aumento de los ingresos) y que las remesas contribuyan directamente al ingreso nacional, la conclusión es que las remesas son, al final de cuentas, un factor explicativo fundamental de la reducción de pobreza. De ser correcto este discernimiento, estaríamos ante la paradoja de pobres, de desplazados del mercado laboral, salvando al país de su pobreza generalizada.

La conclusión es dura, pero merece ser traída a discusión por un par de motivos. Primero, porque cuestiona la efectividad gubernamental en la ejecución del gasto social y, segundo, porque muestra que aún hay

⁴² Considérese que el lempira se ha revalorizado frente al dólar, pero aún no es claro si esto es producto directo de las remesas. Por otra parte, aún está lejos el tiempo en que las remesas empujen el precio de la fuerza laboral hacia arriba, debido a que la fuerza laboral "excedente" del país es todavía grande (véanse las cifras de subempleo existentes). Por tanto por ahora, no se cumple la expectativa, bajo el enfoque de Fajnzylber y López, de que la competitividad del país se caiga por motivo de las remesas. Es decir, no podemos adjudicar a las remesas, en el caso hondureño, la connotación negativa de que haya contribuido a bajar la competitividad del país; por tanto, su efecto neto puede considerarse grande y positivo. De todas maneras, se mantiene una polémica importante alrededor de su impacto (ver por ejemplo PNUD 2006:152-155).

⁴³ Pero también puede ser resultado del tipo de crecimiento económico. En ese caso, la política social puede ser pro-pobre, pero insuficiente para compensar el aumento de la desigualdad producto del crecimiento económico.

lugar para corregir malas prácticas y, por ende, sacarle mayor partido a las oportunidades existentes.

En el 2004 el gobierno preparó una actualización de la ERP que se entendió como adopción del enfoque del “crecimiento pro-pobre”. Un enfoque que, como argumenta el Informe ISS-2004 (Cuesta, 2005), no tiene del todo claro su significado exacto ni al nivel internacional ni nacional. El giro hacia el crecimiento pro-pobre se pretendió hacer mediante el fortalecimiento del pilar de crecimiento de la ERP al delinear políticas y acciones de impulso a inversiones en infraestructura económica e integración comercial. En el fondo, entonces, la definición de crecimiento pro-pobre que se estaba adoptando era el de generar riqueza para luego redistribuirla mediante el resto de programas y proyectos de la ERP. No obstante, esta nueva versión estaría dejando sin resolver el dilema de “qué hacer con aquellos sectores que no son ni fueron competitivos y que seguirían no siéndolo con la implementación del CAFTA. Implícitamente se reconoce que los sectores rezagados, los más vulnerables, seguirán rezagados” (Cuesta, 2005:11). No obstante, el informe ISS menciona varios programas de la ERP que matizan la afirmación anterior en tanto se dirigen, teóricamente, a esos sectores rezagados, tales como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y a los productores de laderas mediante el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible, el financiamiento rural mediante la reestructuración de BANADESA, la creación de la Comisión Interagencial de Tierras que desarrollaría instrumentos de mercado para facilitar el acceso a tierras de unas 250,000 familias campesinas, y el fortalecimiento de las intervenciones en los 80 municipios rurales más pobres del país.

Importante en el Informe ISS-2004 es la indicación de que un desafío pendiente en toda la programación de la ERP está en determinar hasta dónde estos distintos programas y proyectos impactarán realmente en la reducción de la pobreza:

El problema que se anuncia, entonces, es que en la reformulación del 2004 de la ERP toma por dado el impacto pro-pobre de sus distintos programas. En este sentido, el Informe ISS-2004 propone profundizar más en la anticipación del carácter pro-pobre que puedan tener los programas de la ERP (someterlos a prueba, tal como lo harán más tarde los autores del documento GOH, 2005) y reflexionar en qué medida estas propuestas ayudan a revertir la vulnerabilidad de la economía hondureña⁴⁴.

La actualización de la ERP que el gobierno propuso más adelante, en septiembre 2006 (borrador), parece ir en esta línea de asegurar impactos más profundos en la reducción de la pobreza: *El imperativo de cambio se apoya en los magros resultados obtenidos hasta el presente en términos de objetivos y metas... que pone en cuestión... la efectividad de la ERP para llegar realmente a favorecer y potenciar a los grupos más pobres y vulnerables* (GOH, 2007:50).

⁴⁴ Con relación a la anticipación del carácter pro-pobre de los programas, el Informe ISS-2004 propone un tipo de sistematización o ranking de méritos (de los programas) para determinar su prioridad dentro de la ERP, que “podría basarse en los siguientes criterios: (1) Efectos positivos sobre el empleo, con puntaje adicional si este empleo es sostenido, desproporcionado sobre la mano de obra pobre o no calificada, y específicamente vulnerable; (2) salarios de la nueva mano de obra empleada no se reducen (ni tampoco la mano de obra ya empleada); (3) iniciativas identifican claramente mecanismos o prácticas que mejoran la productividad de la mano de obra y/u otros mecanismos productivos; (4) iniciativas incluyen no solo una comunidad ni un sector, sino que se articulan más ampliamente a nivel regional, nacional o entre diversos sectores de la economía; (5) iniciativas o política cuenta con fondos o inversiones sostenibles y seguras; (6) políticas incluyen planes de contingencia o compensación para afectados. Esta lista puede ampliarse en función de otros criterios considerados importantes para alcanzar un crecimiento pro-pobre, como por ejemplo, el impacto ambiental de la propuesta; las demandas institucionales y legislativas generadas y su grado de viabilidad; o el grado de transparencia garantizado y/o claridad en su presupuestación (Cuesta, 2004:14).

La cita anterior no pone en cuestionamiento la existencia de la ERP como tal, sino la manera cómo ha sido diseñada e implementada. En esta nueva propuesta se busca que el ingreso promedio de los estratos pobres crezca con más rapidez que el resto de la sociedad, al potenciar la creación de empleos de calidad. Bajo este enfoque, el crecimiento se impulsará en tres sectores: (a) la economía de los sectores pobres y vulnerables; (b) la pequeña y microempresa y el sector social de la economía, urbana y rural; (c) el sector moderno y formal que utiliza mano de obra intensivamente. La parte social de la ERP se hará girar en torno a una “política integral de acceso a activos”, que plantea “convertir los instrumentos de la política social en inversiones para mejorar la competitividad y productividad de los pobres”. De este modo, se pondrá en movimiento un círculo virtuoso de mayor inversión-mayor productividad-menor pobreza.

Para lograr una asignación y uso más eficiente del gasto público, se definirán tres ejes o áreas. Primero, el área de sostenibilidad, que comprenderá un marco macroeconómico estable, de manejo monetario y fiscal prudente, seguridad nacional y ciudadana y modernización del Estado. Segundo, el área de ejes estratégicos, que corresponderán a los cuatro elementos básicos del enfoque de activos, cuales son, protección social, dotación de capacidades, generación de oportunidades, infraestructura para facilitar la comunicación y el acceso a los mercados. Tercero, las áreas transversales: descentralización, transparencia y anticorrupción, disminución de la vulnerabilidad ambiental, equidad e igualdad de género, seguridad alimenticia y participación ciudadana.

El gasto priorizará el área de ejes estratégicos y, en menor medida, los ejes transversales. Este financiamiento fluirá progresivamente, desde las familias en pobreza extrema de mayor severidad, hasta llegar a la atención de las familias en pobreza moderada. Entonces, se atenderá inicialmente a las 80 mil familias más pobres, luego las siguientes 120 mil familias más pobres, hasta completar las 270 mil familias identificadas en los mapas de pobreza y censos correspondientes a los 80 municipios focalizados (los más pobres del país).

La focalización se acompañará con intervenciones “integrales”, que no es otra cosa que llevar “paquetes” de servicios a un mismo espacio geográfico, apuntando a la ampliación de capacidades y oportunidades, mejorar la infraestructura y reducir situaciones de riesgo de los pobres. Como tales intervenciones implican coordinación interinstitucional e intrasectorial, se propone (y ya se ha procedido así con apoyo del BID) la creación de la *Red Solidaria*, que será el mecanismo de planeamiento y coordinación de las acciones integrales focalizadas (Recuadro 5). Igualmente, el SGGR incentivará la actuación coordinada de las distintas agencias del Estado. A su vez, este sistema de gerencia se vinculará operativamente al SIERP, consiguiendo sincronizar y compatibilizar de todo el sistema de evaluación de la ERP. La propuesta de actualización también propone desarrollar un nuevo marco institucional y operativo de la ERP, que se muestra prometedor en términos de aumentar la apropiación nacional de la estrategia. Se busca garantizar la coordinación y complementariedad institucional desde y entre los niveles político, técnico y operativo. Lo más relevante ocurriría en el nivel político al incorporarse al Presidente de la República, el Consejo de Ministros, Gabinetes Económico y Social, el Comisionado Presidencial para la ERP y niveles de interacción con el Congreso Nacional. Anteriormente este nivel estuvo formado únicamente por el Gabinete Social y el CCERP (GOH, 2007:51-53).

Recuadro 5: Un nuevo actor institucional: La Red Solidaria

En septiembre del 2006 se creó formalmente la Red Solidaria como herramienta institucional para el combate de la pobreza extrema. La Red solidaria se concibe como pieza clave en la propuesta de actualización de la ERP, en tanto será el instrumento que permitirá la coordinación interinstitucional e intrasectorial necesaria para garantizar los varios servicios que saturarán durante un tiempo determinado las regiones y hogares focalizados de acuerdo al escalonamiento de más a menor pobreza. La Red Solidaria no es una entidad pública desarrollando proyectos propios sino únicamente un instrumento de coordinación. La prensa informa frecuentemente que la Red repartió bonos en determinada comunidad, pero en realidad es el PRAF quien lo hace bajo la coordinación de la Red, que también estaría garantizando que, en simultaneidad con los bonos, lleguen otro tipo de apoyos a las comunidades seleccionadas.

En sus inicios, las acciones relacionadas con la Red Solidaria se han destinado a su organización interna, partiendo del diseño conceptual, Manual Operativo, Plan de Acción 2006-2010, el sistema de seguimiento y el Registro de Beneficiarios. Pero luego se ha avanzado hacia la firma de convenios de compromisos entre entes ministeriales centralizados y los gobiernos locales, comenzando por el departamento de Lempira (GOH, 2007:11). Hacia mediados del 2007, algunos municipios ya estaban recibiendo servicios en nutrición y salud materno infantil, tercera edad y discapacitados, educación básica y formación ocupacional, producción y seguridad alimenticia, crédito para el desarrollo rural productivo (agropecuario y no-agropecuario), vivienda social y protección y conservación de recursos naturales y biodiversidad. Se encuentran en proceso la definición de servicios en infraestructura social y económica básica y la alineación de las intervenciones de la Red con programas y proyectos de la ERP ⁴⁵.

Huelga destacar que la fase de preparación previa al ofrecimiento de servicios de ambos programas, el de transferencias de fondos ERP a las municipalidades y la Red Solidaria, ha consumido tiempo excesivo. Este tiempo podía haberse minimizado de haber optado por vías institucionales ya existentes para canalizar los servicios, con la ventaja adicional de evitar más burocracia y agilizar el proceso. Por ejemplo, la transferencia de fondos ERP a las municipalidades pudo haberse efectuado a través de la Secretaría de Gobernación o del FHIS, dada su experiencia de cooperación con las municipalidades. La Red de Solidaridad ha aprovechado la estructura del PRAF, aunque también tenía la opción de hacerlo vía FHIS. Si las transferencias a las municipalidades de fondos ERP se hubiesen canalizado por otra vía, el Comisionado de la ERP dispondría de más tiempo para dedicarse a abogacía y coordinación de la ERP global, donde es grandemente necesitado y no tendría, tampoco, que preocuparse por el montaje de su propio aparato burocrático que, en buena medida, duplica tareas del FHIS o la Secretaría de Gobernación.

La actualización de la ERP propone que la política distributiva entre en sinergia con los avances económicos. La mejora en la focalización de todos los programas, por ejemplo, podría implicar “una caída en el coeficiente de Gini de la distribución del consumo per cápita de 5.95”, que sugiere la existencia de “un amplio campo de acción para realizar reformas y mejorar el impacto redistributivo del gasto social en general y del gasto ERP en particular” (GOH, 2007:28).

El informe ISS-2006 se refirió en términos críticos al borrador de Propuesta de Actualización de la ERP (septiembre 2006): Mostró simpatía hacia su enfoque teórico, pero lamentó la incapacidad de operacionalización de dicha teoría o enfoque. En este sentido, el informe llamó la atención al hecho que la organización programática y presupuestaria permanecía, en esencia, la misma de la estrategia actual. Siendo así, la

⁴⁵ Presentación de la Red Solidaria, Junio 2006.

propuesta sonaba a “más de lo mismo”, es decir, cambio en la retórica sin cambio en la sustancia. En el Informe de Avance de la ERP 2006 (publicado en febrero de 2007) se presenta una mejor formulación teórica de la propuesta y se adelantan ideas que prometen avances en la operacionalización. No obstante, la formulación completa de la propuesta de actualización de la ERP aún no trasciende al público y el tiempo avanza inexorablemente. Como la presupuestación del 2008 ha comenzado a diseñarse, es de pensar que al no contarse aún con una actualización, debidamente consensuada con las organizaciones de la sociedad civil y la Cooperación Internacional, la presupuestación de la ERP se hará nuevamente de acuerdo a la versión aún vigente. Mientras tanto, se acerca el año electoral, año para el realismo mágico, donde cualquier propuesta sería corre el peligro de diluirse fácilmente en el mar de promesas que llenan la atmósfera electoral, cargada de desconfianza por los muchos intereses particulares que entran en juego.

Con relación al gasto, viene a bien recordar nuevamente lo indicado por el PNUD como resultado de la aplicación del modelo MAMS para pronosticar las probabilidades de logro de los Objetivos del Milenio (Recuadro 2): *“En general, los resultados muestran que un aumento significativo y sostenido del gasto público puede conducir al logro de los ODMs analizados, aunque las exigencias de financiación sean elevadas e hicieran necesario un aumento notable de la cooperación internacional (incluso si la parte de los gastos es financiada en el interior del país). Sin embargo, sin una aceleración significativa en el verdadero crecimiento de PIB, el objetivo de pobreza probablemente permanecerá inalcanzable.”*

Siendo así, el futuro de la ERP depende, primero, de la voluntad nacional para mantener la estrategia; segundo, de que la voluntad supere la retórica y las buenas intenciones, y se traduzca en redoblados esfuerzos para aprovechar las oportunidades del entorno económico favorable y en mejoras sustantivas en la implementación de la política social, aumentando la capacidad de ejecución y afinando el impacto de los programas por la vía de la focalización y la mejor calidad de los servicios. Si la propuesta de actualización resulta coherente en su teoría y operacionalización y se pone pronto en implementación, el país estará dando la mejor muestra de que desea continuar en la línea de cumplir con compromisos pactados con sus pobres para mejorar sustantivamente sus condiciones de vida en el mediano plazo. El contexto para hacerlo no podía ser mejor, los logros en reducción de pobreza mostrados en los dos últimos años así lo sugieren. ¿Renace la esperanza para que el país supere las brechas entre programación y logros reales? ¿Veremos, por fin, al gobierno ejerciendo el liderazgo y la eficiencia que le corresponde? Apostamos por Honduras, esperamos que pueda cumplir.

7. Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo presentamos las principales conclusiones del análisis hecho en los capítulos anteriores, así como una serie de recomendaciones para la cooperación internacional.

Conclusiones

El presente informe ha tenido dos grandes objetivos. Primero, analizar si el proceso ERP en Honduras ha mejorado la eficiencia y la eficacia de la ayuda por vía de los cambios esperados en la modalidad para otorgarla. Segundo, evaluar los resultados del proceso ERP y, con ello, si ha aumentado la voluntad y las capacidades de los gobiernos de turno para obtener reducciones efectivas en el nivel de pobreza. El examen de la información disponible permite arribar a las siguientes conclusiones:

1. Aparentemente, Honduras no cuenta con un registro completo de la cooperación externa que recibió anualmente durante todo el período bajo análisis. Esto ha dificultado el análisis del nivel y la composición de la ayuda externa.
2. Las cifras disponibles para el período 2000–2006 muestran una reducción de las donaciones y montos crecientes de alivio de la deuda externa, así que parece que hubo cierta sustitución de la ayuda externa.
3. Los desembolsos de crédito concesional aumentaron temporalmente en 1999 (a raíz del Huracán Mitch) y de nuevo en 2004 (relacionado con la firma de un acuerdo con el FMI en dicho año y posiblemente con un apoyo de los donantes para que Honduras llegara al Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC).
4. Una aproximación del “apoyo programático” sugiere que antes de 2000 se financió una mayor parte del gasto público total con crédito concesional en forma de apoyo presupuestario o apoyo a la balanza de pagos que después del inicio del proceso ERP. Solo en 2004 hubo un aumento temporal en la ayuda programática.
5. Después de 2001 hay menos atención al ajuste estructural y más a los sectores sociales en los convenios de ayuda externa. En algunos acuerdos más recientes hay un mayor número de condiciones. En general, casi todas las condiciones son para ser cumplidas antes de los desembolsos y formuladas en términos de procesos.

6. Los diferentes programas de apoyo presupuestario general han incluido condiciones (a veces muy detalladas), entre otros respecto al establecimiento o el refuerzo de sistemas y capacidades. El país en la práctica no puede cumplir con todas las condiciones. Hay diferentes maneras de reaccionar si el Gobierno no cumple con (todas) las condiciones. A veces resulta en menores desembolsos. En otras ocasiones se cambian las condiciones o incluso podría llevar a un cambio de la modalidad de la ayuda (es decir, de AP general hacia AP sectorial).
7. Por el momento, el Plan EFA tiene un bajo grado de apropiación, mucha microgerencia de parte de los donantes, altos costos de transacción. Además, recientemente sufrió de problemas con la distribución libros de texto. Probablemente en parte como respuesta a estos problemas, los donantes estaban solicitando la descentralización de la ejecución de EFA. Lo anterior sugiere que, por el momento, las dudas acerca de brindar apoyo programático y usar el instrumento del Fondo Común en un programa (sub)sectorial parecen realistas.
8. En el discurso hay mayor compromiso de los donantes con la reducción de la pobreza y con la apropiación y el liderazgo gubernamental, pero en la práctica el discurso no siempre se traduce en hechos.
9. Evaluamos la voluntad y capacidad del Estado hondureño para reducir la pobreza a partir del cumplimiento de los compromisos que éste ha asumido con la formulación de la ERP. Estos compromisos buscaban crear un espacio fiscal para el gasto prioritario y darle sostenibilidad política al proceso ERP, o sea, obtener su apropiación, ejercer liderazgo y mostrar capacidad de ejecución. La información analizada permite concluir que las metas relacionadas con el crecimiento de la economía se han alcanzado, pero se trata de un proceso todavía necesitado de consolidación, al persistir debilidades y amenazas como la volatilidad de la inversión pública, la alta dependencia del financiamiento externo y las remesas, el encarecimiento de los precios de los combustibles y el aumento del déficit fiscal, entre lo más importante.
10. En cuanto a las metas relacionadas con recaudaciones fiscales, también se han logrado las metas propuestas en materia de ingresos corrientes e ingresos tributarios gracias a las reformas del 2002 y 2003, que han seguido pautas bastante difundidas en Latinoamérica y que, en general, resisten la utilización de impuestos al patrimonio personal.
11. Por su parte, la meta de gasto en pobreza (gasto ERP) se ha mantenido ligeramente por debajo de lo proyectado y muestra fallas en la calidad de dicho gasto ante la creciente participación del componente salarial a expensas del componente de inversión. Históricamente el gasto social se ha concentrado en las regiones de mayor desarrollo, pero la ERP ha contemplado medidas para su mejor distribución espacial al otorgarle más importancia a las regiones más pobres. Un intento en esta línea es el llamado fondo descentralizado de la ERP que se distribuye directamente a todas las municipalidades del país, basada en una fórmula que combina tamaño de población y nivel de pobreza. El gasto ERP está mucho más focalizado que el gasto social público, pero aún requiere de afinamientos que aminoren las filtraciones hacia los estratos no pobres.

12. La gestión y sostenibilidad de la deuda es otro aspecto relacionado con el espacio fiscal necesario para garantizar los gastos de la ERP. Como antes se mostró, el Huracán Mitch trajo consigo más endeudamiento externo. La deuda externa con relación al PIB y las exportaciones baja realmente a partir del 2004 con el alivio de la deuda. Con ello mejora también el servicio de la deuda que se sitúa en menos del 10% del PIB en el 2006. Sin embargo, la información analizada mostró que se ha efectuado una especie de sustitución del servicio de deuda externa por servicio de deuda interna a lo largo del período de la ERP. Esto ha hecho que, en términos relativos, el servicio de la deuda pública total no muestra una reducción sustancial desde 1999, por lo que se ha logrado muy poco espacio fiscal para poder atender los gastos públicos relacionados con la ERP.
13. La capacidad de otorgarle calidad al gasto público – es decir, de agilizar la planificación y los desembolsos, de focalizar este gasto sobre los más pobres y de rendir servicios de calidad – está relacionada con la eficiencia, efectividad y coherencia del gobierno. Es por esto que una meta estratégica original de la ERP era darle continuidad al proceso de modernización del Estado que se inició en los años noventa. Por este motivo también tomamos el cumplimiento de las metas de modernización del Estado como un indicador del grado de compromiso gubernamental con la reducción de la pobreza. Entonces, desde esta perspectiva el grado de compromiso gubernamental pareciera haber cambiado poco en la etapa de la ERP con relación al reciente pasado. Las acciones relacionadas con la modernización del Estado se caracterizaron por su lentitud durante los años noventa y continuaron a ritmo similar en la presente década, probablemente al ser percibidas como amenazas a diferentes grupos de interés. No obstante, las reformas tendientes a crear el marco institucional apropiado para la buena ejecución de la ERP han constituido un aspecto relevante del proceso, aunque insuficiente para alcanzar la calidad deseada en la provisión de servicios.
14. Durante el primer quinquenio del período ERP, los indicadores del nivel de pobreza se mantuvieron prácticamente inalterados. En el 2006 y 2007 se comienza a observar bajas en los indicadores de pobreza general y pobreza extrema, pero la primera de las reducciones queda aún por debajo de lo planificado para el 2005, y aunque la segunda (la pobreza extrema) si se sitúa ligeramente arriba de la expectativa, la información sugiere que se trató de una mejoría que benefició principalmente a grupos urbanos. El empeoramiento de los indicadores de desigualdad en el período inducen a pensar que la reducción de la pobreza recientemente observada puede deberse más al crecimiento económico que a políticas o medidas que disminuyan la inequidad en la distribución del ingreso. La ejecución de la ERP no ha mejorado la distribución del ingreso de los hogares (GOH, 2006a:8). Dicho en otros términos, la política social está mostrando poco impacto redistributivo y, siendo que este es un objetivo primordial, puede decirse que lo anterior indica que la política social está teniendo poco efecto en la reducción de la pobreza. Por lo que bien puede afirmarse, que los logros recientes en reducción de pobreza serían atribuibles fundamentalmente al crecimiento económico.

Recomendaciones

La Agenda de París recomienda a los cooperantes internacionales respetar las prioridades nacionales y planificar su apoyo bajo la orientación gubernamental. No obstante, el supuesto detrás de esta recomendación es que el gobierno tenga claridad en sus prioridades y las mismas se basen en los intereses de la mayoría. La sola existencia de la ERP supone un consenso nacional a favor de reducir el nivel de pobreza del país y convierte este objetivo en prioridad nacional. Era entendible desde sus inicios que la ERP es una política de Estado, flexible porque el proceso permite la rectificación justificada en las evaluaciones periódicas del proceso, pero no tanto como para desvirtuar su objetivo fundamental, su carácter participativo y de compromiso nacional e internacional.

Actualmente existe gran preocupación entre las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional por la baja calidad del proceso ERP. Por otra parte, la iniciativa gubernamental para intentar solventar este problema a través de una nueva reformulación de la estrategia se quedó en promesa, que en el futuro será más difícil consensuar y menos aún de llevar a la práctica en la medida que se está a las puertas de un nuevo ciclo electoral.

Pese a sus deficiencias, la ERP continúa siendo una iniciativa valiosa para orientar la inversión, no importa si una administración gubernamental, en los hechos, decide otras prioridades contra la opinión de las principales organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, nosotros recomendamos a la Cooperación Internacional apegarse al carácter de la ERP como política de Estado, lo que implica negociar sus intervenciones teniendo como referencia la ERP y los ODM. Varias organizaciones de la sociedad civil han recomendado un mayor perfil de parte de la Cooperación para solicitar al gobierno modificaciones necesarias para mejorar la ejecución de la ERP y su impacto social. Importante en este aspecto es darle continuidad y profundidad a las reformas relacionadas con la modernización del Estado, en la medida que estas transformaciones son claves para hacer más eficiente y eficaz su ejecución. Como parte de estas medidas está el apoyo a los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a las instituciones a cargo de los mismos. En el caso de la ERP ameritan apoyo particular la UNAT, el INE, el SIERP, las UPEGs y usuarios claves de la sociedad civil, entre las que están los involucrados en procesos de Auditoría Social. Por otra parte, en el Informe 2003 se recomendó que "... en la medida que la comunidad internacional considerara que no existen garantías suficientes para un apoyo presupuestario debería apoyar decididamente procesos de capacitación administrativos" (Cuesta 2003:102-103). Esta recomendación continúa siendo válida.

Bibliografía

- BCH (2006). Memoria Anual 2006. Tegucigalpa: Banco Central de Honduras.
- BCH (2007a). Comportamiento de la economía hondureña al primer semestre de 2007. Tegucigalpa: Banco Central de Honduras.
- BCH (2007b). El rostro de las remesas: Su impacto y sostenibilidad. Tegucigalpa: Banco Central de Honduras.
- BCIE (2007). Tendencias y perspectivas económicas de Centroamérica. Edición No. 11, (Febrero). Tegucigalpa: Banco Centroamericano de Integración Económica
- BID (2007). Evaluación del Programa de País: Honduras 2001–2006. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (2004a). Program Document for a Proposed Credit in the Amount of SD 40.54 Million (US\$ 58.8 Million Equivalent) to the Republic of Honduras for a Poverty Reduction Support Credit (HO-29022).
- Banco Mundial (2004b). Honduras Development Policy Review. Accelerating Broad-Based Growth (Report No. 28222-HO). Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2005). Honduras. Segundo Reporte Anual de Progreso de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Washington.
- Banco Mundial (2005a). Simplified Implementation Completion Report (IDA –39410) On a Credit in the Amount of SDR 40.54 Million (Us\$58.8 Million Equivalent) to the Republic of Honduras Poverty Reduction Support Credit – I (Report No. 33809-HO), November 22, 2005, Economic Policy Group, Central America Department (LCC2C), Latin America and the Caribbean Region
- Banco Mundial (2006a). Honduras Country Assistance Evaluation (Report No. 37861). Washington: Banco Mundial, Independent Evaluation Group. October 31, 2006.
- Banco Mundial (2006b). Honduras: Poverty Assessment. Attaining Poverty Reduction. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2007a). Honduras Primer Crédito Programático de Política de Desarrollo del Sector Financiero.
- Banco Mundial (2007b). Informe Sobre el Gasto Público.

- Cabezas, Maritza. 2005. Honduras: Presupuestar la ERP. La Haya: Institute of Social Studies (ISS)/Estocolmo: Asdi, Edita Communication AB (Informe ISS-2005). <http://www.iss.nl/prsp>
- CEPAL (2006a). Panorama Social de América Latina 2006. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2006b). Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2007a). Estudio económico y social de América Latina 2006. Anexo correspondiente a Honduras.
- CEPAL (2007b). Honduras: Evolución económica durante 2006 y perspectivas para 2007. LC/MEX/L.798 (Septiembre).
- COHEP (2007). Análisis del gasto fiscal. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales del COHEP y USAID. Tegucigalpa: Consejo Hondureño de la Empresa Privada.
- Cuesta, José (2005). Honduras: El desafío de crecimiento pro-pobre. La Haya: Institute of Social Studies (ISS)/Estocolmo: Asdi, Editata Sverige AB (Informe ISS-2004). <http://www.iss.nl/prsp>
- De Jong, Niek, Rafael del Cid, Kees Biekart, Geske Dijkstra. 2007. Honduras: ¿Qué pasó con la ERP? La Haya: Institute of Social Studies (ISS)/Estocolmo: Asdi, Edita Communication AB (Informe ISS-2006). <http://www.iss.nl/prsp>
- EC (2007). Honduras Country Strategy Paper 2007-2013.
- Fajnzylber, Pablo y Humberto López (2007). Cerca de Casa. El impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina. Banco Mundial. Washington.
- García, Fernando (2007). La ERP, la sociedad civil y la auditoría social. Presentación del Comisionado Presidencial para la Reducción de la Pobreza. Club Social del BCIE. (21 de junio).
- GOH (2001). Estrategia para la Reducción de Pobreza. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- GOH (2005). ¿Quiénes se benefician del Gasto Público Social en Honduras? Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- GOH (2006a). Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Versión Actualizada 2006. Borrador. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- GOH (2006b). Informe de Avance de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Segundo Trimestre 2006. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- GOH (2007a). Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Informe de Avance 2006. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- GOH (2007b). Honduras. Panorama Económico y Social 2006. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- Gómez-Sabaini, Juan Carlos (2003). Honduras: hacia un sistema tributario más transparente y diversificado. BID. Serie Estudios Económicos y Sectoriales. Washington.
- IEG, Banco Mundial (2006). Project Performance Assessment Report Honduras (37126), Public Sector Modernization Structural Adjustment Credit (2816) and Public Sector Modernization Technical Assistance Credit (2814). Washington: Banco Mundial, Independent Evaluation Group.

- INE (2006). Trigésima Cuarta Encuesta Permanente de Hogares. (Mayo–julio 2007).
- INE (2007). Migración y remesas internacionales. Tegucigalpa: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Midence, Sandra (2005). Retos y desafíos de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza, a cinco años de su implementación. Informe de consultoría para el Banco Mundial. Tegucigalpa.
- Lobo, Alejandro (2007). Gestión por resultados. (Abril 6). <http://alejandrolobo.wordpress.com/tag/gerencia-publica/>
- López, Humberto (2007). “Impacto de remesas en pobreza es leve”. El Heraldó. Sección Finanzas. 26 de junio de 2007. Página 14. Tegucigalpa.
- PNUD (2003). Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2003. Editorama S.A., San José. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2007). Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2006. Litografía e Imprenta Lil, San José. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodas, Pablo (2007). Tendencias y perspectivas macroeconómicas: Centroamérica y República Dominicana. Presentación power-point en el BCIE (junio).
- Rodríguez, Luis (2007). “Gobierno reporta lenta ejecución de préstamos y donaciones”. El Heraldó. Sección Economía y Comercio. Página 26. Tegucigalpa.
- Salomonsson, Camilla, y Stefan Sjölander (2005). Public Financial Management and Programme Support. Reforms and Challenges in Bolivia, Guatemala, Honduras and Nicaragua. Estocolmo: Asdi.
- UNAT (2005). ¿Quiénes se benefician del Gasto Público Social en Honduras?. Tegucigalpa.
- Valenzuela, César y Ricardo Puerta (2007). Remesas, Economía y Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Informe de consultoría preparado para el Foro Nacional para las migraciones en Honduras y la Pastoral de Movilidad Humana. Tegucigalpa.

Anexo A

Cuadros

Cuadro A.1: Donaciones Recibidas del Exterior (Millones de US\$)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	118.2	176.1	84.7	73.6	68.0	49.6	50.8
Japón	50.0	51.4	45.0	37.1	38.0	21.8	1.3
Suecia	52.2	30.0	15.0	23.7	13.0	17.7	10.4
España	38.5	18.0	15.0	6.3	5.0	4.3	7.6
China	7.0	4.0	4.0	8.2	10.0	9.2	7.0
Canadá	5.6	5.7	6.0	6.3	4.0	3.0	8.3
Alemania	4.8	5.2	5.8	5.0	5.5	5.8	5.5
Suiza (COSUDE)	4.7	2.3	3.2	3.5	3.0	1.0	0.7
Finlandia	1.0	1.2	0.8	1.2	0.8	0.4	0.6
Francia	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	0.2	
Cuba		6.0	6.0	5.0	4.0	4.0	
Italia	1.5	1.0	1.1	0.6	1.1	0.4	
Irlanda							0.6
Bilateral	285.5	302.9	188.7	172.6	154.5	117.4	92.8
Unión Europea	8.5	15.0	12.5	17.2	25.0	56.9	39.5
PMA	9.6	9.6	10.5	6.0	8.0	3.5	4.6
PNUD	3.2	3.1	3.0	1.0	1.0	1.1	1.5
FAO	1.6	1.9	2.0	0.3	1.0		0.1
OPS	1.9	2.3	2.2	2.2	2.2	2.0	
UNFPA							0.4
OEA							0.0
OIEA							0.2
UNICEF							2.0
Multilateral	24.8	31.9	30.2	26.7	37.2	63.5	46.0
Otros	4.8	9.2	10.2	9.7	11.2	5.0	
Total	315.1	344.0	229.1	209.0	202.9	185.9	138.9

Fuentes: MEMORIAS, DGCP varios años (cifras 2000–2005); SETCO (cifras 2006)

Cuadro A.2: Desembolsos de créditos, por Sector (Millones de US\$)													
	Totales	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gran Total	4,790.20	427.57	504.49	638.37	314.46	630.18	487.83	336.94	196.20	225.45	479.52	345.98	203.21
CONCESIONAL	3,234.56	254.21	216.54	221.94	173.99	558.28	181.29	279.39	176.32	223.30	438.51	307.57	203.21
Agropecuario	256.49	47.09	7.32	23.36	8.52	15.22	20.40	25.43	29.64	22.93	24.13	22.41	10.05
Comercio e Industria	53.96							3.93	21.48	2.96	9.59	9.68	6.32
Defensa y Seguridad	5.65								0.74	3.74	0.44	0.73	
Educación	132.37		2.67	4.29	1.06	10.93	6.68	8.21	11.67	17.94	39.88	18.33	10.71
Energía	168.13	7.83	0.93	1.23	22.83	24.09	13.26	25.18	12.94	13.05	10.85	8.35	27.60
Forestal y Ambiente	34.60	0.30	0.52	1.21	2.18	3.51	1.72	0.86	0.00	0.17	5.06	5.14	13.92
Mejoramiento Institucional	326.20	0.84	101.79	45.83	60.17	12.32	4.20	64.60	3.50	4.01	8.22	9.45	11.27
Monetario Apoyo a Balanza de Pagos	104.99	20.00		25.00							29.92	15.36	14.71
Monetario Fiscal- Ajuste Estructural	191.83	30.05	16.75			145.03							
Monetario Fiscal- Reorganizaciones	279.81	23.60	19.22	15.58	17.54	25.80	28.32	26.87	4.36	0.51	20.74	87.41	9.86
Multisector	917.93	17.99	32.04	35.24	28.71	291.69	64.58	102.91	40.80	62.32	158.05	49.40	34.19
Salud	344.94	62.04	13.54	25.48	12.31	15.99	22.38	7.05	16.97	53.60	52.68	38.00	24.90
Transporte	328.68	41.89	21.51	41.75	18.94	9.72	10.72	11.82	26.87	37.95	38.94	34.74	33.84
Turismo	38.47			2.07	1.74	3.97	3.04	2.53	4.75	3.32	4.24	7.32	5.50
Vivienda	19.87	2.59	0.24	0.90			6.00		2.61	0.80	5.70	1.03	
Cultura y Deportes	0.34												0.34
No Concesional	1,555.64	173.36	287.96	416.43	140.46	71.90	306.53	57.55	19.88	2.14	41.01	38.41	0.00
Agropecuario	25.63	9.78	0.82	14.05	0.28	0.52	0.02					0.16	
Comercio e Industria	1.53	1.50										0.03	

Comunicaciones	47.19	2.49	1.37	30.04	10.12	0.96	2.22					
Educación	3.40	1.40	0.16	1.01	0.83							
Energía	143.98	30.89	27.11	59.51	9.49	7.39	4.13	4.31	1.15			
Forestal y Ambiente	21.44	0.25	0.39	0.23	0.43	0.57	0.82	0.61	0.10	13.39	4.65	
Mejoramiento Institucional	35.40	4.53		30.88								
Monetario Apoyo a Balanza de Pagos	216.87	10.00	130.00	10.00	66.87							
Monetario Fiscal- Ajuste Estructural	0.00											
Monetario Fiscal- Reorganizaciones	627.58	66.03	26.78	11.73	45.95	52.35	298.33	50.37	17.13	0.24	25.11	33.57
Multisector	225.50	19.13	74.70	122.63	0.10	7.22	0.34	1.39				
Salud	7.47	4.68				2.17		0.61				
Transporte	179.89	22.68	26.63	117.15	6.41	0.73	0.36		1.51	1.90	2.51	
Turismo	3.39			2.83			0.31	0.25				
Vivienda	16.37			16.37								

Fuente: SEFIN (2007)

Cuadro A.3: Desembolsos de créditos concesionales recibidos por gobierno central, por acreedor (Millones de US\$)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	230.61	204.74	208.94	156.46	525.15	152.98	250.13	171.62	222.79	431.16	223.97	229.74
Bancos Comerciales u Otras Instituciones Financieras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.00	0.00	30.00		
Land Bank Of Taiwan	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	30.00		
Mega Bank	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.00	0.00	0.00		
Bilateral	73.98	20.46	62.71	34.28	26.81	33.96	36.75	32.21	55.31	69.21	31.30	19.51
BANDES					0.20							
C.C.C												
Eximbank -China	20.00		25.00									
Eximbank -USA												
Export Import Bank Corea										4.13	1.38	0.50
EXSPORTFNANS				0.17	2.42	4.08	1.48					
Fdo Kuwaiti para el Desarrollo	11.17	10.35	11.82	4.40	4.20	6.07	4.52	3.56	6.91	4.55	1.69	1.38
I.C.O	17.29	7.42	20.09	9.97	7.18	12.44	18.06	22.85	39.19	22.18	12.71	13.98
Int. Coop.& Dev.Fund					0.51	6.03	0.52	1.89	1.61	3.68	1.83	
J.B.I.C (O.E.C.F)												
KBC BANK										13.39	4.65	
KFW	3.48	1.98	5.80	2.11	0.01	-0.03	0.00	0.55	0.81	2.10	0.81	1.07
MCC. Artigiancassa	22.04	0.71		17.63	8.38	2.58	12.18	3.37	6.79	19.19	8.23	2.58
NATEXIS Bank Pop.					3.91	2.79						
N.I.O												
USAID												
Multilateral	156.63	184.28	146.23	122.18	498.34	119.02	213.38	119.41	167.49	331.95	192.68	210.23
B.C.I.E		0.30	10.56	0.09	0.57	3.21	0.17	3.93	12.99	26.18	22.55	25.62
B.I.A.P.E			0.36									
B.I.D	44.68	127.10	35.32	49.76	76.24	66.94	103.47	47.49	89.66	138.31	65.23	92.01
FDO Nordico de Desarrollo								1.66	6.31	2.99	1.15	6.77
F.I.D.A	0.78	1.77	1.59	2.76	4.24	7.74	9.19	13.14	9.35	3.60	3.13	2.15
F.M.I	30.03				145.03					29.92	15.36	14.71
I.D.A.	73.83	52.88	96.04	66.92	271.81	38.39	97.94	51.24	44.70	129.22	84.57	57.23
O.P.E.C/O.F.I.D	7.31	2.23	2.36	2.65	0.44	2.74	2.61	1.94	4.47	1.74	0.69	11.75

Fuente: SEFIN (Octubre de 2007)

Cuadro A.4: Alivio de deuda recibido 2000–2006 (Millones de US\$)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Total recibido								
Millones de lempiras	153.1	870.1	955.1	1,029.60	1,378.90	2,237.3*	2,623.7*	9,247.80
Tipo de cambio	15.01	15.65	16.61	17.54	18.41	18.99	19.02	
Total recibido								
Millones us\$	10.2	55.6	57.5	58.7	74.9	117.8	137.9	512.6
A) multilaterales	7.3	55.2	48.6	21.1	26.7	64.6	90.6	314.1
Aif	–	–	–	–	–	–	–	–
Birf	5.7	18.8	12.2	–	–	7.4	9.1	53.2
Bid	–	22.8	18.5	5.8	–	21.5	26.2	94.8
Bcie	1.6	12.3	13.4	15.3	21	16.9	13.8	94.3
Ida						4.8	9.7	14.5
Fmi	–	1.3	4.5		5.7	13.4	29.3	54.2
Opec	–	–	–	–	–	–	1.3	1.3
Fida	–	–	–	–	–	0.6	1.2	1.8
B) bilaterales	–	–	8.5	37.2	47.8	52.8	46.9	193.2
Club de parís	–	–	8.5	37.2	47.8	52.8	46.9	193.2
Otros bilaterales	–	–	–	–	–	–	–	–
C) comerciales	2.9	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	5.2
Cdc	2.9	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	5.2

Fuente: UNAT (2007), Informe de Avance 2006; SEFIN (2007) Informe Sobre Deuda Externa
Enero–Dic 2006

* preliminar

Cuadro A.5: Hogares por nivel de pobreza. Periodo 1991–2007
(Valores absolutos)

Año	Número de Hogares		Pobreza			Canasta Básica (Lps/mes/hogar)	
	Total	No pobres	Pobres	Relativa	Extrema	Urbano	Rural
1991	878,629	221,415	657,215	180,998	476,217	333.6	151.0
1992	916,434	275,847	640,587	206,198	434,390	334.8	161.8
1993	945,811	307,389	638,422	211,862	426,561	340.2	201.5
1994	981,726	322,006	659,720	200,272	459,448	505.2	248.3
1995	1,015,291	326,924	688,367	207,119	481,248	621.6	271.5
1996	1,045,430	327,220	718,210	156,815	561,396	744.0	364.9
1997	1,089,039	372,451	716,588	189,493	527,095	930.0	456.6
1998	1,130,362	417,104	713,258	197,813	515,445	1155.6	571.1
1999*	1,133,209	386,424	746,785	196,045	550,740	1305.8	645.4
2001	1,258,299	447,209	811,091	214,342	596,749	1374.0	738.6
2002	1,324,868	477,718	847,150	248,522	598,628	1398.0	747.7
2003*	1,234,067	430,763	803,304	222,936	580,368	1400.0	750.7
2004*	1,167,741	417,545	750,197	229,701	520,496	1516.9	766.8
2005*	1,267,299	439,655	827,644	230,860	596,783	1644.3	836.2
2006*	1,319,064	503,619	815,445	254,623	560,822	1775.1	895.1
2007*	1,235,078	491,486	743,592	299,794	443,799	1971.9	1005.9

Año 2000: Encuesta no realizada debido al cierre de la Dirección General de Estadística y Censo.

** Solo incluye los hogares que declaran ingreso*

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). XXXIV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Mayo 2007.

Cuadro A.6: Hogares por nivel de pobreza – Periodo 1991– 2007 (Porcentajes)

Año	Pobreza	Pobreza	Pobreza
	General	Extrema	Relativa
1991	74.8	54.2	20.6
1992	69.9	47.4	22.5
1993	67.5	45.1	22.4
1994	67.4	47.0	20.4
1995	67.8	47.4	20.4
1996	68.7	53.7	15.0
1997	65.8	48.4	17.4
1998	63.1	45.6	17.5
1999	65.9	48.6	17.3
2001	64.5	47.4	17.0
2002	63.9	45.2	18.8
2003*	65.1	47.0	18.1
2004*	64.2	44.6	19.7
2005*	65.3	47.1	18.2
2006*	65.3	47.1	18.2
2007*	60.2	35.9	24.3

Cuadro A.7: Presupuesto de la ERP 2001–2007, por programa
(Millones de lempiras)

Programa	Ejecutado a diciembre...						Proyectado 2007	Ejecución A junio 2007
	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Capital humano	4,519.1	5,014.7	5,640.8	6,484.4	7,969.1	9,067.9	8,276.5	8,201.5
Sostenibilidad de la estrategia	1,722.8	1,160.8	1,217.6	2,105.1	3,196.3	3,024.8	2,619.8	1,301.1
Pobreza rural	1,543.5	1,124.8	1,184.3	1,478.8	1,431.8	1,043.2	1,655.9	440.9
Protección social p/grupos específicos	482.9	374.5	406.2	473.6	766.1	756.1	373.7	249.5
Pobreza urbana	486.9	482.1	792.5	787.0	562.0	472.4	534.3	190.4
Crecimiento económico	0.0	0.0	13.9	27.5	31.8	57.7	356.1	32.6
Por financiar	–	–	–	–	–	–	2,642	–
Total ERP	8,755.3	8,156.9	9,255.2	11,356.4	13,956.9	14,424.1	16,458.6	10,415.9
Total como porcentaje del PIB	8.8	7.5	7.7	8.4	9.2	8.3	8.5	–
PIB	99,062.0	108,175.0	120,465.0	134,512.0	152,498.0	174,669.0	193,568.7	–

Fuente: Midence (2005:48a) para años 2001 y 2002. Resto de años son cifras facilitadas directamente por SEFIN con base a cifras de la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Crédito Público

Cuadro A.8: Presupuesto de la ERP 2001–2007, por clasificación económica
(Millones de lempiras)

Clasificación económica	Ejecutado a diciembre...						Proyectado 2007	Ejecución junio 2007	Ejecución marzo 2007
	2001	2002	2003	2004	2005	2006			
Salarios	3,259.2	3,681.2	3,992.0	4,517.9	5,051.6	5,999.6	7,015.4		1,516.1
Bienes y servicios	695.2	675.4	869.4	1,020.9	1,363.1	1,523.6	2,307.4		297.4
Transferencias corrientes	855.8	864.1	1,177.7	1,597.1	2,823.6	2,519.6	3,179.2		351.4
Transferencias de capital	3,294.8	2,480.8	2,671.4	3,271.7	3,974.3	3,321.6	3,083.3		577.9
Inversión	582.3	436.5	449.5	754.6	665.0	1,031.7	873.3		112.4
Concesión de préstamos	68.0	18.9	95.2	194.1	79.3	27.9	0.0		0.0
Total ERP	8,755.3	8,156.9	9,255.2	11,356.4	13,956.9	14,424.1	16,458.6	10,415.9	2,855.2

Fuente: Midence (2005:48a) para años 2001 y 2002. Resto de años son cifras facilitadas directamente por SEFIN con base a cifras de la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Crédito Público

Cuadro A.9: Presupuesto de la ERP 2001–2007, por fuente financiera
(Millones de lempiras)

Fuente financiera	Ejecutado a diciembre...						Proyec-tado	Ejecutado a junio 2007
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Fondos nacionales	4,680.6	5,108.4	5,850.6	6,917.7	9,225.8	9,257.1	10,289.2	8,598.1
Préstamos	2,526.7	1,665.0	2,026.6	3,560.3	3,060.9	1,838.7	2,425.4	655.9
Donaciones	687.2	443.2	894.2	385.9	974.9	704.6	1,008.1	292.6
HIPC	860.8	940.3	483.8	492.5	695.3	1,253.2	1,211.0	524.2
MDRI	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	617.9	481.2	211.9
Club de París	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	752.7	1,043.7	133.3
Menos ajuste metodológico	–	–	–	–	–	–	–	3,142.0
Total ERP	8,755.3	8,156.9	9,255.2	11,356.4	13,956.9	14,424.1	16,458.6	7,273.9

Fuente: Midence (2005:48a) para años 2001 y 2002. Resto de años son cifras facilitadas directamente por SEFIN con base a cifras de la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Crédito Público

Anexo B

Condicionalidad en los convenios de préstamos y donaciones

General/multisectorial

La evaluación del Independent Evaluation Group (IEG, Banco Mundial 2006) de los préstamos de ajuste estructural y de asistencia técnica (*PSMSAC* y *PSMTAC*) del Banco Mundial que fueron aprobados en Febrero de 1996 y que se implementaron hasta el año 2000 y 2001 respectivamente, no menciona las condiciones “ex-ante,” ya que se concentra en las condiciones para desembolso, es decir las condiciones “ex-post.” Es un documento de mucho interés, ya que hace una evaluación muy crítica de la utilidad de las condicionalidades utilizadas en estos créditos. Aparece la estabilidad macroeconómica como la única condición orientada a resultados. Las demás condicionalidades estaban enteramente orientadas a procesos (insumos). Según la evaluación, esta situación es responsable de que si bien se cumplieron la mayoría de las condicionalidades, en realidad no se cumplieron ninguno de los objetivos fundamentales del crédito. Al defender la redacción de condiciones en términos de resultados (outputs), el documento no hace referencia a mayor apropiación o alineamiento, simplemente dice que las condiciones en términos de resultados resultan ser herramientas más efectivas para alcanzar los objetivos de los créditos. Sin embargo, destaca que las condiciones en términos de procesos deben mantenerse por su utilidad para alcanzar el resultado, pero que deben limitarse a tramos intermedios y no dirigirse al último tramo. De esta forma se pretende evitar que se cumplan las condicionalidades de procesos y se desembolse el crédito sin que se alcance el objetivo.

En comparación con los créditos PSMSAC/PSMTAC, el documento del Poverty Reduction Support Credit (PRSC) del Banco Mundial parece indicar que no hay muchos cambios, ya que las condiciones en términos de resultados siguen siendo limitadas, aunque cabe destacar que el documento sí registra un cambio al requerir resultados intermedios con metas cuantificables.⁴⁶

⁴⁶ Ejemplos son la reducción de los días necesarios para registrar un negocio, el mantenimiento de un número específico de kilómetros de carretera, el alcance de los programas de salud a un número específico de beneficiarios y lo mismo para los programas de almuerzo escolar etc.

La matriz de política del PRSC abarca una gran cantidad de áreas temáticas.⁴⁷ Cuenta con tres etapas correspondientes a la serie de créditos PRSC que estaba prevista. El PRSC I – el único crédito aprobado y desembolsado – tenía solo una condición orientada a resultados, la de mantener un marco macroeconómico estable. Sin embargo, hay una columna en la que se especifican algunos resultados esperados, aunque estos se presentan no como condicionalidades, sino simplemente como indicadores de seguimiento. La gran amplitud de éste documento nos muestra claramente cómo la política del Banco Mundial sigue fuertemente orientada a determinar los procesos a seguir en las políticas de desarrollo, poniendo muy poco énfasis en la orientación a resultados.

En el caso del *Programa de Reforma del Sector Público* del BID, la estabilidad macroeconómica se plantea como la única condición del préstamo en términos de resultados, pero también como un resultado a alcanzar a través de la reforma al sector público. Este préstamo, incluía una “cross-conditionality”, al establecer que se debía mantener el marco macroeconómico de acuerdo a la carta que el Gobierno firmó con el FMI.

El programa involucra una reforma multi-sectorial que incluye los sectores de

(1) Telecomunicaciones, (2) Aeronáutica, (3) Energía eléctrica, (4). Educación, (5) Salud, (6) Economía, Hacienda y Crédito Público y SECPLAN, y (7) Empleo público y salarios. Es interesante destacar que el mismo texto aclara que el programa no califica dentro del criterio de Reducción de Pobreza.

El Programa apoyará la racionalización en lo correspondiente a: (1) reducir la planta de personal redundante y mejorar la relación profesional/técnicos, (2) mejorar la estructura de grados y pagos del servicio civil, (3) mejorar la política de manejo de personal del magisterio, (4) establecer mecanismos de control de pagos y niveles de empleo en el servicio civil y los regímenes cercanos, docentes, personal médico y de las instituciones descentralizadas, y (5) desarrollar una estrategia para integrar los sistemas de información los diferentes regímenes de empleo del sector público.

El convenio del Programa Hondureño de compensación social (*Subprograma Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)*: HO-O113 y *Subprograma Programa de Asignación Familiar (PRAF)*: HO-O114) no contiene una matriz de política, por lo que las condiciones aparecen en distintas secciones del programa. Es interesante destacar que éste programa pone mucho énfasis en el desarrollo de indicadores de seguimiento, lo que se puede tomar como una muestra clara del énfasis que se pone en los procesos.

Este convenio abarca numerosos rubros principalmente en los sectores de educación, salud, agua y saneamiento. Además establece como objetivo general la lucha contra la pobreza. El enfoque en la lucha contra la pobreza queda muy claramente establecido en los criterios generales para determinar la elegibilidad de los proyectos que serán apoyados: (i) que los beneficiarios pertenezcan a la población de bajos ingresos de

⁴⁷ I.A. marco macroeconómico, I.B. Ambiente de inversión y competitividad: I.B.1 simplificación administrativa, I.B.2 transporte, I.B.3 telecomunicaciones, I.B.4 electricidad; I.C. Derecho y acceso a la tierra; II.A Educación: II.A.1 gestión comunal de la educación, II.A.2 distribución de maestros y gestión, II.A.3 gestión de recursos financieros; II.B Salud: II.B.1 Extensión y cobertura, II.B.2 licencias y regulación, II.B.3 recursos humanos para la salud; II.C. Alimentación y protección social, II.C.1. Programas de alimentación comunales: AIN-C, II.C.2 Programas de almuerzo escolar; IID Agua y sanidad; III.A Gestión de recursos públicos, IIIA1. Presupuestación de programas a medianos plazo y focalización a la pobreza, IIIA.2 Rendición de cuentas financiera y transparencia, IIIA.3. Control de gasto, IIIA.4 Auditorías internas y externas, IIIA.5 Compras gubernamentales; III.B reforma al servicio civil de carrera; III.C. Desarrollo sustentable, silvicultura y desarrollo de áreas protegidas; IV A Monitoreo y evaluación y IV.B Consultas e información pública.

acuerdo con el mapa de pobreza del país; (ii) que el proyecto a financiar, este contemplado en el Programa Anual de Inversiones; y (iii) que el costo del proyecto no sea inferior a US\$5.000. Este convenio está claramente escrito en términos de procesos y no especifica ningún resultado dentro de sus condicionalidades.

El objetivo general del programa *Fortalecimiento a la Gestión Fiscal* (HO-0208) es el de mejorar la gestión de las finanzas públicas de forma a promover “un ambiente macroeconómico estable y conducente al desarrollo económico y social.” Entre los tres objetivos específicos del programa se menciona un objetivo claramente macroeconómico (“mejorar la capacidad de vincular la política fiscal y monetaria”) junto con un objetivo de combate a la pobreza (“implementar mecanismos para la medición del impacto de la gestión sobre los indicadores de la ERP”). Sin embargo el mismo texto del programa establece que “no se prevén impactos ambientales ni sociales directos.” Aún más el documento establece que: “Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social. . . . Tampoco esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza.”

El programa tiene un ejemplo concreto de cross-conditionality en relación a Asdi. El programa establece la siguiente condición ex-post: “que se hayan suscrito y entrado en vigor el acuerdo de cofinanciamiento entre el Prestatario y la Asdi, y el convenio de administración de fondos entre el Banco y la Asdi.” Cabe destacar que en este caso la responsabilidad de cumplir con la “cross-conditionality” no sólo recae en el gobierno de Honduras, sino que también lo hace sobre acciones que deben realizar el Banco y la Asdi.

Además, aunque no aparecen como ejemplos de “cross-conditionality” específicos, cabe destacar que el documento menciona distintas formas de cooperación con otras agencias internacionales (Banco Mundial, Asdi, FMI). Aún más el documento contiene una sección dedicada a detallar la coordinación del BID con otros donantes, entre los que destacan el Banco Mundial, Asdi, NORAD, USAID y la Agencia Alemana de Cooperación.

Educación

En el Marco lógico del préstamo del BID para el *Proyecto de apoyo a programas alternativos de educación básica* y al tercer ciclo de educación básica se detallan los objetivos, indicadores, medios de verificación y los supuestos de las distintas fases del proyecto. En éste préstamo no se menciona la estabilidad macroeconómica como una condición del préstamo y tampoco cuenta con ejemplos concretos de “cross-conditionality.” Las condiciones del préstamo están casi enteramente escritas en términos “ex-post,” a cumplirse antes del préstamo. Sin embargo, cabe destacar que aunque está redactado en términos de condiciones previas, el convenio prevé un adelanto del préstamo para iniciar el proyecto “se permitirá el desembolso de hasta US\$300.000 del financiamiento después de la vigencia del contrato de préstamo y antes del cumplimiento de dichas condiciones para iniciar las actividades del Proyecto.”

En general las condiciones van dirigidas a influenciar los procesos y las etapas del proceso y no simplemente a los objetivos del proyecto.

El proyecto está dirigido al sector educativo y plantea beneficiar especialmente a la población pobre del país.

El préstamo del BID para el *Programa de transformación de la educación nacional* tampoco menciona la estabilidad macroeconómica como una condición del préstamo y tampoco cuenta con ejemplos concretos de

“cross-conditionality.” Las condiciones del préstamo están casi enteramente escritas en términos “ex-post,” aunque no es posible verificar si en realidad todas estas condiciones se cumplieron antes de desembolsar. De igual forma todas las condiciones “ex-post” están dirigidas a orientar procesos.

El proyecto esta orientado al sector educativo aunque involucra a otros sectores sociales. Plantea que las actividades se ejecutaran en tres niveles: (i) en el ámbito local y municipal incluyendo al alcalde, el consejo municipal, las entidades de servicio, y otros grupos comunitarios; (ii) a nivel departamental y distrital con el personal y los directivos de éstos niveles desconcentrados para asegurar la difusión de los mecanismos de implementación; y (iii) a nivel nacional incluyendo instancias gubernamentales, universidades y grupos profesionales y gremiales.

Este convenio parece ponerse mucho interés en el proceso de apropiación, haciendo referencia a otros programas de financiamiento externo exitosos (PRAF y PROMEB-BIRF). También incluye un “plan de mercadeo y comunicación social (social marketing) para lograr los siguientes objetivos: (i) dar a conocer al conjunto de actores del sistema educativo los objetivos, actividades, metodología y resultados del programa, (ii) concientizar a la población en edad escolar y a sus familias sobre el programa a fin de orientar la demanda hacia el mismo, con atención especial a promover la asistencia de la población femenina y grupos étnicos, y (iii) establecer procesos de veeduría (sic) social (social accountability) a nivel de las comunidades.”

General/multisectorial

1995–2000	
Banco Interamericano de Desarrollo	HO-0101: Programa de Reforma del Sector Publico (1995)
[1] Rol de la estabilidad macroeconómica o del programa con el FMI	El programa es un elemento central para restaurar y mantener la estabilidad macroeconómica. El desembolso está sujeto a mantener un adecuado marco macroeconómico.
[2] Otros ejemplos de “cross-conditionality”	Mantener un adecuado marco macroeconómico de acuerdo a la carta que el Gobierno firmó con el FMI
[3] Tipo y cantidad de sectores involucrados ¿Hay más atención para reducir la pobreza?	reforma al sector publico: 1. Telecomunicaciones, 2. Aeronáutica, 3. Energía eléctrica, 4. Educación, 5. Salud, 6. Economía, hacienda y Crédito Publico y SECPLAN, 7. Empleo público y salarios 'el programa no califica dentro del criterio de Reducción de Pobreza indicado en el párrafo 2.15 del documento de la Octava Reposición'
[4] Ayuda post-2000, salen las condiciones de la ERP u otro plan nacional?	–
[5] Tipo y número de condiciones	

	ex-post	ex-ante	#
procesos	Programa de reforma al sector público aprobado Reflejar en anteproyecto de ley del presupuesto de 1996 de la SEP que la proporción de recursos de la Secretaría hacia la educación básica aumentará de 50% actual, hasta: • 52% (1r tramo). • 54% en la ejecución presupuestal del ejercicio fiscal subsiguiente al primer desembolso (2do tramo). • 56% en la ejecución presupuestal del ejercicio fiscal subsiguiente al segundo desembolso (3r tramo). Reflejar en anteproyecto de ley del Presupuesto de 1996 de la SPP que la proporción de recursos de la Secretaría hacia la atención primaria aumentará de 44% actual, hasta • 46% (1r tramo) • 48% en la ejecución presupuestal del ejercicio fiscal subsiguiente al primer desembolso (2do tramo). • 50% en la ejecución presupuestal del ejercicio fiscal subsiguiente al segundo desembolso (3r tramo). Entrar en vigencia la nueva estructura orgánica funcional de las áreas de economía, finanzas y planificación. Para el primer tramo: – Aprobar y promulgar la Ley Marco del Sector que crea la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) y modifica la Ley Orgánica de HONDUTEL. – Presentar al Congreso los proyectos de la Ley de Aviación Civil y la Ley de la Empresa Hondureña de Aeropuertos y Servicios de Navegación Aérea. – Cumplir las metas de reducción establecidas en el Artículo 27 del Decreto 135/94, para el Gobierno Central y las instituciones descentralizadas. (también para segundo tramo) Para el segundo tramo: – Invitando a licitación pública para seleccionar el operador de HONDUTEL – Poner en vigencia la Ley Marco del Sector Telecomunicaciones que crea CONATEL, y modifica la Ley Orgánica de HONDUTEL y sus reglamentos. – Asignar el presupuesto de la CONATEL y se han iniciado sus funciones – Entrar en vigencia las leyes de Aviación Civil y la Ley de la Empresa Hondureña de Aeropuertos y Servicios de Navegación Aérea. – Concesionar un aeropuerto internacional o servicios aeroportuarios importantes. – Presentar el estudio que define las zonas geográficas donde se privatizará la distribución de energía. – Concluir el proceso de licitación pública por parte de la ENEE para otorgar al sector privado la prestación del servicio de distribución de energía a nivel nacional. Para el tercer tramo: – Iniciar operaciones de la subsidiaria(s) o empresas(s) mercantil(es) encargada(s) de la prestación de servicios de telefonía básica y larga distancia nacional e internacional, con cobertura nacional, con control de operaciones por parte de un operador privado. – Concesionar un aeropuerto adicional al del 20 tramo y/o nuevas concesiones de servicios aeroportuarios importantes. – Aprobación de la Ley Marco del Subsector Eléctrico la cual autoriza la venta de los sistemas de distribución. Haber puesto en vigencia las medidas legales que resulten necesarias para mejorar el marco institucional del sector y otorgar incentivos a la participación del sector privado. – Mantener el nivel neto de reducción de empleo alcanzado a través del Decreto 135/94.	Para el primer tramo: – Avance en la participación del sector privado en la generación de energía. Contratación de un estudio para definir las regiones geográficas de distribución de energía. – Definir la estructura orgánica de las áreas de economía, finanzas y planificación.	26
	Mantener un adecuado marco macroeconómico		1
resultados	# 25	2	27
1995–2000			

Banco Interamericano de Desarrollo	Análisis de condiciones de préstamos -HO-0113/114: Programa Programa Hondureño de compensación social Subprograma Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS): HO-0113 y Subprograma Programa de Asignación Familiar (PRAF): HO-0114
[1] Rol de la estabilidad macroeconómica o del programa con el FMI	no se menciona
[2] Otros ejemplos de “cross-conditionality”	no aparecen ejemplos
[3] Tipo y cantidad de sectores involucrados ¿Hay más atención para reducir la pobreza?	1. Educativo 2. salud 3. agua y saneamiento Infraestructura Incluyen rehabilitación y expansión de infraestructura de educación (escuelas de preprimaria, primaria y colegios de secundaria); salud (centros de salud); facilidades comunitarias (mercados, rastros, guarderías, lactarios, comedores infantiles, orfanatos, asilos, edificios para servicios comunitarios); agua y saneamiento (letrinas, pozos, acueductos, alcantarillados); caminos y calles (empedrado, bordillos, limpieza, pequeños puentes, pasos peatonales, alcantarillas, cunetas, gradas); patrimonio cultural; y medio ambiente (rellenos sanitarios, protección de fuentes de agua, reforestación de cuencas en ciudades). Incluye además el equipamiento, mobiliario y materiales de los proyectos de educación, salud y facilidades comunitarias mencionadas. b. Necesidades Básicas, Incluye financiamiento para programas de alimentación y nutrición (atención a niños de la calle, a discapacitados y a ancianos, microgranjas y huertos familiares); actividades de capacitación y dotación para parteras, trabajadores de salud, beneficiarios de proyectos de letrinas; y proyectos dirigidos a poblaciones indígenas. Sector de Abastecimiento de Agua y Saneamiento. Objetivo general: Apoyar al Gobierno de Honduras en sus esfuerzos para realizar proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los hondureños en situación de pobreza.
[4] ayuda post-2000, salen las condiciones de la ERP u otro plan nacional?	–

[5] Tipo y número de condiciones			
	ex-post	ex-ante	#
procesos	1. presentar al Banco: (i) los términos de referencia, presupuesto y cronograma detallados de las consultorías previstas; (ii) un programa, presupuesto y cronograma detallados para las demás actividades que se contemplan en este Plan de Operaciones y (iii) la Carta de Entendimiento con RUTA Social a que se refiere el párrafo 3.8. El FHIS deberá además presentar como condición previa al primer desembolso, una propuesta con los nombres de los consultores o firmas consultoras que estarán a cargo de las consultorías que para el FHIS se contemplan en este Plan de Operaciones. Criterios Generales. Para determinar la elegibilidad de los proyectos, se aplicarán los siguientes criterios: (i) que los beneficiarios pertenezcan a la población de bajos ingresos de acuerdo con el mapa de pobreza del país; (ii) que el proyecto a financiar, este contemplado en el Programa Anual de Inversiones; y (iii) que el costo del proyecto no sea inferior a US\$5.000.	1. El FHIS y el PRAF presentarán al Banco durante la ejecución del Programa, informes semestrales de progreso, 2, Se llevarán a cabo cuatro misiones anuales de revisión (1995–1998). Como resultado de estas revisiones, se deberá acordar el programa y presupuesto de inversiones y gastos para el año siguiente. 3, El Banco llevará a cabo evaluaciones de medio término de los Subprogramas del FHIS y del PUF, una vez comprometido el 50% de los recursos de cada uno de ellos con el fin de evaluar el desarrollo e impacto inicial de cada Subprograma Los avances de fondos a contratistas deberán estar condicionados a la recomendación favorable de los informes de visita de campo del inspector asignado a cada proyecto, las que se realizarán al menos dos veces por mes para controlar el avance y la calidad de los trabajos.	11
			0
resultados			
#	7	4	11

2001–2006			
Banco Interamericano de Desarrollo		HO-0208: Apoyo al Fortalecimiento de la gestión fiscal	
[1] Rol de la estabilidad macroeconómica o del programa con el FMI	programa orientado a promover un ambiente macroeconómico estable y conducente al desarrollo económico y social		
[2] Otros ejemplos de “cross-conditionality”	(ii) que se hayan suscrito y entrado en vigor el acuerdo de cofinanciamiento entre el Prestatario y la Asdi, y el convenio de administración de fondos entre el Banco y la Asdi.		
[3] Tipo y cantidad de sectores involucrados ¿Hay más atención para reducir la pobreza?	Sector Público (Finanzas) orientado hacia el desarrollo económico y social		
[4] ayuda post-2000, salen las condiciones de la ERP u otro plan nacional?	Es un programa diseñado en relación al ERP: ‘La estrategia del Banco se enmarca en la Estrategia de Reducción de la Pobreza’.		
[5] Tipo y número de condiciones			
	ex-post	ex-ante	#
procesos	Estabilidad macroeconómica		5
	(i) que haya entrado en vigencia el Reglamento Operativo del Programa (ii) que se hayan suscrito y entrado en vigor el acuerdo de cofinanciamiento entre el Prestatario y la Asdi, y el convenio de administración de fondos entre el Banco y la Asdi. Dichos acuerdos deberán incluir, entre otras, las siguientes disposiciones: (i) el cronograma mediante el cual la Asdi le facilitará en calidad de donación al Prestatario los recursos; (ii) la aceptación por parte del Prestatario y de Asdi para que dichos aportes sean administrados por el Banco, de acuerdo con sus políticas y procedimientos; y (iii) el compromiso del Prestatario de destinar dichos aportes única y exclusivamente para los propósitos establecidos en el Contrato de Préstamo.		
resultados			0
#	5	0	5

Educación

1995-2000			
Banco Interamericano de Desarrollo		HO-0078: Proyecto de apoyo a programas alternativos de educación básica y al tercer ciclo de educación básica	
[1] Rol de la estabilidad macroeconómica o del programa con el FMI		no se menciona	
[2] Otros ejemplos de “cross-conditionality”		–	
[3] Tipo y cantidad de sectores involucrados		Educación	
¿Hay más atención para reducir la pobreza?		El proyecto plantea beneficiar especialmente a la población pobre del país. Así el documento menciona que ‘El proyecto está en conformidad con el Documento GN-1916 que otorga alta prioridad a la reducción de pobreza’.	
[4] ayuda post-2000, salen las condiciones de la ERP u otro plan nacional?		–	
[5] Tipo y número de condiciones			
ex-post		ex-ante	#
procesos	1. presentar el plan de rehabilitación detallado que identifica las necesidades específicas de infraestructura para cada uno de los 35 Centros de Educación Básica	1. El Organismo ejecutor realizará una evaluación interna de los procesos operativos del Programa dentro del plazo de 90 días después de la fecha del primer desembolso.	5
	2. presentar evidencia de la constitución de: (a) la UCP, dotada del personal principal previamente convenido con el Banco; y (b) el Comité Técnico Asesor del Proyecto		
	3. presentar el texto final del Manual operativo del Proyecto, el convenio modelo para la contratación de los OSC y el Plan Operativo Anual para el primer año.		
	4 la firma del convenio entre el Organismo Ejecutor y el FHIS para ejecutar las obras del Componente		
resultados			0
#	4	1	5

1995–2000			
Banco Interamericano de Desarrollo		-HO-0141: Programa de transformación de la educación nacional	
[1] Rol de la estabilidad macroeconómica o del programa con el FMI		no se menciona	
[2] Otros ejemplos de “cross-conditionality”		–	
[3] Tipo y cantidad de sectores involucrados		Orientado al sector educativo aunque involucra a otros sectores sociales ya que plantea ejecutarse en tres niveles:	
¿Hay más atención para reducir la pobreza?		(i) en el ámbito local y municipal incluyendo al alcalde, el consejo municipal. las entidades de servicio, y otros grupos comunitarios; (ii) a nivel departamental y distrital con el personal y los directivos de éstos niveles desconcentrados para asegurar la difusión de los mecanismos de implementación; y (iii) a nivel nacional incluyendo instancias gubernamentales, universidades y grupos profesionales y gremiales.	
[4] ayuda post-2000, salen las condiciones de la ERP u otro plan nacional?		–	
[5] Tipo y número de condiciones			
	ex-post	ex-ante	#
procesos	1. Evidencia que se ha creado la UTEN Decreto Ejecutivo		7
	2. Contrato firmado como evidencia de la contratación de la auditoria concurrente para el primer trimestre del programa		
	3. Contrato firmado y ratificado con NDF o aceptación del Banco de los recursos de fuentes alternativas.		
	4. Convenio firmado que suscribe el contrato de asistencia técnica entre la OEI y la SE		
	5. Apertura de una cuenta bancaria especial para el programa.		
	6. Decreto Legislativo autorizando a la SE a conceder personería jurídica. Instructivo de Transferencias aprobado por la Secretaría.		
	7. Convenio firmado de ejecución entre el FHIS y la SE		0
resultados			
#	7	0	7

Anexo C

La contribución de la fuerza de trabajo migrante a la economía nacional

Contribución económica de las remesas

Monto global en 1998: US\$220 millones; en 2006: US\$2,414 millones. A partir de 2002 las remesas se han convertido en la principal fuente de divisas del país al superar a la maquila, luego de haber sobrepasado los ingresos por banano (1999) y café (2001). En 2005 y 2006, el ingreso de remesas fue mayor que el total del ingreso de divisas por exportación FOB totales de bienes y servicios, y también superó la entrada de divisas de la inversión extranjera directa en 1.1 veces en 1990 y en 6.1 veces en 2006.

Las remesas han contribuido a financiar las importaciones de bienes y servicios, ya que estos han pasado de representar el 3.6% del total importado en 1990, a un 35.4% en 2006. Aunque la cuenta corriente de la Balanza de Pagos sigue siendo negativa, la brecha es menor a la que se registraría si no ingresaran las remesas en la proporción que lo están haciendo, lo que las convierte en una fuente importante del financiamiento externo. De no ser por las remesas familiares, el déficit se habría ampliado en 11 puntos porcentuales del PIB (o algo menos si se considera que las remesas mismas incentivan aumentos en las importaciones) al comparar el nivel promedio de los dos últimos quinquenios, principalmente por el ensanchamiento de la brecha comercial y la reducción de la ayuda oficial, lo que fue parcialmente compensado por la evolución positiva de la venta de servicios y maquila.

[Fuente: Banco Central de Honduras (2007b). El rostro de las remesas: Su impacto y sostenibilidad. Tegucigalpa]

Perfil del migrante hondureño

La encuesta de hogares del INE de septiembre del 2006 destinó un módulo al tema de la migración nacional e internacional. Los resultados de dicha encuesta estiman que los migrantes hondureños en el exterior proceden de unos 179,501 hogares, aproximadamente 11% del total de hogares del país. La mayoría de estos hogares (78%) tienen un miembro, en promedio, viviendo en el extranjero. La mayoría de migrantes provienen del sector urbano (57%), particularmente de departamentos con mayor desarrollo relativo como Cortés (23%), Francisco Morazán (16%), Yoro (11%) y Olancho (10%). Del total de la población migrante hondureña, aproximadamente 91% se dirigen a los Estados Unidos y el resto se reparte casi en similares porcentajes entre México, España, Centro América y resto del mundo. La causa de la migración que generalmente se declara es la búsqueda de un empleo (91%). El grueso de la población migrante (78%) tenía entre 15 a 34 años de edad al momento de partir y, en su mayoría (dos de cada tres), eran hombres. La mayoría de los migrantes son hijos (56%) o cónyuge (21%) del jefe del hogar de origen.

Al momento de partir los migrantes en su mayoría habían alcanzado el nivel primario de escolaridad (59%) y secundaria (32%); un 3% alcanzaba nivel superior (el nivel nacional de escolaridad promedio se sitúa actualmente en 6 años, es decir, el nivel primario completo). Aproximadamente 61% de la población migrante estaría indocumentada, 12% amparada en el TPS, 2% con visa laboral y 12% sería residente legal.

Quintil de ingreso	Mediana de ingreso anual por remesa en US\$ **	Mediana de ingreso por remesa en Lempiras al mes **
1	450	746
2	1,000	1,651
3	1,000	1,651
4	1,000	1,651
5	1,500	2,486

Se declaró recibiendo remesas en efectivo un 21% del total de hogares del país o sea, 330,938 hogares, pero esta última cifra resultaría más alta que el número de hogares que declararon tener miembros migrantes en el exterior (179,501), lo que revela una contradicción o un error en el reporte de datos. Del total de hogares que declaran recibir remesas, 70% las reciben mensualmente (una mediana de ingreso de unos US\$42 al mes o unos L.835). Aproximadamente 25% pertenecen a los dos quintiles (40% de la población) con el menor ingreso global; cerca de 25% pertenecerían al siguiente quintil (siguiente 20% de la población en la escala de ingresos). Es decir, un poco más de la mitad de los hogares receptores de remesas pertenecerían a los estratos por debajo de la línea de pobreza. Un estimado rápido del nivel de ingreso percibido por los hogares en concepto de remesas, hace ver que el ingreso mediano de los hogares del primer quintil (el 20% más pobre) sería de unos US\$450 anuales, o sea, US\$37.5 mes o 746 mensuales en moneda local. La información para el resto de quintiles puede observarse en el cuadro. Para tener una mejor idea de la importancia que estos ingresos, aparentemente insignificantes, pudieran tener en los hogares pobres, considérese que el costo que tenía la canasta básica en el 2006 era de L. 1,775.0 en el área urbana y L.895.0 en el área rural. En la lucha por alcanzar el nivel mínimo de sobrevivencia, el monto de la remesa resulta, lógicamente, mucho más impactante entre los hogares de los primeros tres quintiles de ingreso, donde se concentra el grueso de los hogares pobres). Dada su situación económica, los hogares de menores ingresos destinan sus recursos principalmente a necesidades básicas como la alimentación, mientras que los hogares en mejor situación económica tienen más holgura para rubros como, vivienda, educación o ahorros. La encuesta revela que los hogares receptores de remesas destinan estos fondos principalmente a gastos de alimentación (72%), gastos médicos (12%), gastos de educación (9%), vivienda o compra de terrenos (6%), ahorro (4%). Un tipo de distribución que revela que en la mayoría de los hogares receptores de remesas priva la prioridad de satisfacción de necesidades básicas. Si fuesen hogares en mejor condición habría, sin duda, más lugar para el ahorro, la inversión o el consumo superfluo.

*** Observar que se preguntó por el nivel de ingresos del hogar al momento de la encuesta y no por el ingreso previo a la migración. Es posible que las remesas contribuyeran a sacar uno que otro hogar a ascender de estrato, p.ej. del quintil 1 al 2, o del 3 al 4.*

[Fuente: INE (2007). Migración y remesas internacionales. Tegucigalpa]

Anexo D

El banco mundial evalúa su programa de créditos de ajuste estructural (2816) y de asistencia técnica (2814) para la modernización del sector público – resumen

Estos créditos fueron aprobados en febrero de 1996, por un monto original aproximado de US\$55.0 millones, complementados luego por sucesivos reflujos IDA hasta totalizar US\$67.9 millones. El crédito se cerró en junio de 2000. La evaluación la llevó a cabo un Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial en agosto de 2006. La evaluación abarca desde el año de inicio hasta el 2005. La extensión del período a 5 años posteriores a la finalización del crédito tuvo el propósito de detectar impactos de mediano plazo del programa de crédito.

Objetivos específicos de los créditos:

- (a) Mejorar el servicio público mediante una mayor participación del sector privado; (b) Reducir gastos al reestructurar las instituciones y el empleo públicos; (c) Mejorar la gerencia pública para reforzar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Situación que se buscaba cambiar

El Sector Público está constituido por el Sector Público No-Financiero (SPNF) y el Sector Público Financiero (SPF). El SPNF está formado por (a) el Gobierno Central, que incluye 14 Secretarías de Estado, Servicios Centralizados, los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Electoral y la Oficina del Fiscal General; (b) el resto del Gobierno General, que incluye 51 institutos públicos, 11 entidades autónomas, 5 organismos auxiliares del Poder Legislativo, un organismo auxiliar del Poder Judicial, y los gobiernos locales de 292 Municipalidades; (c) el Sector Público Empresarial con 10 empresas públicas. El SPF se compone de 7 organizaciones financieras.

En 1993 los ingresos fiscales de Honduras se asemejaban relativamente a otros países en la región, pero no sus gastos operativos corrientes, debido a esta extensa estructura institucional. Los gastos públicos representaban 28.6% del PIB en el caso del Gobierno Central y 35.8% del PIB en el caso de todo el SPNF, cifras por encima del promedio de países con ingresos bajos y medios. Los gastos operativos corrientes (sueldos, contribuciones de seguridad social y bienes y servicios) representaban un tercio de los gastos del SPNF, donde el empleo del sector público por sí solo equivalía al 8.2% del PIB.

Los gastos de los gobiernos locales, seguridad social y otras instituciones (resto del gobierno) se llevaban el remanente (8.4% del PIB). En términos de gastos de capital, el Gobierno Central alcanzaba casi la

mitad. Además, esta compleja y sobreextendida estructura del Sector Público estaba pobremente equipada para responder a las necesidades y prioridades del país. Existían una serie de distorsiones en la definición de responsabilidades y en la magnitud del Estado, así como en la cantidad y composición del personal que se necesita para llevarlas a cabo. Muchas de las actividades que el gobierno emprendía se consideraron obsoletas, mejor servidas por el sector privado, o estaban centralizadas, pudiendo ser más eficientes si las emprendieran las oficinas regionales o los gobiernos locales. Más aún, el Sector Público enfrentaba una serie de problemas organizacionales, incluyendo la falta de la coordinación funcional entre las entidades públicas, la superposición de actividades y los muy grandes costos administrativos con relación al costo de los programas. Lo último debido a los altos niveles de burocratización y desajuste institucional. El sistema legal había sido incapaz de enfrentar el crecimiento del gobierno de una manera organizada. Los instrumentos legales habían sido agregados crecientemente sin un marco conceptual consistente para organizar el Sector Público.

En la rama ejecutiva existían 122,000 puestos permanentes (enero 1994). De estos 35,000 estaban bajo el Servicio Civil y regímenes similares; 35,000 eran puestos de maestros, 25,000 en instituciones descentralizadas, 7,000 en las municipalidades y alrededor de 20,000 eran militares y personal administrativo de la Secretaría de Defensa. De los 102,000 posiciones no militares, 88,000 (86%) estaban en el gobierno general (no empresarial), lo que significaba un excesivo empleo adherido a estas actividades gubernamentales generales. El Sector Público estaba saturado de personal, particularmente en el extremo más bajo de la escala salarial. Más aún, estos salarios representaban una pesada carga fiscal (los sueldos y salarios del SPNF representaban 8.2% del PIB contra 6.4% en El Salvador, 6.6% en Nicaragua, 4.8% en Venezuela, 7.4% en México, 3% en República Dominicana. Al mismo tiempo, los salarios eran bajos y decrecientes en términos reales, particularmente para el personal de más alto nivel, y esto restaba posibilidades al Gobierno para atraer y retener a personal de alto nivel. Las estructuras de incentivos y el manejo del recurso humano eran inadecuados.

El documento advierte que el Gobierno estaba empeñado en cambiar el panorama anterior y cita como ejemplos la primera ola de reformas para la modernización del Estado llevada a cabo durante la Administración Callejas (1990–1993) y la segunda ola de reformas emprendida con la Administración Reina (1994–1997), que se impuso, entre otras, la meta de reducir el empleo público en 5,300 personas, particularmente personal redundante.

Resultados del Proyecto financiado por el Crédito del Banco Mundial

El proyecto no alcanzó sus expectativas en cuanto a la privatización de las telecomunicaciones, la electricidad y los puertos, aunque sí lo logró en el caso de los aeropuertos.

Los avances en la seguridad social fueron también pobres. La eliminación de la Secretaría de Planificación se reconoce como prematura, lo que, al contrario, trajo problemas de coordinación (hoy se trabaja en el reforzamiento de las UPEG ministeriales). Se hicieron pocos progresos en la racionalización de las estructuras de empleo y salarios (se logró la meta de cancelar 5,300 plazas públicas, mejoraron los sueldos de empleados de alto nivel), quedando sin resolver el problema más grave, cual es, el tratamiento distinto que reciben los diferentes grupos dentro de la administración civil, lo que en el caso de maestros y médicos resultó en distorsiones que han contribuido al crecimiento del déficit fiscal. Las

reformas administrativas fueron positivas pero sin llenar las expectativas. El sistema para el manejo del recurso humano aún se basa en censos para estimar el número de empleados en ciertas partes del Sector Público. El sistema de información financiera inicial se volvió insostenible y con la experiencia ganada se le sustituyó por uno nuevo. La descentralización de las adquisiciones y el establecimiento de la base de datos para el planeamiento de la inversión fueron tareas exitosas que se llevaron a cabo tal como planeadas.

Calificación general

Resultado global: Insatisfactorio. Impacto en el desarrollo institucional: Modesto, de dudosa sostenibilidad. Desempeño del Banco: Moderadamente satisfactorio. Desempeño del Gobierno: Insatisfactorio.

Resumen propio con base al Documento del IEG, Banco Mundial. (2006). Project Performance Assessment Report Honduras Public Sector Modernization Structural Adjustment Credit (Credit No.2816) and Public Sector Modernization Technical Assistance Credit (Credit No. 2814). Washington. Report No. 37126.

Anexo E

El BID evalúa su programa de país 2001–2006 – resumen

Durante el período bajo examen, el Banco ha invertido en cuatro esferas principales. La primera fue la reforma de la administración de justicia, con dos operaciones. La segunda fue la reforma del sistema financiero. La tercera ha correspondido a tres operaciones que afectan al sector fiscal: dos en el ámbito de aduanas y rentas internas y una para reformar el sistema de adquisiciones. La última esfera de intervención ha sido el apoyo al proceso de descentralización administrativa de Honduras. En el plano sectorial observamos que ha habido pocos avances documentados en materia de transparencia y corrupción, según lo medido por indicadores basados en opiniones, como los de Transparencia Internacional⁴⁸ y los indicadores de gobernanza del Banco Mundial⁴⁹. En la administración de justicia se ha mejorado la eficiencia, junto con un aumento de las percepciones positivas respecto al imperio de la ley en Honduras. En términos de recaudación tributaria, los datos muestran una cierta mejora en el período, sobre todo los datos más recientes, relativos a 2006, según los que los ingresos tributarios como porcentaje del PIB aumentaron un punto porcentual con respecto al año anterior.

En el sector de la *administración de justicia*, el Banco tuvo dos operaciones en curso de ejecución durante el período bajo examen. De la evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) sobre las operaciones en el sector de la administración de justicia se desprende que las iniciativas del Banco no han sido fundamentales para la reforma de dicho sector, si bien han sido complementarias. Esta opinión se ha visto reforzada a la luz de las entrevistas efectuadas en el país al Presidente de la Suprema Corte. Las dos grandes reformas que emprendió Honduras fueron la reforma política de la Suprema Corte y la reforma del código penal. Entretanto, la mayoría del financiamiento del Banco se destinó a mejoras en los tribunales y otros elementos de infraestructura. No obstante, los datos examinados indican una mejora en los indicadores de

⁴⁸ En el Informe 2006-2007 de Transparencia Internacional Honduras aparece situada como el país con más percepción de corrupción (2.5) en Centro América, estando mejor únicamente que Venezuela (2.0), Ecuador (2.1) y Paraguay (2.4) en la región Latinoamericana. En este sentido, Honduras se muestra en retroceso al resultar con la peor calificación de todo Centro América en el control de la corrupción. En el 2005 Honduras tuvo al menos el consuelo de aparecer por encima de Nicaragua y Guatemala. En la medición de Transparencia Internacional entre más cercano a cero el índice de percepción de corrupción peor se considera la percepción de corrupción. <http://www.transparencia.org.es/>

⁴⁹ En los indicadores de gobernanza del Banco Mundial (Global Insight Business Risk, WMO) para el 2007, Honduras aparece situada entre los países con condiciones medianamente satisfactorias. <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/medir.htm>. El Banco Mundial también reconoce progresos recientes para disminuir las barreras burocráticas para la inversión, ver: <http://www.enterprisesurveys.org/exploreEconomies/Default.aspx?economyd=86>

eficiencia de los tribunales. Asimismo, también han mejorado las mediciones globales de la seguridad judicial, en función de los Indicadores del Banco Mundial relativos al imperio de la ley.

La segunda reforma del Estado propiciada por el Banco correspondió a la *reforma fiscal y a los sistemas de adquisiciones*. En ambos casos, el examen efectuado por OVE documentó avances en torno a algunos indicadores pero indicó que, en general, las metas correspondientes no se alcanzaron. En el caso de la reforma fiscal, el Banco ha sido un agente permanente en el sector, mediante su apoyo a la reforma de aduanas y de las rentas internas desde principios de los años noventa. Sin embargo, el examen del desempeño de los proyectos indica que los objetivos originales de la reforma, que incluían la autonomía de la DEI, no se mantuvieron en forma sostenida. Pese al abandono del modelo de reforma original, datos del Banco Central de Honduras muestran un aumento, sobre todo en 2006, tanto de los ingresos impositivos como de los ingresos corrientes, aumento éste que fue del orden de un punto porcentual. Con respecto a la reforma del sistema de adquisiciones, el proyecto se orientó a crear un régimen de adquisiciones transparente y eficiente mediante reformas organizativas, jurídicas y administrativas. Hasta entonces, Honduras había seguido el modelo de los regímenes de adquisiciones de los organismos multilaterales y, en particular, del PNUD. Los datos examinados indican que se llevó a término la mayor parte de las actividades correspondientes al producto, se constituyó una oficina de adquisiciones y se elaboró un sistema de información electrónica para adquisiciones (Hondocompras). En cuanto a resultados, de la documentación del Banco se desprende un aumento de la eficiencia en relación con los parámetros de medición de las adquisiciones. Sin embargo, no se dispone de datos acerca del objetivo de desarrollo original del programa, por cuanto la serie original de indicadores, medidas de transparencia y medidas relativas a la calidad del gasto se dejó de lado durante la ejecución, reemplazándosela con parámetros de medición de la eficiencia en materia de adquisiciones.

El programa de país del período anterior formuló varias recomendaciones a seguir, entre las que estaban el elaborar un plan para fortalecer la administración pública hondureña. Pese a los esfuerzos para abordar los temas de recursos humanos en los ámbitos de salud y educación, OVE no halló pruebas de la existencia de una estrategia de reforma de la administración pública según los lineamientos trazados en la anterior evaluación de programa de país.

En síntesis, como el BID lo expresa sintéticamente, el Programa de País solo fue *parcialmente eficaz*.

Tomado de Banco Interamericano de Desarrollo. 2007. Evaluación del Programa de País: Honduras 2001–2006. Washington (Abril), páginas 32–35, 43 (énfasis y notas de pie de página son nuestras).

Anexo F

La crisis de dos empresas estatales

La empresa nacional de energía eléctrica (ENEE)

En mayo de 2007 se conoció un informe elaborado por el Banco Mundial a petición del Gobierno de Honduras sobre la situación de la ENEE. Se indica en el Informe que la crisis de la ENEE se inició a comienzos de la década pasada, como consecuencia de tarifas que resultaban insuficientes para cubrir los compromisos de crédito contraídos a raíz de la construcción de la represa El Cajón (300 megavatios, MW, de producción actual). La reforma del sector de 1994 estableció un mercado de energía competitivo, un modelo que, según el Banco Mundial, resultó “demasiado ambicioso” para Honduras, “un país con un sistema eléctrico pequeño, una tradición de clientelismo político e instituciones débiles”. Aún así, el sector privado invirtió, desde 1994, unos US\$600 millones para el desarrollo de casi 800MW de producción térmica a base de diesel y cerca de US\$70 millones en 110MW de producción hidroeléctrica y térmica a base de bagazo de caña. Esta forma de producción devino en la norma, incrementando la dependencia de Honduras con la importación de combustibles en cerca de 70% de su capacidad de generación.

La ENEE ha mostrado un desempeño deficiente, con pérdidas en el 2001–2006 desde 20% a 25%, relacionadas con hurto, fraude y conexiones ilegales. A esto se suma el precio creciente de los combustibles (duplicados en el período) y el costo de una política de subsidios residenciales deficientemente focalizada, que significó unos 1.400 millones de lempiras entre 2001 y 2005. Todos estos factores elevaron las pérdidas por sobre los ingresos a aproximadamente 2,500 millones de lempiras anuales (aproximadamente 2% del PIB). “La cobertura del servicio de la deuda de la ENEE y la contribución a la inversión han sido negativas en los últimos cinco años”.

Esta crisis financiera se ha convertido en el obstáculo para enfrentar el crecimiento de la demanda. El Banco Mundial estima un déficit de capacidad de aproximadamente 80MW en 2008, que subiría a 250MW para el 2010. Desde hace dos años el Banco Mundial advirtió esta crisis y sugirió proceder a inversiones urgentes en nueva capacidad, dado que los proyectos toman regularmente unos tres años para entrar en operación. Sin embargo, la “lentitud en la toma de decisiones” está obligando a acudir nuevamente a generación de emergencia⁵⁰.

⁵⁰ La Tribuna, 17-18 de mayo 2007. <http://www.latribuna.hn/news/47/ARTICULO/9623/2007-05-17.html>

A petición del Gobierno de Honduras, el Banco Mundial y el BID inicialmente pusieron a disposición una línea de crédito por 50 millones de dólares para invertirse en las áreas de distribución y transmisión de potencia a cargo de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Estos organismos recomiendan al gobierno desarrollar una licitación transparente para la compra de energía por 380 megavatios. Las negociaciones se iniciaron en septiembre de 2007, culminando con la aprobación de US\$80 millones para financiar un plan de inversiones de la empresa, que serían suministrados por el BID, principalmente, y otros organismos de cooperación. El plan de inversión se estima en US\$1,117 millones, por lo que es de prever que continuarán las gestiones para completar el nivel de financiamiento requerido.

La empresa Hondureña de telecomunicaciones (HONDUTEL)

El nuevo marco legal para las telecomunicaciones, aprobado a finales de 2005, significó la pérdida de exclusividad de HONDUTEL en la prestación de los servicios portadores, telex, telefonía fija y pública, y telegrafía, así como, el cobro de las llamadas internacionales. De esta manera, HONDUTEL dejó de percibir entre 1,000 y 1,200 millones de lempiras anuales. La mina de oro que había sido el monopolio HONDUTEL, a costa de servicios deficientes (baja cobertura y mala calidad), altos precios, clientelismo y despilfarro, se convirtió en crisis al decrecer su capacidad de inversión y de transferencia de recursos al gobierno central. Por otra parte, problemas contextuales similares a los que afectan a la ENEE, como el clientelismo político e instituciones débiles, restaron capacidad de control a la piratería, la explotación ilegal de redes y las deficiencias de los operadores. A la reducción de ingresos se suma el alza de sus gastos ordinarios y los servicios de la deuda, que han puesto a HONDUTEL al borde de la quiebra, sin capacidad para cumplir sus metas de cobertura y competir en áreas como la telefonía móvil y servicios de Internet, dada la obsolescencia de equipos.

La Ley Marco de Telecomunicaciones es una necesidad, pero en su contenido han sido públicos los desacuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo, los que al menos acordaron constituir una Comisión Bipartita que salde las diferencias. En medio de estos problemas, la gerencia de HONDUTEL se ha visto expuesta a acusaciones de corrupción, relacionadas con problemas de piratería y prácticas deshonestas, de los que supuestamente se estarían lucrando personalmente altos funcionarios de la empresa (ver denuncias de la Fundación Arcadia, publicadas en los diarios locales entre el 11 y 17 de septiembre 2007).

Anexo G

Listado de entrevistados

Instituciones del gobierno

Nombre	Institución	Cargo
Lorena Echeverría	Secretaría de Educación	Coordinadora Administrativa Proyecto Educación para Todos
Marco Antonio Garay	Secretaría de Educación	Ex –Vice Ministro de Asuntos Pedagógicos
Guadalupe Hung	SETCO	Secretaría adjunta
Jorge Cruz	Secretaría de Finanzas, UPEG	Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión
Martha Figueroa	Secretaría de Finanzas, UPEG	Analista económico
Feliciano Herrera	Secretaría de Finanzas, UPEG	Director Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión
Oscar Gray	Secretaría de Finanzas, UPEG	Analista económico
Raynel Enrique López	Secretaría de Finanzas, UPEG	Analista Económico Financiero
Yasmin Martínez	Secretaría de Finanzas, UPEG	Analista económico
Jaqueline Molina	Secretaría de Finanzas, UPEG	Analista económico
Elizabeth Rivera	Secretaría de Finanzas, UPEG	Subdirectora
Fernando García	Casa Presidencial	Comisionado Presidencial de la ERP
Rodolfo P. Fasquelle	Gabinete Social	Coordinador Ministro de Cultura, Artes y Deportes
José Simon Azcona	Congreso Nacional	Diputado por Francisco Morazán Partido Liberal
Luis Fernando López	Congreso Nacional	Asistente Coordinación de Comisiones
David Matamoros Batson	Congreso Nacional	Diputado y Secretario Ejecutivo Partido Nacional

Ramón Velásquez Nazar	Congreso Nacional	3er. Vice – Presidente; Jefe Bancada de la Democracia Cristiana; Miembro Comisión Especial Para el Seguimiento de la Reglamentación de la ERP y Miembro de la Comisión Ordinaria de Transparencia
Sergio Sánchez	Instituto Nacional de Estadísticas (INE)	Director Ejecutivo
Gustavo A. Saénz	Instituto Nacional de Estadísticas (INE)	Gerente Planificación
Antonio René Soler	Instituto Nacional de Estadísticas (INE)	Sub-Director Ejecutivo
Allan Paredes	AMHON	Director Ejecutivo
Guadalupe López	AMHON	Gerencia de Incidencia Política
Ludovico Hernández Sierra	FHIS	Director Legal
César A. Salgado	FHIS	Ministro - Director
Norma Pérez	PRAF	Coordinadora Técnica Red Solidaria
Francisco Saravia	UNAT	S Director adjunto
Miguel Ramos	UNAT	Analista Macroeconomía y ERP
Fátima Cruz	UNAT	Coordinadora Cooperación Externa
Carlos César Carías G.	BCH	Jefe Sección Deuda Externa Subgerencia de Estudios Económicos
Karla Enamorado de Cálix	BCH	Economista
Sandra de Midence	BCH	Vicepresidenta
Erica Narváez de Díaz	BCH	Jefe Unidad de Agregados Financieros Subgerencia de Estudios Económicos

Sociedad civil/expertos

Nombre	Institución	Cargo
Juan Carlos Castaldi		Consultor Independiente
Lizeth Coello	Consejo Consultivo ERP	Representante Sector Niñez y Juventud en el CC-ERP
Ralph Flores	FOSDEH	Coordinador
Victor Meza	Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)	Director
Alba Maldonado	Consejo Consultivo ERP	Representante Central Obrera
Marco Moncada	ESA Consultores	Consultor Senior Área Económica
Sally O'Neill	Trocaire	Directora Ejecutiva
Robert Vinelli	Consejo Consultivo ERP	Gerente General Fomento e Inversiones S.A. de C.V. Representante de la Empresa Privada

Cooperación internacional

Nombre	Institución	Cargo
Martin Ejersen	Asdi	Economista
Ana Ferry	Asdi	Economista
Göran Paulsson	Asdi	Consejero Interino y Oficial de Programas
Orlando Valladares	Asdi	Ex oficial Programas Sector Social y Finanzas Públicas
Hans Wollny	Embajada de Alemania Cooperación Internacional	Consejero
Ylva Renner	KfW	Directora
Agustín Núñez	Embajada de España en Honduras	Embajador Presidente Pro-Tempore G -16
José Dallo Moros	Embajada de España en Honduras	Coordinador General de Cooperación
Suzuki Tastuo	JICA	Representante Residente
Akihiro Tsukamoto	JICA	Asesor General JICA Oficina Coordinación de Donantes
Ned van Steenwyk	USAID	Asesor de Educación
Mario Garza	FMI	Representante Residente
Adrian Fozzard	Banco Mundial	Representante Residente
Lesley O'Connell	BID	Especialista en Desarrollo Social
Sergio Ríos	BID	Economista
Rocio Tabora	UNDP	Coordinadora de los Observatorios Sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio
Glenda Gallardo	UNDP	Economista Principal

Municipio de siguatepeque

Nombre	Institucion	Cargo
Guillermo Martínez Suazo	Alcaldía	Alcalde
Reina Arias	Alcaldía	Gerente General, Planificación
Gerardo Antonio Mata	Alcaldía	Regidor
Edgard Villalvir	Alcaldía	Regidor
Linda Gómez	Alcaldía	Administradora de la Mancomunidad de Municipios del Lago de Yojoa
María Regina Argueta	Alcaldía	Regidora
Nora Estela Mejía	Alcaldía	Regidora (Asuntos de género)
Rosario Montoya	Alcaldía	Relaciones Públicas
Hilario García	Representante comunitario	Presidente de la Junta de Agua
Juana Márquez	Representante comunitario	Grupo de Mujeres
Juan Pablo Ordoñez	Representante comunitario	Asociación de Patronatos

Municipio de San Pedro copán

Nombre	Institucion	Cargo
Sergio Lemus	Alcaldía	Alcalde
Manuel Bulnes	Alcaldía	Regidor
Manuel Mejía	Alcaldía	Regidor
Ada Polanco	Alcaldía	Regidora
Marina Peña	Alcaldía	Tesorera Municipal
Reinaldo Peña	Alcaldía	Juez de Policía
Narda Valdivieso	Alcaldía	UTM de San Pedro de Copán
Santiago Rojas	Alcaldía	Fontanero Municipal
Naún Tejada	Representante comunitario	Facilitador ASONOG
Norma Iris Paz	Representante comunitario	Presidenta Comisión de Salud
Neptalí Lemus	Representante comunitario	Comisión de Transparencia
Fernando Romero	Representante comunitario	Presidente de patronato
Jacinto Melgar	Representante comunitario	
José María Melgar	Representante comunitario	
Alexis López	Representante comunitario	
Virgilio Escalante	Representante comunitario	
Raimundo Alvarenga	Representante comunitario	
Telma Menjivar	Representante comunitario	

Municipio de Santa Rosa de Copán

Nombre	Institucion	Cargo
Rafael Rodríguez	Alcaldía	Vice- Alcalde
Gustavo Rolando Moya	Alcaldía	Regidor
Elisa Pineda	Alcaldía	Gerente General
Blanca Miriam Calidonio	Alcaldía	Gerente División de Desarrollo Social y Ambiente
Vilma Luz Flores	Representante comunitario	Coordinadora de la Comisión de Educación y Cultura
Zoila Sabillón	Representante comunitario	Presidenta del Patronato del Barrio Los Ángeles
Patricia León	Representante comunitario	Comisión de Transparencia
Alejandro García	Representante comunitario	Vice-Presidente del Patronato del Barrio Divina Providencia
Santiago Andonie	Representante comunitario	Cámara de Comercio
Leíui Orellana	Representante comunitario	Comisión de Mujeres
Bertelia Díaz	Representante comunitario	Presidenta del Patronato del Barrio El Progreso

Municipio de Yamaranguila

Nombre	Institucion	Cargo
José Luís Hernández	Alcaldía	Alcalde
Santos Jacobo Manueles	Alcaldía	Regidor
Nazario Vásquez	Alcaldía	Unidad Medio Ambiente
Francisca Sánchez	Alcaldía	Oficina Municipal de la Mujer
Flora Natalia Méndez	Alcaldía	Defensoría Municipal de la Niñez
René Sánchez	Representante comunitario	Comisión de Transparencia
Edmundo Lemus	Representante comunitario	Comisión de Transparencia
José María Pérez	Representante comunitario	Director de la Escuela
Dagoberto Santiago Bautista	Representante comunitario	Sub-director de la Escuela
Guillermo Lorenzo	Representante comunitario	Presidente de patronato
José Concepción Aguilar	Representante comunitario	Vice-Presidente de patronato
Ángel Arturo Portillo	Representante comunitario	Presidente de patronato
Alfredo Manuales	Representante comunitario	Pastor de la Iglesia Evangélica
Herminio Lorenzo Bautista	Representante comunitario	
Guillermo Lorenzo	Representante comunitario	
José Concepción Gómez	Representante comunitario	
Edmundo Lemus	Representante comunitario	
José Luís Hernández	Representante comunitario	Alcalde anterior

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, esto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

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