

Honduras: El Desafío de Crecimiento Pro-Pobre



Prefacio

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

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

Cada año se elaborarán cinco informes de evaluación. Hay tres informes país. En los informes correspondientes a este año para cada uno de los países, se explica de manera rigurosa la ERP y cómo se han desarrollado las fases de consulta, diálogo e implementación. La metodología seleccionada parte de un análisis sistemático de involucrados ('stakeholder analysis'), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. Estos informes se complementan con un reporte regional en que se efectúa una evaluación comparativa de varios países, con el fin de extraer lecciones para el gobierno, los participantes del proceso y los donantes internacionales sobre la ERP. Además se presenta un reporte temático sobre un aspecto especial, que en 2003 se refiere a un análisis detallado del proceso de descentralización de la gestión presupuestaria y su impacto en la ERP y en 2004 al Desarrollo Económico Local en el contexto de las ERP. Cabe resaltar que el proceso de gestión de las ERP es continuo y sujeto a frecuentes cambios. La recolección de información (en particular las entrevistas realizadas) tuvo lugar entre abril y julio de 2004, aunque el documento ha sido actualizado hasta diciembre de 2004.

La temática central de los informes para 2004 es la del 'crecimiento pro-pobre'. Dicho tema se escogió debido a que uno de los quejas de muchos actores en los tres países fue que en el proceso consultivo y el diseño de la ERP no se profundizó en la relación entre la ERP y las reformas económicas tal para asegurar que la conducción de la políti-

ca económica sea consistente con los objetivos de la reducción de pobreza. Nos hicimos la pregunta entonces como las ERP de los tres países definen la relación entre el crecimiento y la reducción de la pobreza y si las políticas propuestas efectivamente podrían promulgar un crecimiento más pro pobre.

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

Rob Vos
Coordinador

Diciembre, 2004

Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina – 2004

Informe de País 2004 – Honduras

"Honuras: El desafío de Crecimiento Pro-Pobre"

Publicado por Asdi en 2005

El Departamento regional para América Latina

Autor: El presente documento ha sido escrito por José Cuesta, *Institute of Social Studies*, La Haya (Holanda) con los aportes de Geske Dijkstra y Mirta Kennedy. Se agradecen los comentarios a sucesivos borradores de Rafael del Cid, Rob Vos, Maritza Cabezas, Kristin Komives, Joao Guimaraes y Karin Metell. Se agradecen asimismo los intercambios durante discusiones y presentaciones en Tegucigalpa con todos los representantes del gobierno, sociedad civil y comunidad internacional participantes en las entrevistas sobre el terreno a lo largo del año y en la presentación en Tegucigalpa a finales de noviembre. Las entrevistas sobre el terreno fueron, al igual que en el informe del año 2003 inspiradoras y fundamentales para la elaboración de este informe. Los errores que pudieran aparecer en el documento son entera responsabilidad del autor.

Imprenta: Edita Sverige AB, 2005

Artículo número SIDA4564es

ISBN 91-586-8437-9

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

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

Índice

Listado de Cuadros	5
Listado de Recuadros	5
Listado de Gráficos.....	5
Glosario	6
1. Actualización de la ERP en Honduras (finales 2003- septiembre 2004)	8
1.1. Antecedentes: 2002 y 2003, un lento despegue de la ERP	8
1.2. El Contexto de Implementación de la ERP en el 2004: un año agitado.....	10
1.4. Balance de Implementación de la ERP en 2004	29
2. Crecimiento Pro-Pobre en Honduras.....	31
2.1. El debate académico	31
2.2. ¿Un verdadero ‘giro’ de la ERP hacia un crecimiento pro-pobre?	36
2.3. ¿Qué se entiende por Crecimiento Pro-Pobre en Honduras más allá del documento ERP?.....	43
2.4. Taxonomía pro-pobre de las propuestas de crecimiento en Honduras: una evaluación prospectiva	50
2.5. Posibles Riesgos de las Estrategias de Crecimiento Pro-pobre Planteadas	52
2.6 Balance del Crecimiento Pro-pobre en Honduras	56
3. Temas Transversales: Coordinación entre Donantes	58
3.1. El contexto del 2004	58
3.2. La coordinación entre donantes: una necesidad reconocida, sin avances substantivos.....	59
3.3. El movimiento hacia apoyo presupuestario	61
3.4. La práctica con respecto al apoyo sectorial y presupuestario	62
3.5. Conclusiones	65
4. Conclusiones y Recomendaciones	67

Apéndice 1	72
Potencial impacto en un crecimiento pro-pobre	72
Apéndice 2	77
Resumen Ejecutivo del Tema de Género	77
Bibliografía.....	79
Entrevistas Realizadas	82

Listado de Cuadros

Cuadro 1:	Propuestas hondureñas para la Cuenta del Desafío del Milenio	18
Cuadro 2:	Implementación proyectada y observada de la ERP, 2003 y 2004	22
Cuadro 3:	Naturaleza del Crecimiento Económico en Honduras utilizando la metodología de descomposición de Kakwani-Pernia	33
Cuadro 4:	Naturaleza del crecimiento económico en Honduras utilizando la metodología de simulaciones contra- factuales en un modelo general computable.....	33
Cuadro 5:	Impacto Redistributivo de las Reformas Tributarias en Honduras	36
Cuadro 6:	Localización de Sistema de Riego por Nivel de Desarrollo	39
Cuadro 7:	Características del préstamo BID para reducir la pobreza en Honduras	64
Cuadro 8:	Matriz de políticas del Préstamo PRSC del Banco Mundial	65

Listado de Recuadros

Recuadro 1:	Definición Ampliada del Gasto ERP.....	25
Recuadro 2:	Evaluación del Impacto Distributivo de la Reforma Tributaria en Honduras	34
Recuadro 3:	El capitalismo ‘moderno’ de Tropical Yojoa.....	47

Listado de Gráficos

Gráfico 1:	Taxonomía Conjunta de las Propuestas de Crecimiento Pro-pobre	52
------------	--	----

Glosario

ADECO	Asociación de Desarrollo Comunitario
ADEL	Asociación Educativa de Desarrollo Local
AECO	Asociaciones Educativas Comunitarias
AP	Ayuda Presupuestaria
AS	Ayuda Sectorial
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BCH	Banco Central de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAFTA	<i>Central American Free Trade Agreement</i> /Acuerdo de Libre Comercio Centro Americano
CDM	Cuenta del Desafío del Milenio
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
DFID	<i>Department For International Development</i> /Departamento para el Desarrollo Internacional
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
EUA	Estados Unidos de América
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIDE	Fundación para la Investigación y Desarrollo de Exportaciones
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAPROVI	Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda
FOSDEH	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
FSAC	<i>Financial Sector Adjustment Credit</i> /Crédito de Ajuste del Sector Financiero
FSO	<i>Fund for Special Operations</i> /Fondo para Operaciones Especiales
FUNDER	Fundación para el Desarrollo Rural
G15	Grupo de los Quince
G17	Grupo de los Diecisiete
GdH	Gobierno de Honduras
GER	Grupo de Embajadores y Representantes
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i> /Países Pobres Altamente Endeudados
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISS	<i>Institute of Social Studies</i> /Instituto de Estudios Sociales

KfW	<i>KfW Entwicklungsbank</i> /Banco de Desarrollo Alemán
MIG	Mesa Interagencial de Género
MS	Mesa Sectorial
OECD/CAD	Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo/Comité Técnico para el Desarrollo
ONG	Organización No Gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
PINU	Partido de Innovación Nacional y Unidad
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PL	Partido Liberal
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PRGF	<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> /Facilidad para la Reducción de la Pobreza y Crecimiento
PRIESS	Programa de Reorganización Institucional y Extensión de Servicios Básicos del Sector Salud
PRSC	<i>Poverty Reduction Strategy Credit</i> /Crédito para la Estrategia de Reducción de la Pobreza
PROHECO	Programa Hondureño de Educación Comunitaria
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
PSIA	<i>Poverty and Social Impact Analysis</i> /Análisis de Impacto Social y de la Pobreza
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SANAA	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SETCO	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
Sida	<i>Swedish International Development Agency</i> /Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
SIERP	Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
STSS	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
SWAp	<i>Sector-Wide Approach</i> /Enfoque Sectorial
UD	Unificación Democrática
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> /Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i> /Fondo de Emergencia las Naciones Unidas para la Infancia
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmuno-Deficiencia Adquirida

1. Actualización de la ERP en Honduras (finales 2003-septiembre 2004)

1.1. Antecedentes: 2002 y 2003, un lento despegue de la ERP

El informe previo de evaluación de la ERP (ISS, 2004) se centró en los procesos de diseño, elaboración e implementación inicial. ISS (2004) argumentaba que el proceso de discusión y elaboración fue ampliamente participativo, a pesar de lo cual prevalece entre la sociedad civil hondureña un fuerte y generalizado sentimiento de que sus propuestas no fueron incluidas en el documento final de la ERP (GdH, 2001). El hecho de formalizar un marco de diálogo es, no obstante, un hecho que no debe minimizarse en un país como Honduras, dominado por regímenes militares durante una buena parte de su reciente historia. Sin embargo, esta formalización ha sido insuficiente para permitir la apropiación por parte de los agentes nacionales (incluidos algunos sectores de los gobiernos anterior y actual). Si bien esta falta de apropiación no parece haber afectado sensiblemente un compromiso nacional genérico hacia la ERP, sí ha ralentizado el proceso de implementación. A pesar de estas dificultades, y de las debilidades intrínsecas de la ERP y de contextos coyunturales desfavorables, se reconoce que el proceso de la ERP presenta ya una continuidad de cinco años; ha contribuido decisivamente hacia la naturalización del diálogo entre partes históricamente no acostumbradas a compartir una mesa de diálogo; y ha encauzado los esfuerzos de la comunidad internacional hacia una labor más coordinada de ayuda en Honduras.

Desde el momento de aprobación en agosto del 2001 hasta la actualidad, la implementación de la ERP ha sido débil. Esta es una conclusión que aceptan generalizadamente las diferentes contrapartes nacionales e internacionales destacadas en Honduras. Existen varias razones para ello. Por una parte, la falta de una articulación de las causas de la pobreza, las políticas mitigadoras y los objetivos buscados ha impedido durante el 2002 y 2003 que la implementación de la Estrategia sea ágil. Por otro lado, restricciones financieras y de capacidad juegan un papel muy relevante a la hora de explicar la brecha entre reformas esperadas y reformas observadas. Las restricciones financieras procedieron fundamentalmente del bloqueo de los recursos procedentes del alivio de la deuda causado por el retraso en renovar el acuerdo PRGF con el Fondo Monetario Internacional. También, se explican por el excesivo optimismo en la previsión de

fuentes que garantizaran las necesidades financieras de la Estrategia. La falta de capacidad, por el contrario, se ha manifestado en las dificultades de presupuestación que impidieron un ajuste flexible de las necesidades financieras. En cualquier caso, ha habido avances recientemente entre el 2003 y 2004 en cada uno de estos puntos, como veremos en la siguiente sección.

Respecto al informe del 2003 (ISS, 2004) se apunta que durante el año 2004 algunos importantes nudos al proceso han sido también objeto de avance. Entre la aprobación de la ERP y el inicio del año 2004 se había postergado la aprobación de un sistema de seguimiento, SIERP, lo cual no solo impedía el propio seguimiento de la Estrategia, sino también inhabilitaba uno de los mecanismos participativos más relevantes planteados en la ERP. Esto ha sido objeto de cambio en el año 2004. A finales del 2003 existía asimismo una cierta confusión en torno al formato concreto de aprobación de la ERP. No estaba totalmente claro si ésta debía implementarse prioritariamente en los 80 municipios rurales más pobres – es decir, municipios con las más altas tasas de desnutrición infantil; si se debía, en cambio, concentrar esfuerzos en torno a una selección (modesta pero realista) de lineamientos marcados por el Ejecutivo; o si debía regionalizarse su implementación. En el 2004 parece que la aplicación de la ERP se ha enfocado hacia una selección de prioridades por parte del gobierno en torno a crecimiento, reformas institucionales y programación sectorial en educación.

Otros temas clave dentro de la ERP que permanecían sin resolver a finales del 2003 siguen abiertos. A pesar de los avances de planificación del proceso de descentralización, ni siquiera esta fase está totalmente acabada, ni parece que la transferencia de recursos como preveía la Ley de Municipalidades de 1991 es una realidad. Aunque el financiamiento sectorial de la ERP ha experimentado avances en cuanto a su discusión entre la comunidad internacional, su aceptación y aplicación están ciertamente lejanos. Qué pasos concretos ha habido en este sentido y cuáles son las posiciones actuales de diferentes donantes se presentan en la sección final documento. Asimismo, los avances en la implementación de temas transversales, específicamente de género, han sido cuando menos muy modestos.

Estas dificultades no pueden esconder, sin embargo, que ha habido también una serie de avances en la implementación de la ERP durante estos años. En este sentido, el informe del 2003 incidía en la necesidad de evaluar la ERP en torno a unas claves: lo temprano que se hacía la propia evaluación; los retrasos en el desbloqueo de fondos condicionados al PRGF; y el tiempo que necesitan las reformas institucionales para producir logros visibles en las metas de reducción de la pobreza. ISS (2004) enumeraba ciertos avances relevantes en la parte institucional y de gobernabilidad; avances de menos alcance en los lineamientos estratégicos relativos a capital humano; y un estancamiento relativo al crecimiento económico. Algunos avances significativos fueron la consolidación institucional del diálogo a través del Consejo Consultivo; la separación del Tribunal Nacional de Elecciones y el Registro de las Personas; la creación del Tribunal Superior de Cuentas; la puesta en marcha del Consejo Nacional Anti-corrupción; la aplicación de la Ley de Equilibrio Fiscal; y la aprobación – aunque sin un respaldo financiero amplio – de la Política Nacional de la Mujer, entre otras. Se señalaba también el fuerte desequilibrio en la

ejecución de los proyectos incluidos en la ERP. Como promedio para el 2001 y 2002, el gasto en proyectos pertenecientes a los lineamientos de pobreza urbana, sostenibilidad de la Estrategia y crecimiento económico, no superaba el 18% de ejecución prevista en la ERP original. Este porcentaje aumentaba hasta el 48% y 50% en las áreas de protección a grupos específicos y capital humano, respectivamente, y hasta el 91% en desarrollo rural. Dada esta baja y desigual implementación de la ERP y el carácter continuista de sus políticas, no debiera sorprender que las tasas de crecimiento y reducción de la pobreza fueran muy similares a los promedios de la década pasada, pero muy por debajo de las previsiones optimistas de la ERP. En este sentido, el balance entre las metas intermedias planteadas para los dos primeros años y metas intermedias logradas es, en el mejor de los casos, modesto. La existencia de la ERP mantuvo la mejora sostenida de los niveles de bienestar en torno a educación básica, mortalidad y morbilidad; en cambio, los resultados se tornan decepcionantes en cuanto a las metas de reducción de la pobreza, crecimiento económico, igualdad de género y sostenibilidad de la estrategia. Es en este contexto que el informe de este año actualiza primero las incidencias acaecidas en torno al proceso de implementación y revisión de la ERP para el año 2004.

1.2. El Contexto de Implementación de la ERP en el 2004: un año agitado

Antes de sintetizar los cambios producidos en torno a la ERP durante el año 2004 conviene resaltar tres elementos que afectan esta evaluación. En primer lugar, *la información procedente del SIERP* – prevista como la fuente de información básica para dar seguimiento y evaluar la ERP – *no está todavía suficientemente disponible a nivel desagregado*. En efecto, a pesar de la puesta en marcha de la página *web* del SIERP con la ordenación de estadísticas y de documentos relativos a la ERP, la información de ejecución a nivel de proyecto y programa está todavía en proceso de volcado. Es por eso, que la evaluación para este año 2004 se centra en los informes de avance de la ERP (primer informe de avance, GdH 2003a); de implementación de la ERP para el 2004-6 (GdH 2004a), el primer y segundo informes trimestrales de seguimiento de la ERP (GdH 2004b, GdH 2004c), el informe de propuestas para la Cuenta del Desafío del Milenio, CDM, (GdH 2004d) y entrevistas realizadas a contrapartes nacionales e internacionales presentes en Honduras.

En segundo lugar, los avances en la implementación de la ERP deben entenderse dentro de un contexto cambiante y difícil que ha dominado la vida política, económica y social del país desde el final del 2003 y durante el año en curso. *Se pueden distinguir dos periodos. En un primer periodo – desde finales del 2003, hasta marzo del 2004 – se producen tres importantes avances* que fortalecen la viabilidad de la ERP: la firma de los acuerdos de integración comercial con EUA y la región centroamericana (a excepción de Costa Rica); la aprobación del Presupuesto de la Nación; y la firma de la carta de intenciones con el FMI que permitió renovar el PRGF y desbloquear los recursos financieros relativos al alivio de la deuda. *En un segundo periodo, a partir de marzo del 2004, se produce un cierto deterioro de las condiciones sociales*, en las que mucho tiene que ver la subida de los precios del petróleo y su repercusión en la inflación; un nuevo clima de conflicto social provocado por las de-

mandas de los gremios magisteriales y que supone un verdadero jaque al gobierno. *Más recientemente, sin embargo, se puede observar un repunte de la situación del país* con el anuncio de importantes desembolsos por la comunidad internacional; el acuerdo alcanzado entre gobierno y gremios magisteriales; y el respaldo del FMI a la gestión económica del gobierno. Este contexto dibuja las claves para entender por un lado el grado de apropiación de la ERP entre sus agentes nacionales e internacionales, y por otro, las vicisitudes que han determinado el escaso grado de avance de la ERP en el 2004.

1.2.1. Finales del 2003, principios del 2004: Etapa de relativo optimismo.

[1] Acuerdo CAFTA: el gran desafío de las ‘oportunidades’

Tras un intenso año plagado de rondas de negociaciones (hasta nueve), el gobierno hondureño finalmente firma un acuerdo de libre comercio para el área centroamericana (excepto Costa Rica) y EUA¹. No obstante, este acuerdo entre los ejecutivos requiere de la aprobación de los respectivos congresos nacionales, lo cual se espera no tenga lugar en EUA hasta que la nueva administración asuma el poder después de las elecciones de Noviembre. En cualquier caso, el acuerdo asegura para Honduras que el 91% de sus exportaciones agrícolas entrarán en EUA libre de aranceles. Entre ellas se incluyen rubros claves como son café, banano, melones, piñas, tabaco, tomates y hortalizas. Quedan asimismo sujetos a reglas especiales de cuotas las importaciones que Honduras realice de maíz, arroz, carne (especialmente la de pollo) y azúcar. A su vez el 50% de las importaciones agrícolas desde EUA quedan exentas de tarifas, y el resto tienen un periodo de hasta 15 años para su derogación definitiva. En cuanto a productos industriales, el 99.9% de las exportaciones industriales de Honduras excepto textiles y confección quedan sujetas a arancel cero en EUA. Esto en realidad no constituye sino la consolidación de acuerdos comerciales preferenciales ya existentes con EUA, esto es, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el Sistema Generalizado de Preferencia². El 80% de las importaciones industriales desde EUA quedan sujetas a aranceles cero. No parece, sin embargo, que existan avances substanciales en cuanto a las condiciones de la industria textil y de confecciones con respecto a las reglas de origen que rigen su exportación a EUA. Se ratifica, eso sí, de forma indefinida la presencia de zonas comerciales con regímenes especiales de exención. También, el gobierno reporta – paradójicamente – como un logro para la economía nacional que el acuerdo CAFTA no supondrá la imposición de unos estándares mínimos laborales en torno a horarios y salarios para Honduras.³

[2] Acuerdo en las demandas salariales de los gremios magisteriales: caminado sobre la cuerda floja

La imposibilidad de ajustar fiscalmente las reivindicaciones recogidas en los Estatutos Especiales del Magisterio en el año 1997 (revisados en 2000) impidió durante todo el año 2003 la renovación del acuerdo PRGF con el Fondo Monetario Internacional. Como consecuencia, el punto de culminación de la iniciativa HIPC ha estado sujeto a un

¹ En el último momento, Costa Rica anuncia que se desliga del acuerdo alegando que requiere más tiempo para estudiar las implicaciones de las propuestas de libre comercio tendrán en algunos de sus sectores clave, esto es, telecomunicaciones.

² Cuesta (2004).

³ GdH (2003b), GdH (2003c)

fuerte retraso (de hecho, no se espera que se produzca hasta principios del 2005), y ligado a ello, se ha producido el bloqueo de fondos de alivio asociados a dicha iniciativa y, en última instancia, para la ejecución de la ERP.

Para el Gobierno, *estos retrasos en el desembolso de fondos HIPC suponen el principal causante de la baja implementación de proyectos y programas de la ERP*. Para interlocutores de la sociedad civil entrevistados en el año 2003 y 2004, estos retrasos supusieron una distracción fatal para el gobierno a la hora de implementar sus compromisos con la ERP. Sea como fuere, el gobierno se enfrentó a un dilema: por un lado, evitar la ruptura de unos compromisos contraídos por el anterior gobierno (en realidad por el anterior presidente de la República en su etapa de presidente del Congreso); por el otro, satisfacer unas exigentes demandas fiscales acordadas con el FMI (como no podría ser de otra forma dadas las no menos ambiciosas metas de la ERP).

Este impasse se resuelve – aparentemente – el 19 de Diciembre del 2003 al aprobarse en el Congreso Nacional (con la oposición del PL, UD y PINU) *una nueva ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central*, que contempla las disposiciones salariales de los maestros. Esta ley *puede entenderse como una solución intermedia que permite cumplir ciertos compromisos tanto con los gremios como con el FMI*. La ley no reduce los actuales niveles de remuneraciones, ni el número de empleos públicos y sobre todo, no elimina los derechos de los empleados públicos, entre ellos, los docentes. Lo que hace es redefinir la dinámica de retribución de los compromisos salariales de los maestros, ligando su actualización a lo largo de la legislatura con la evolución del PIB y de la inflación. También se fijan unos topes para estas actualizaciones dentro de los acuerdos fiscales con el FMI, respetándose así los cocientes de masa salarial sobre el PIB demandados por el Fondo. Como resultado, las restricciones a los pagos de colaterales (reducciones en su monto total y la congelación de estos beneficios a los nuevos maestros) planteadas originalmente por el gobierno a los gremios no se implementan totalmente. Lejos de ello, estos pagos se reducen sólo parcialmente: la partida originalmente prevista de 516 millones de lempiras por pago de colaterales se reduce hasta los 332 millones. Este reconocimiento por parte del ejecutivo de una parte substantiva de los compromisos con los estatutos (y su sanción en forma de ley) es sin duda un triunfo para los gremios. Al final, el incremento total de la masa salarial a los maestros recogido en el presupuesto del 2004 respecto al del 2003 asciende a 786 millones de lempiras o 2.2% del PIB⁴— o diez veces la cantidad total por la que se incrementa programas educativos tales como ‘Ampliando Horizontes’, ‘Programa de Alfabetización y Educación Básica’ y ‘Desarrollo de Educación en Comunidades Urbano Marginales’.

[3] Carta de Intenciones con el FMI: Un Balón de Oxígeno

Los acuerdos con los maestros posibilitan la firma en febrero del 2004 del acuerdo con el FMI. En este acuerdo se fijan unas tasas de crecimiento para el presente año de 3.5% y una inflación de 6.7% que comparado con las metas del año anterior del 3% y 6.8% podrían interpretarse a priori como factibles. El gasto ‘anti-pobreza’ se acuerda aumentar de 7.5% a 8.1% del PIB. El principal reto sigue siendo el control fiscal, cuyo déficit para el sector público combinado se acuerda

⁴ República de Honduras (2004): Presupuesto de la República 2004

reducir del 4.6% a 3% en 2004, y del 5.5% a 3.5% para el gobierno central. La carta de intenciones con el FMI también subraya la necesidad de incrementar inversiones públicas (esperando que estas provoquen el aumento de inversiones privadas) en la construcción de carreteras; de viviendas de bajo costo; y la expansión y actualización de la red telefónica. Se esperan asimismo inversiones privadas en los sectores de generación eléctrica, telecomunicaciones, turismo, maquila y agricultura. Se hace hincapié a la necesidad de potenciar la competitividad de las exportaciones dado el proceso de integración comercial en CAFTA y la necesidad de profundizar en el Plan Nacional de Competitividad del 2002, escasamente implementando desde su creación. La carta de intenciones insiste también en la contención del incremento de salarios mínimos en términos reales de acuerdo a los incrementos de productividad, a la vez que se acepta la congelación selectiva de precios hasta el 30 de junio. Se enfatizan medidas para la reducción de la pobreza en torno a la estrategia anti-corrupción; la reforma de la ley de seguridad social; el fortalecimiento de servicios básicos de salud para los pobres; y de educación a través de las escuelas PROHECO; la actuación participativa del FHIS; y la profundización del modelo municipal participativo. Con estas medidas, se espera que Honduras pueda alcanzar su punto de culminación en la iniciativa HIPC para inicios del año 2005.

Tanto la aprobación de la carta de intenciones como el balance positivo de la primera revisión en septiembre por parte del Fondo de la gestión del gobierno suponen un balón de oxígeno para el gobierno de Maduro. Suponen un respaldo a la credibilidad de su política económica y, en última instancia, para la viabilidad de la política de reducción de la pobreza. Con la aprobación de este acuerdo, el Fondo se compromete a desembolsar 324 millones de dólares para ese fin en el 2004: 29.9 hasta marzo; 79.5 millones de abril a junio; y 219 millones de julio a diciembre. El Fondo se compromete asimismo a desembolsar 186.8 millones más durante el 2005⁵ (Anoop Singh 2004: 2 feb 2004). Paralelamente, recursos condicionados a la firma de este acuerdo quedan también desbloqueados: 8 millones de dólares por parte de la agencia sueca de cooperación; 55 millones por parte del BID; además más de 200 millones de dólares cancelados por concepto de pago de las deudas de no haberse firmado un convenio con el FMI.⁶

1.2.2. Segunda Etapa: Deterioro de las condiciones sociales con recuperación parcial al final

[1] Precios del petróleo y de la canasta básica: una preocupación inesperada

En contraste con el buen desempeño que el control de la inflación había tenido en los últimos años para el país, Honduras sufre durante el 2004 el aumento del precio internacional del petróleo. Unidos al hecho de que Honduras había reinstituido los aranceles a la importación de combustibles (a fin de incrementar sus ingresos), los incrementos del precio internacional del petróleo inciden en que los precios nacionales de los combustibles hayan crecido de forma sustantiva. Desde diciembre del 2003 hasta marzo del 2004, el incremento de los precios de la gasolina súper fue del 18.9%; del 19.7% para la regular; del 17.6% para la diesel. Otros combustibles como el gas kerosene

⁵ Declaración de Anoop Singh, director del FMI para el Hemisferio Occidental. Tegucigalpa, 2 de Febrero del 2004.

⁶ Casa Presidencial (2004).

aumentaron en un 13.3% mientras que el gas LPG hizo lo propio en un 8.05%. Esto mantiene a Honduras como el país de la región centroamericana con la gasolina más cara.⁷

Este incremento de los precios de los combustibles ha afectado notablemente los índices generales de precios. Según cifras del Banco Central de Honduras los precios de la canasta básica han aumentado desde enero a julio en un 5.7%, quedándose a un solo punto porcentual de la meta de inflación anual comprometida con el FMI. Este incremento hubiera posiblemente sido mayor si no se hubiera producido la congelación de precios que el ejecutivo mantuvo durante la primera parte del año en productos de primera necesidad y especialmente en productos básicos demandados por los pobres.⁸ No es de extrañar pues que los precios de la canasta básica se disparasen tras el levantamiento de su congelación el 30 de junio. En el mes de julio, el incremento mensual de precios fue del 1.3%, la variación mensual más alta registrada al menos desde el 2000. La inflación interanual se sitúa en un 9.3%⁹ lo cual supone una amenaza a los acuerdos con el FMI. No obstante, existen dudas sobre la efectividad de la congelación de precios. Justamente, los precios del rubro de alimentos (excluidas bebidas alcohólicas) sufrieron un aumento mensual promedio durante los meses de enero a julio del 6.2%, mientras que en julio fueron del 7.3%. Curiosamente, el aumento mayor en el precio del mes de julio dentro del rubro de alimentos corresponde a los frijoles rojos y secos, en un 18.5%. Si a esto añadimos unos incrementos interanuales en julio del 12.1% en alojamiento, agua, electricidad y otros combustibles; el 14.1% en transporte, y 12.4% en educación, *el cuadro resultante predispone al malestar social.* Como referencia, el incremento del salario mínimo promedio para los diferentes rubros en abril de 2004 para el presente año y que sustituye el acuerdo del 2003 es de 9.7% para la jornada ordinaria diaria.¹⁰

[2] *Protesta social del magisterio: jaque al gobierno*

En junio, el gremio magisterial se echa nuevamente a la calle reivindicando la aplicación de las subidas salariales comprometidas en los Estatutos y en los presupuestos aprobados. Contrapartes nacionales consultadas indican que las subidas de precios provocaron el malestar de los maestros que culminaron en estas nuevas reivindicaciones. Empieza en la segunda mitad de junio un intercambio de propuestas entre el gobierno y los gremios magisteriales. El gobierno ofrece inicialmente 85 millones de lempiras como incremento a los maestros por partidas adicionales al sueldo regular (recuérdese que el ejecutivo en sus presupuestos se había ahorrado unos 185 millones de los originalmente previstos para el pago de colaterales). Los maestros rechazan de plano esta oferta. Estos no sólo mantienen una postura firme de exigir mayores incrementos salariales sino que además

⁷ GdH (2004e)

⁸ Los componentes de la canasta básica se dividen en cereales, legumbres y derivados (arroz, frijoles, harina de trigo, maíz, y pastas alimenticias); carnes y derivados (carne de pollo, costilla de cerdo, costilla de res, hueso rojo de res, tajo de cerdo, tajo de res); lácteos, huevos y grasas (aceite vegetal, huevos, leche pasteurizada, leche entera en polvo, manteca, margarina); tubérculos y hortalizas (cebolla blanca, chile morrón, papas, repollo corriente, tomate manzano); frutas (naranja de jugo, plátanos maduros); productos derivados (azúcar, café tostado en polvo, jabón de lavar en barra, pasta de tomate, salsa de tomate, sopas deshidratadas).

⁹ BCH (2004)

¹⁰ Aunque sólo a partir de los meses de abril en adelante, según los acuerdos STSS 021-03 y STSS 012-04 reportados por GdH (2004e).

extienden sus exigencias a otros ámbitos de política nacional. Así, exigen 20,000 nuevas plazas de maestros; la reducción de las partidas confidenciales del presupuesto; terminar con las condonaciones y pagos de las deudas de los bancos; reducir el gasto en publicidad gubernamental; y recuperar los servicios públicos privatizados como el agua, telefonía, electricidad y aeropuertos. Los gremios magisteriales radicalizan sus posiciones y demandan la dimisión del ministro de la presidencia, la desaparición de este ministerio y la reorganización de otros ministerios, entre ellos el de cooperación internacional, SETCO (encargado de coordinar y canalizar la ayuda internacional recibida por el país). En una decisión sin precedentes, el Presidente de la República acepta negociar directamente con los gremios, sentándose a la mesa de negociaciones con representantes de los gremios, representantes del gobierno y una tercera parte de arbitraje por parte de la Iglesia Católica y el Comisionado de Derechos Humanos. Esta mesa de negociación fracasa; sin embargo, las negociaciones siguen y se alcanza el 8 de septiembre un acuerdo entre gobierno y gremios. *El acuerdo establece que los ajustes salariales de los maestros totalizarán 600 millones de lempiras, el máximo que permite los topes de masa salarial acordados con el FMI.* 120 millones de lempiras se pagarán hasta final del 2004, y 240 millones tanto en 2005 como 2006. Aún cuando el gobierno mantiene los incrementos dentro de los topes permitidos y los maestros se comprometen a alcanzar antes de final de año el calendario oficial de 200 días, la autoridad del gobierno ha quedado tocada en detrimento de la de los gremios magisteriales, a la vez que se establece un importante precedente para futuras reivindicaciones salariales de otros gremios (esto es, personal sanitario).

[3] Fondo Monetario: un aliado inesperado

A pesar de estos aumentos ‘controlados’ de los salarios y de la presión inflacionista, el Fondo Monetario en misiones a Honduras en julio y agosto anunció que respaldaba los esfuerzos del gobierno. En las respectivas comunicaciones oficiales de estas misiones, el FMI reconoce el compromiso del Gobierno hacia la aplicación de su programa con el Fondo, especialmente en sus esfuerzos por incrementar los ingresos (y cuya efectividad se debe en parte al incremento de la presión tributaria, y en parte al incremento de la actividad económica). También reconoce el control de gasto ‘corriente no esencial’ y el aumento del gasto en pobreza. Los niveles previstos del programa fiscal a agosto del 2004 se mantienen; la aprobación de tres leyes financieras por parte del Congreso¹¹ se ve como un paso adelante para mejorar el marco legal e institucional del sector financiero, a pesar de que la Ley del Sistema Financiero no ha sido todavía aprobada al momento de escribir este informe. Aunque el FMI considera la aprobación de esta ley crucial, pues una mayor y más eficaz regulación y supervisión bancaria que impida la quiebra de bancos y el posterior salvataje por parte del gobierno, en septiembre del 2004 ha aprobado el desembolso del siguiente tramo del PRGF por valor de unos 15 millones de dólares¹². El Fondo asimismo mantiene una postura muy comprensiva con el comportamiento de la inflación, cuya meta revisa al alza hasta el 7.1% y la capacidad del gobierno de mantenerla en un

¹¹ Ley de Equilibrio Financiero y Protección Social; Ley de Equidad Tributaria; Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas.

¹² FMI (2004). No obstante, el acuerdo del PRGF en febrero del 2004 preveía que el desembolso para el julio del 2004 ascendiera a 104.9 millones de dólares

dígito a final del año. Según el Fondo, la vulnerabilidad del país ante la fortaleza del precio del petróleo y el aumento de las divisas por remesas han ejercido presiones inesperadas hacia la meta de inflación. En cualquier caso, *el espaldarazo del Fondo al gobierno hondureño supone un importante elemento de continuidad en una coyuntura nacional e internacional ajetreada.*

[4] *1,800 millones de dólares comprometidos por la comunidad internacional: ¿un ‘nuevo’ balón de oxígeno o un balón desinflado?*

En junio del 2004 la comunidad internacional reunida en Tegucigalpa se compromete a seguir apoyando el proceso de reducción de la pobreza en Honduras, para lo cual anuncia el desembolso de 1.800 millones de dólares si el país continúa cumpliendo con los compromisos que le lleven a alcanzar el punto de culminación de su iniciativa HIPC. Este anuncio, sin embargo, no especifica en detalle cuál va a ser la distribución ni composición de estos fondos, ni tampoco su temporalidad, aunque se espera que la mayor parte del desembolso tenga lugar en los dos siguientes años. Se anuncia, no obstante, que 810 millones serán donación, y 990 en forma de créditos blandos (típicamente créditos a 40 años, con 10 de gracia y a un interés del 1%). Se anuncia inmediatamente la firma con el gobierno de un marco de entendimiento por valor de 53 millones de dólares por parte del Banco Mundial, y los gobiernos de Suecia y Alemania en el marco del Plan de Educación para Todos con Calidad. La importancia de este acuerdo no solo radica en los fondos comprometidos sino en el hecho de que compromete financiación sectorial, la primera en Honduras como veremos en posteriores secciones.

El anuncio de este compromiso refleja sin embargo dos puntos interesantes. *El gobierno de Honduras no sabe a priori exactamente cual es la composición de estos fondos, es decir, cuantos de ellos son ‘frescos’ y cuántos fueron ya comprometidos.* En una entrevista con un oficial del gobierno, éste aseguró que puede llevar hasta dos meses despejar la composición de estos fondos. La segunda cuestión que se plantea es la idoneidad de seguir prestando a un país altamente endeudado que ni siquiera ha alcanzado su punto de culminación, y por tanto, un alivio de su deuda significativo. Acá la posición de los donantes no necesariamente coincide, aunque esto no impidió que más de la mitad de los fondos comprometidos fueran en forma de préstamos.

[5] *La Cuenta del Desafío del Milenio: un gran desconocido.*

En el año 2004 Honduras ha clasificado como país participante en la Cuenta del Desafío del Milenio (CDM), una iniciativa impulsada por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos para que un grupo de países en desarrollo (dieciséis en total) puedan acceder a fondos adicionales que les permitan financiar políticas sólidas de crecimiento económico y reducción de la pobreza. En la práctica, esta iniciativa ha reservado unos 1,000 millones de dólares para el año 2004 (se espera 2.5 billones tanto para el 2005 como el 2006) para que los países seleccionados compitan por dicha financiación de acuerdo a los méritos de los proyectos propuestos (MCC, 2004). En América Latina, Nicaragua y Bolivia acompañan a Honduras entre los países seleccionados para la CDM.

Esta iniciativa se encuentra, sin embargo, en una fase preliminar. Recientemente, el gobierno de Honduras ha hecho pública en septiembre su propuesta de financiación para proyectos de la CDM, que

asciende a US\$ 252 para los próximos dos o tres años. De la propuesta, cabe mencionar *dos dudas iniciales*: (a) *¿será posible todavía en el presente año alcanzar un desembolso considerable que permita la activación de proyectos nuevos contemplados en la propuesta?*, (b) *¿qué viables son los proyectos presentados si no cuentan con la aprobación de la CDM?*

Respecto al primer punto, parece desconocerse si la agenda de la CDM tiene unas fechas límites para la decisión de qué proyectos financiar en cada país. En cualquier caso parece improbable que una implementación substancial pueda producirse en lo que queda del presente año, aun cuando ciertos desembolsos pudieran llegar a realizarse hacia el final de este año. En segundo lugar, *las propuestas hondureñas de la CDM totalizan US\$ 257 millones* (incluyendo 5 millones de dólares adicionales de administración y gestión), lo que representa *aproximadamente un 37.5% de las necesidades totales de financiación previstas para los proyectos en consideración* (ver cuadro 1 abajo). En este sentido, la propuesta (GdH 2004d) espera en buena parte de los programas diseñados una participación importante fuera del sector público, ya sea a través de fuertes inversiones privadas sobre todo en desarrollo turístico; co-financiación de las municipalidades; o recuperación de costos mediante peajes de los usuarios o cánones cobrados a empresas concesionarias privadas. Estos mecanismos se esperan puedan contribuir a la sostenibilidad de la iniciativa. A pesar de que la presencia de estos mecanismos, surge *una considerable inquietud acerca de la viabilidad de estas iniciativas en caso de no asegurarse los fondos previstos procedentes de la CDM*. Sobre todo, esta inquietud es importante en ciertos programas como el de crecimiento rural, titulación de tierras, carreteras de acceso y fondo del milenio, donde la contribución de la CDM es substantiva o total. Ver cuadro 1 abajo.

Cuadro 1: Propuestas hondureñas para la Cuenta del Desafío del Milenio

	Aporte CDM	Presupuesto total de las propuestas consideradas	Elementos de Sostenibilidad
Programa 1: Acelerando el crecimiento económico rural incluyente y sostenible	US\$ 75 millones: (a) 25 para irrigación (b) 35 para control de inundaciones (c) 15 para aumentar valor agregado de la agricultura	US\$ 112 millones: (a) 25 para irrigación ¹ (b) 72 para prevención de inundaciones (construcción de la represa de El Tablón) (c) 15 para aumentar v.a. de la agricultura ¹	(a.1) Recuperación de los costos de construcción de los sistemas de riego en 7 años (a.2) Aumento del valor agregado neto de la tierra protegida por inundaciones se espera en torno a US\$ 425 por año (b.1) Incremento por el ingreso neto de la generación de mayor energía eléctrica puede financiar el 50% de la construcción de El Tablón. (c.1) Substantial incremento el v.a. de las exportaciones agrícolas (por cada US\$ invertido en aumento del v.a., habrá un aumento del v.a. de 1.4 ² . Asimismo se espera un incremento de 18,000 empleos nuevos
Programa 2: Acelerando el crecimiento económico urbano incluyente y sostenible	US\$ 35.5 millones: (a) 1.55 para la escuela de capacitación para la maquila; (b) 7.5 para programa educación pre-básica; (c) 4 para el desarrollo de mediana, pequeña y micro-empresa; (d) 22.5 para desarrollo turístico de la Bahía de Tela y centro colonial de Tegucigalpa.	US\$ 180.35 millones: (a) 8.5 para escuela de maquila; (b) 15.35 para educación pre-básica; (c) 4 millones para desarrollo empresarial; (d) 152.5 para desarrollo turístico ³	(a) financiación de otros donantes y de la propia industria de la maquila (b) 20% financiación del capital a cargo de la comunidad, y 100% de los costos de maestros a cargo de la comunidad (100% de materiales educativos y alimentación, por parte de la CDM). En total, 50% del costo financiado por la comunidad. (c) FONAPROVI y Fundación COVELO canalizarán los fondos. (d) Concesionarios privados pagarán cánones en Tegucigalpa, mientras que una parte substancial de las inversiones de Tela se esperan sean privadas.
Programa 3: Piloto de fondo de fidecomiso para titulación de tierras	US\$ 10 millones	US\$ 10 millones	• Se espera que otros donantes proporcionen fondos adicionales en el futuro si la fase piloto tuviera éxito.
Programa 4: Carreteras de acceso	US\$ 42 millones	US\$ 47.7 millones	• Complementario con otros programas del FHIS para carreteras de acceso terciarias y su mantenimiento por valor de US\$ 28 y US\$ 6.6 millones respectivamente. • Co-pagos de las comunidades para las carreteras de acceso secundarias • Contratación de micro-empresas locales utilizando fondos municipales
Programa 5: Mejora del corredor logístico	US\$ 80 millones	US\$ 325.2	• Consistente con el Plan Puebla Panamá de desarrollo de la región centroamericana. • Peajes de tráfico • Mantenimiento rutinario encargado a micro-empresas locales
Programa 6: Fondo del Milenio para iniciativas novedosas para promover el crecimiento económico inclusivo	US\$ 10 millones	US\$ 10 millones	•Cánones y reembolsos de costos de otros componentes de los proyectos de la CDM añadirán a este fondo.
Total ⁴	US\$ 257.5	US\$ 685.25	

Fuente: GdH (2004d)

Notas: ¹no se especifican si hay financiamientos adicionales

² Se esperan invertir 7.5 millones de US\$ y obtener un incremento del valor agregado de 10.5 millones

³ 125 millones de US\$ de inversión privada en Tela; 5 millones de los gobiernos de Honduras y Taiwán para la compra de terrenos en Tela; 15 millones procedentes de la CDM en Tela, y 7.5 millones de la CDM en Tegucigalpa.

⁴ El total incluye 5 millones de dólares de gastos de administración central del programa y gestión.

1.3. Implementación de la ERP en el 2004

Como se indicó arriba, el seguimiento de la ERP no se ha podido efectuar hasta el momento a través de la información desagregada que el SIERP deberá proveer en el futuro. Aunque ha habido importantes avances en la consolidación de información relativa a la ERP, su nivel de desagregación todavía impide hacer un seguimiento independiente proyecto a proyecto. *Curiosamente, a pesar del retraso en el desarrollo del principal mecanismo de seguimiento, existen en Honduras una abundante serie de documentos de seguimiento y avances, así como de planes de implementación de la ERP.* Existen dos informes de seguimiento, uno presentado en diciembre del 2003 (GdH 2003a), el otro en junio del 2004 (GdH 2004a). Dado que el primero de ellos hacía fundamentalmente referencia a los logros y desempeños del 2001 y 2002, se realizó un segundo informe de avance presentado al Grupo Consultivo en junio del 2004 con los

avances en materia de ERP referentes al 2003. Asimismo, el segundo informe de seguimiento elabora también un plan de implementación futura para la reducción de pobreza para el periodo 2004-6. Finalmente existen dos informes trimestrales de avance de la ERP en el 2004 (GdH 2004b, 2004c), referidos a la ejecución de la ERP en los seis primeros meses del año en curso.

De esta variedad de informes de seguimiento y de implementación destaca *una clara apuesta por fortalecer el pilar de crecimiento económico de la ERP*. Son en los informes de implementación futura y de propuesta de la CDM más que en los de seguimiento donde se plantean las principales prioridades de este ‘cambio de enfoque en la Estrategia’ (GdH 2004a: 8). En este documento se delinean las bases del crecimiento económico en torno al incremento de inversiones en infraestructura vial, inversiones en riego, infraestructura básica, desarrollo del sector turismo y mayor integración comercial. *Este planteamiento es notable debido a que por primera vez desde que arranca la iniciativa ERP se enfatiza sobremanera un lineamiento de crecimiento económico*. En la segunda parte de este informe se discute si en efecto esta estrategia de crecimiento es en realidad pro-pobre, tal y como se defiende – aunque débilmente– en el informe de implementación.

En cualquier caso, podemos destacar tres conclusiones respecto a la implementación de la ERP a finales del 2003 y durante el 2004:

- (i) *un balance modesto* (‘sobrio’ en palabras de GdH 2004a) *de los logros alcanzados* por la implementación de la ERP, en torno a un 60% de las metas previstas en el 2003;
- (ii) *prospectivas favorables en lo institucional* tras la puesta en marcha del SIERP; esfuerzos de vinculación de las metas de la ERP con el presupuesto; y ciertos avances en el marco de financiamiento sectorial ampliado (SWAp);
- (iii) *escasas novedades substantivas en los procesos generales de concertación y dialogo en el país*.

1.3.1 Crecimiento y reducción de la pobreza: un balance más que ‘sobrio’

El cumplimiento de las metas de crecimiento del PIB, del PIB per capita, y del gasto en pobreza, no fue suficiente para garantizar el cumplimiento del objetivo intermedio de reducción de pobreza para el 2003. Asimismo, los objetivos de cobertura de la matrícula de los tres ciclos de la educación básica, de acceso a agua potable y de acceso a sistemas de eliminación de excretas para el 2003 tampoco se cumplieron. Sí se cumplieron, en cambio, aquellos relativos a cobertura de la educación prebásica; matrícula secundaria entre la población emergente; cobertura del servicio de energía eléctrica; cobertura telefónica; y vulnerabilidad ambiental del país. Los objetivos relacionados con el IDH de la mujer fueron sólo parcialmente cumplidos: se cumplió el relativo al IDH de género, pero no el de potenciación de género.

A pesar de que el marco macro previsto en el informe de avance del 2002 se cumplió prácticamente en su totalidad (excepto en lo que se refiere a inflación), no hubo el efecto esperado en la reducción de la pobreza. Entre las medidas económicas, se destacan los avances en la capacidad de ingresos del gobierno, mediante tres leyes, la Ley de Equilibrio Financiero y Protección Social, la Ley de Equidad Tributaria y la Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas, que entre julio del 2002 y diciembre del 2003

se estimó que aumentaron la recaudación tributaria en aproximadamente un 3% del PIB. No obstante, la Ley de Racionalización suponía originalmente la reducción de la masa salarial en cerca de 900 millones de lempiras, algo que no fue mantenido en los presupuestos aprobados para el 2004 ni en los posteriores acuerdos con los maestros en septiembre del presente año. En cualquier caso, los flujos por remesa alcanzaron un 15% del PIB, ingresos que compensaron en buena parte esas desviaciones de las previsiones originales así como la caída de los términos de intercambio consecuencia de los precios del café y del petróleo.

Un elemento altamente positivo son los esfuerzos de revisión de la ERP en torno a una racionalización de las expectativas y a un mayor realismo de las capacidades de ejecución del país. Refiriéndonos a las últimas cifras anuales disponibles, el cuadro 2 abajo refleja que la ejecución reportada en el segundo informe de seguimiento de la ERP (GdH 2004a) está en línea con la ejecución prevista en el primer informe de seguimiento (GdH 2003a). Nótese que la ejecución prevista en ese primer informe de seguimiento rectificaba considerablemente la ejecución original prevista en la ERP, que (como indica el informe de evaluación del ISS, 2004) había estado muy por debajo para los años 2001 y 2002 de las expectativas originales.

La información disponible también confirma, no obstante, que *el área de crecimiento económico equitativo y sostenible sigue sufriendo un fuerte rezago de implementación de sus proyectos.* Apenas un 40% de lo previsto tras la revisión del 2003 fue ejecutado. En menor medida, se observa también un rezago en el gasto de ejecución de protección de grupos específicos (87% de lo previsto). El resto de lineamientos o bien ejecutó lo previsto o por encima de lo previsto. Así, la insuficiencia de gasto en ejecución en crecimiento y grupos específicos es totalmente compensado por una mayor implementación (tanto porcentual como en millones de lempiras) en la reducción de pobreza urbana, y en menor medida, por la implementación en la reducción de pobreza rural.

El desglose de la información existente refleja también que son los préstamos y los fondos HIPC los que caen por debajo de las previsiones originales, mientras que el incremento inesperado en donaciones en 2003 compensan esta situación. A su vez, son las menores transferencias de capital e inversión –así como el ajuste de los salarios en la nueva revisión– lo que permite compensar los excesos de gasto en bienes y servicios y transferencias corrientes respecto a sus previsiones revisadas.

En cuanto al 2004, las cifras disponibles sólo permiten hacer un seguimiento actualizado de la capacidad de ejecución hasta el segundo trimestre del año. Se puede apreciar que la ejecución hasta el segundo (primer) trimestre consiguió un 44% (19%) de ejecución prevista para todo el año. Si bien este retraso no es substantivo –sobre todo con el desbloqueo de los fondos asociados al alivio de la deuda a partir del segundo trimestre del año – *resulta interesante comprobar que área programática de crecimiento sigue teniendo los niveles más bajos de ejecución (con sólo 12.9 millones de lempiras en seis meses).* A pesar de ello, reporta un porcentaje de ejecución relativa del 992%, lo que indica que la programación inicial para el año fue incapaz de identificar proyectos dentro de esta área. No obstante, esta debilidad queda posteriormente subsanada mediante la identificación de proyectos de crecimiento recogidos en el informe de agosto del 2004 relativo a las propuestas para la Cuenta de Desafío del Milenio

(CDM). No obstante, la escasa implementación durante el primer semestre en el área de crecimiento es especialmente preocupante habida cuenta de que el año 2003 demuestra que una tasa de crecimiento mayor a la esperada no es suficiente para alcanzar las metas de reducción de pobreza esperadas. Algo falla a la hora de traducir crecimiento en reducción de pobreza (como veremos en la siguiente sección): los proyectos diseñados para traducir ese crecimiento en reducción de pobreza o bien no son eficientes o bien son insuficientes. Las cifras de ejecución sugieren al menos que son insuficientes. En la siguiente sección se discutirá si son eficientes, esto es, hasta qué punto pueden llevar a un crecimiento pro-pobre.

Resulta, además, muy preocupante observar que *existen enormes diferenciales entre el gasto aprobado por el presupuesto de la República para el ejercicio 2004 destinado a inversión en capital humano (8,816.8 millones) y el revisado por el Gobierno en su Segundo Informe de Seguimiento de la ERP (6,520.4 millones) y en el Segundo Informe Trimestral de la ERP en 2004 (6671.3)*. En realidad, la brecha entre el monto total presupuestado y el revisado a mitad de año es de 4,270 millones. Esta brecha afecta a la mayoría de los pilares de la ERP, excepto crecimiento y sostenibilidad aunque sus incrementos son mínimos comparados con la reducción total. A pesar de ello, de los más de 4 billones revisados a la baja, 3.7 proceden de la inversión en capital humano.¹³

En el resto de áreas, los principales logros del 2004 que recoge el informe trimestral se refieren en el área de pobreza rural a avances en la competitividad de la pequeña economía rural. En el área urbana, los esfuerzos se dirigieron a ampliar y mejorar el acceso a los servicios básicos y la vivienda de interés social (Programa de Vivienda Social y Programa de Vivienda Mínima Rural), y a programas de agua potable. En capital humano destaca programas de ampliación de la cobertura y de calidad de la Educación, como Educación Primaria Formal, Educación Media Presencial y el Programa Hondureño de Educación Comunitaria. En salud, destacan proyectos en atención médica hospitalaria, atención ambulatoria, y control epidemiológico de enfermedades. Se creó también el Consejo Nacional de Salud y se dieron primeros pasos hacia un memorando conjunto incluyendo fondos comunes en el programa de Educación Para Todos 2003-15. Se han efectuado a la vez numerosos proyectos de infraestructura menor y otros de infraestructura mayor (en alcantarillado sanitario, o agua potable) a grupos específicos. En cuanto a la sostenibilidad de la estrategia destaca el gasto dirigido a la modernización de la administración pública y el programa de descentralización.

¹³ República de Honduras (2004a). El argumento reportado por representantes del Gobierno es que esa diferencia se debe en su mayoría a la decisión de truncar el gasto salarial en educación como gasto excluido de la ERP a la parte de salarios que exceda 3.5 veces el ingreso nacional per capita en el caso de la educación y 5 veces el salario en el sector sanitario.

Cuadro 2: Implementación proyectada y observada de la ERP, 2003 y 2004

Área programática	2003, Proyectado por PIA	2003, Observado según SIA	% ejecución s/ lo esperado	2004, proyectado	2004 primer semestre, observado por SIA	
					Ejecutado en Mill Lempiras	Ejecutado en % del total anual
1. Acelerando crecimiento económico equitativo y sostenible	34.6	13.9	40.17%	1.3	12.9	992.3%
2. Reduciendo pobreza en zonas rurales	1131.8	1184.0	104.61%	1242.8	592.2	47.6%
3. Reduciendo pobreza en zonas urbanas	632.3	792.1	125.27%	818.0	451.4	55.2%
4. Invirtiendo en capital humano	5297.4	5640.8	106.48%	6671.3	2716.0	40.7%
5. Fortaleciendo protección social para grupos específicos	398.3	406.2	101.98%	562.7	260.2	46.2%
6. Garantizando la sostenibilidad de la estrategia	1396.0	1217.3	87.19%	1446.8	764.5	52.8%
Total ERP	8929.4*	9255.2	103.64%	10875.0**	4797.2	44.1%
Fuente financiera						
Fondos Nacionales	5789.1	5850.6	101.06%	6192.6	3028.2	48.9%
Préstamos	2126.9	2026.7	95.28%	2705.5	1363.4	50.4%
Donaciones	508.2	894.7	176.05%	1435.1	246.4	17.2%
HIPC	505.3	483.2	95.62%	541.9	159.2	29.4%
Total ERP	8929.4	9255.2	103.64%	10875.0	4797.2	44.1%
Clasificación Económica						
Salarios	3979.9	3992.0	100.30%	4519.9	2142.2	47.4%
Bienes y servicios	717.1	869.4	121.23%	1448.2	213.5	14.7%
Transferencias corrientes	937.9	1177.7	125.56%	1281.1	678.5	52.9%
Transferencias de capital	2700	2671.4	98.94%	2948.8	1396.1	47.3%
Inversión	517.2	449.5	86.91%	590.8	277.1	46.9%
Concesión de préstamos	77.4	95.2	122.99%	85.2	89.7	105.3%
Total ERP	8929.4	9255.2	103.64%	10875.0	4797.2	44.1%
Gastos ERP como % PIB	7.53	7.81	103.64%	8.1		

Fuente: GdH (2003a), GdH (2004a), GdH (2004b), GdH (2004c)

Nota: * incluye 39 millones por asignar ** incluye 132.1 millones por asignar

1.3.2. Avances Institucionales

Los avances institucionales figuran entre los cambios más relevantes inducidos por la ERP hasta el momento. Como se indicó arriba, el Gobierno de Honduras firmó con el FMI la facilidad de recursos PRGF, y clasificó este año para acceder a fondos de la CDM, ambos destinados sobre el papel a potenciar la reducción de la pobreza mediante el crecimiento económico. A estas iniciativas económicas hay que sumar varios logros institucionales.

[1] En primer lugar, la *puesta en marcha de SIERP* a partir de enero y oficialmente a partir del 31 de marzo. Como tal, el SIERP ha abierto una página *web* donde se centralizan todos los documentos, estudios, y estadísticas relacionadas con la reducción de la pobreza. Entre los documentos encontrados en la página *web* destacan los documentos originales de la ERP (así como el plan maestro de reconstrucción); informes de seguimiento y monitoreo anuales y trimestrales; estudios de análisis de impacto social y pobreza (aunque se encuentra el PSIA relativo a tributación, no se encuentra el realizado sobre la privatización de la electricidad); informes de coyuntura económica y social; informes al grupo consultivo y su agenda; así como comunicados de prensa.

Se echa de menos, no obstante, informes procedentes de la sociedad civil. Aun cuando se reporta (solamente) un informe de propuestas de la sociedad civil incluida en el grupo consultivo, propuestas o informes críticos de otras organizaciones no están recogidas en esta página. Dadas las dificultades y limitaciones por parte de muchas organizaciones de la propia sociedad civil de poder dar a conocer sus valoraciones y opiniones, su inclusión en la página web (bajo ciertos criterios conocidos de antemano) ayudaría al objetivo de difusión de la ERP.

En cuanto a las estadísticas disponibles, el formato de presentación permitirá la desagregación de información sobre indicadores globales e intermedios a nivel nacional, departamental, así como por género. Se permitirá también el seguimiento de proyectos dentro de cada lineamiento de la ERP, procedencia de las fuentes, y una ficha técnica de cada proyecto. Si bien estos son avances muy interesantes en cuanto al acceso generalizado de la información, el grado de disponibilidad de información volcada en este instrumento es muy limitado por el momento, especialmente en lo que se refiere a metas intermedias, su desagregación, y la evolución de proyectos.

[2] Destaca también la *reforma de la Ley del Fondo de Reducción de la Pobreza*. En primer lugar, se aclara que el Fondo ya no es una cuenta del Banco Central de Honduras sino un fondo virtual manejado por la Secretaría de Finanzas. Se clarifica en el borrador de la reforma además que estará compuesto por el 100% de recursos procedentes de la iniciativa HIPC así como todas las condonaciones y alivios al servicio de la deuda externa concedidos a Honduras, *y todos los recursos nacionales o externos que se perciban con la finalidad de apoyar a la ERP*.¹⁴ Se compromete también el gobierno de Honduras a elaborar informes trimestrales de ejecución coincidentes con la liquidación presupuestaria del gobierno, los cuales han de ir acompañados de reportes de avances de gestión y ejecución de metas, indicadores, medidas de política y programas y proyectos contemplados en la ERP.

Destaca además la *extensión del número de participantes en las mesas sectoriales en que se articula el Consejo Consultivo, pasando de 5 miembros procedentes de la sociedad civil hasta 12*. En el borrador ya no se contempla la elección de un representante dentro de cada uno de los bloques en que se organizaban las mesas consultivas, sino que estipula la presencia de un representante por cada sector definido dentro de cada una de las mesas. Así deberán estar representados en el Consejo Consultivo por parte de la sociedad civil un representante de cada uno de los siguientes sectores: (a) centrales obreras; (b) centrales campesinas; (c) organizaciones de mujeres; (d) organizaciones de juventud y niñez; (e) organizaciones de la tercera edad; (f) COHEP; (g) micro y pequeña empresa; (h) sector social de la economía; (i) organizaciones de personas con discapacidad; (j) federaciones de patronatos y organizaciones comunitarias; (k) organizaciones étnicas; (l) organizaciones no gubernamentales. Asimismo, se incluye también a la Secretaría de Agricultura y Ganadería como representante del gobierno. No obstante, existe una percepción general que hasta la fecha las mesas sectoriales en que se articula el trabajo del Consejo Consultivo han estado plagadas de dificultades, tal y como se explica en la sección cuatro de este documento.

[3] Quizás, uno de los cambios más importantes a nivel institucional se refiera a los *avances en el proceso de formulación presupuestaria* y en la formulación del presupuesto plurianual. Estos avances son aclarados en el documento de 'Política Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2005 y Presupuesto Plurianual 2005-8' de la Secretaría de Finanzas (GdH, 2004f). Según este documento son varios los avances conseguidos:

¹⁴ República de Honduras (2004b)

- (i) sustitución progresiva de la partida de asignaciones globales por un fondo para contingencias;
- (ii) presentación conjunta al Congreso del presupuesto de la administración central y de las instituciones descentralizadas;
- (iii) acompañamiento de una programación financiera al presupuesto del sector público nacional no financiero de mediano plazo (2004-7) incluyendo supuestos macroeconómicos en que se basan las proyecciones;
- (iv) desarrollo e instrumentalización de un sistema de clasificación de los programas y proyectos orientados a la reducción de la pobreza.

Si bien todos los logros mencionados suponen efectivamente un paso adelante en cuanto a superar las deficiencias en transparencia y gestión del presupuesto (Banco Mundial, 2001; ISS 2004), existen algunas inquietudes sobre estos avances:

- (i) *Existen fuertes variaciones entre las propuestas presupuestarias enviadas al Congreso y las finalmente aprobadas*, incluyendo por ejemplo las disposiciones originales relativas a política salarial (ver arriba). El gasto ERP cifrado en el proyecto de presupuestos era de 15, 408 millones de lempiras. En el Segundo informe de seguimiento de la ERP (GdH 2004a), la cifra oficial manejada asciende sin embargo a 10,724 millones de lempiras (con un descenso de 4,420 millones de lempiras atribuibles fundamentalmente al área de inversión en capital humano).
- (ii) La presentación de los supuestos macroeconómicos utilizados en los Presupuestos no reporta en realidad cuales son las razones o supuestos previos para determinar las proyecciones o metas de crecimiento real del PIB, tasa de inflación y tipo de cambio. Más importante, no se discuten los impactos presupuestarios si los supuestos macroeconómicos previstos no se cumplen.
- (iii) Es, sin embargo, muy destacable el *nuevo tratamiento presupuestario de los proyectos y programas de la ERP*. La vinculación entre la priorización de gasto ERP y presupuesto de la República queda automáticamente garantizado al contener directamente el presupuesto el desglose de gasto ERP por áreas e incluso por proyectos y programas. Las prioridades de gasto ERP quedan definidos por el Gabinete Social de acuerdo a varios criterios: (a) nivel de cobertura de la población objetivo; (b) grado de contribución a las metas globales y sectoriales de la ERP; (c) complementariedad con otros proyectos; (d) grado de sostenibilidad (en función de apoyo a descentralización, fortalecimiento de capacidades locales, incorporación de la variante ambiental y de riesgo; la definición de una contraparte local y un programa de mantenimiento y continuidad); (e) impacto en el aumento del empleo y del ingreso familiar, sean proyectos participativos o descentralizados y fomenten la participación de la mujer.

Asimismo, la inclusión en el FRP de todo ingreso –independientemente de su procedencia- que financia la cartera ERP permite también el cotejo de estas fuentes. *La dificultad, sin embargo, radica acá en la definición de qué constituye gasto ERP y qué no*. El recuadro 1 lista qué partidas pertenecen al grupo de gasto ERP, aunque no se da ninguna justificación de los criterios sistemáticos utilizados (si este fuera el caso).

Recuadro 1: Definición Ampliada del Gasto ERP

En el año 2003 se adoptó la llamada 'definición ampliada' de gasto ERP, que incluye:

[1] Los programas y proyectos identificados en el documento original de la ERP y financiados con recursos externos (típicamente destinados a inversión directa, pero a veces a gastos corrientes como el caso de PRAF, PRONADERS, PRIESS,

[2] La totalidad del gasto por la contraparte nacional que participa en proyectos o programas ERP financiados externamente.

[3] Gastos en capital financiado con fondos nacionales. Fundamentalmente:

- (a) Toda la inversión de las secretarías de educación y salud;
- (b) Inversiones en vivienda de bajo ingreso, construcción y reparaciones de carreteras secundarias y caminos rurales, y puentes rurales de SOPTRAVI;
- (c) Todas las inversiones de capital de la secretaría de agricultura;
- (d) Todas las inversiones de capital del FHIS;
- (e) Transferencias de capital a las municipalidades para financiar sus programas de inversión;
- (f) Todas las transferencias al SANAA y otras agencias para la construcción de agua potable y alcantarillado sanitario;
- (g) Transferencias de capital para la ampliación de la cobertura de electricidad y telecomunicaciones en comunidades rurales y urbano-marginales.

[4] Gastos corriente financiado con fondos nacionales que 'son relevantes para las áreas programáticas de la ERP y el cumplimiento de metas' (p. 10):

(a) Secretaría de Educación:

- salario de los profesores hasta un tope máximo de 3.5 veces el PIB per capita;
- Transferencias corrientes y otros costos relacionados con educación comunitaria: PROHECO, ADECO, ADEL y similares, excluyendo transferencias a las comunidades.
- Gasto en programas para desarrollar sistemas alternativos de educación: Centros de Educación Básica; Educatodos; Telebásico; y programas para grupos específicos como minorías étnicas, barrios marginales y comunidades rurales. También para la promoción de excelencia académica y costos de transporte.

(b) Secretaría de Salud:

- Salario de personal médico hasta un tope de 5 veces el PIB per capita;
- Salarios financiados con alivio de deuda HIPC para la contratación de personal para mejorar el servicio de cobertura y calidad;
- Costo de medicinas;
- Costos de viáticos relacionados a la implementación de programas de salud básica;
- Transferencias para financiar programas comunitarios y otros mecanismos de expansión y mejoramiento de la cobertura de salud básica;

(c) Secretaría de Agricultura:

- Todos los gastos relativos al desarrollo rural y reducción de la pobreza que no estén destinados hacia costos de administración central de la SAG;
- Transferencias a COHDEFOR u otras agencias para la administración de áreas protegidas y programas de administración de cuencas

(d) PRAF y FHIS:

- Todas las transferencias corrientes para financiar programas excepto los costos de administración central del programa

(e) Secretaría de Presidencia:

- Programa de Meriendas Escolares
- Programa de Escuela Saludable
- Programa para la Eficiencia y Transparencia de las Compras del Estado

(f) Secretaría de Seguridad Pública:

- Salarios financiados con fondos de alivio de la deuda para personal adicional contratado para mejorar las condiciones de seguridad en comunidades de bajo ingreso.

A su vez la Secretaría de Finanzas dispone de un instructivo con los gastos no financiables por el FRP procedentes del alivio HIPC. Estos se refieren a servicios personales (es decir, beneficios colaterales excepto que de forma contraria se reconozca como prioritario para la ERP en las secretarías de educación, salud y seguridad); servicios no personales (como gastos en mantenimiento y reparación, servicios técnicos, servicios de protocolo, etc); bienes capitalizables; transferencias (a empresas privadas, transferencias al exterior o jubilaciones y pensiones); materiales y suministros; y otros gastos como activos financieros, servicio de la deuda y disminución de pasivos, otros gastos y asignaciones globales.

Fuente: GdH (2004f)

Aunque una definición ampliada de la ERP permite incrementar gastos en un reflejo más realista del esfuerzo por reducir pobreza en el país, existen dos inquietudes con respecto a su clasificación:

- Al contrario que lo que ocurre con la existencia de criterios de priorización de programas y proyectos ERP, *no existen criterios claros que determinen por qué ciertas categorías de gasto sí contribuyen a reducir pobreza y otras no*. Existe simplemente una clasificación de qué gastos son reconocidos como gasto ERP y cuáles no. Esto plantea que de forma arbitraria y artificial es posible mostrar un mayor o menor esfuerzo en el objetivo de reducir pobreza mediante cambios en la clasificación de los componentes de gasto ERP sin ninguna vinculación con su eficiencia en la reducción de la ERP.
- Relacionado con lo anterior, si no existe un vínculo claro y sistemático que permita clasificar gasto ERP más allá de criterios arbitrarios, se corre el *riesgo de desligar el esfuerzo de gasto ERP con las metas de la ERP*. Esto llevaría a la paradójica situación de que incrementos sustantivos de gasto ERP (por ejemplo, superando el 10% del PIB) podrían perfectamente no incidir en aumentos de la reducción de la pobreza. En la medida que una discusión conceptual de qué constituye gasto ERP no sea acompañada de una vinculación más rigurosa a la consecución de metas, este fenómeno puede afectar seriamente a la credibilidad de la ERP como iniciativa.

Implícitamente, en el centro de estos problemas radica el hecho de que el seguimiento de los gastos de la ERP a través de un ‘etiquetado’ de las partidas financieras de gasto de la ERP por su procedencia no es lo mismo que el seguimiento de las metas de reducción de la pobreza. Como se reconoce ampliamente (ver informe ISS, 2004), al no existir

una vinculación rigurosa entre causas de la pobreza, gasto ERP y consecución de las metas (más bien, un listado de causas, otro de pilares, y otro de metas deseadas), *el seguimiento del gasto ERP permitirá aumentar la transparencia del gasto, pero no necesariamente su eficiencia*. A no ser, por supuesto, que un análisis sobre la incidencia de cada gasto por origen y destino en cada una de las metas permita establecer qué áreas son eficientes en alcanzar sus objetivos previstos. No obstante, este seguimiento desagregado por programa y partida de gasto todavía no está disponible en el SIERP.

En otro ámbito, la selección de estos criterios ha generado cierto recelo entre las contrapartes nacionales que participan en el proceso de la ERP. En las entrevistas realizadas para este informe, se reconoce que esta clasificación no fue fruto del consenso o discusión con diferentes sectores, sino más bien un listado planteado por el Banco Mundial desde Washington y aprobado por el Gobierno de Honduras. Independientemente de que las partidas elegidas sigan criterios lógicos y razonables, la falta de transparencia o participación en su elección podría repercutir negativamente en el proceso gradual de apropiación nacional de la ERP.

[4] Finalmente, se puede señalar como un avance institucional, la *elaboración de memorandos de coordinación de donantes relativos a financiación sectorial* en el área de educación. Como se verá abajo en la sección de donantes (sección 4), varios de estos esfuerzos no sólo han cristalizado en memorandos de colaboración operativa en diversos sectores, pero en el caso de educación también en el aspecto financiero. Así el Banco Mundial y los gobiernos de Suecia y Alemania están participando en ‘canastas comunes’ de recursos con el gobierno de Honduras. Esta financiación se ha limitado exclusivamente al sector educativo, dentro del programa de Educación para Todos con Calidad.

Preguntados los diferentes donantes, bilaterales y multilaterales, sobre las posibilidades de avanzar tanto en la parte financiera de cestas comunes (más allá de la parte operativa) como en la parte de colaboración operativa de más sectores previstos por el gobierno (hasta seis en total: agua y saneamiento, salud, forestal, agro), las respuestas parecen indicar una coincidencia generalizada en que el país carece todavía de las capacidades y condiciones (seguimiento, transparencia) necesarias para avanzar hacia un apoyo financiero más decidido. *Donde existen más diferencias es en la secuencia que los donantes deben seguir ante esta falta de capacidad:* (i) ¿deberían esperar a que el país mejore sus capacidades y condiciones, hacia lo que los propios donantes deben primero contribuir?; (ii) o, por el contrario, ¿deben apoyar un proceso de ‘aprender haciendo’?. Por el momento, es la primera de las posturas la que se impone mayoritariamente. Tácitamente, parece existir un acuerdo en que en el corto plazo, las experiencias de los pilotos de educación, y quizás salud, puedan proporcionar valiosas lecciones para armar una futura estrategia, que contemplaría en el mediano plazo, mayor incidencia de las canastas comunes, para finalmente en el largo plazo avanzar hacia apoyo presupuestario.

1.3.3. Fortalecimiento del dialogo nacional: escasos avances

Conviene resaltar los escasos avances en el proceso de consolidación del dialogo y cooperación entre diferentes agentes nacionales. En este sentido, parece clara la *escasa repercusión de la experiencia del Gran Dialogo*

Nacional celebrado en el segundo semestre del 2003. El proceso, que contó con el lastre inicial de la no participación del principal partido de la oposición, tampoco ha respondido a aquellas propuestas que recomendaban la elaboración de una ley que garantizase la ejecución y seguimiento de los acuerdos planteados. En este sentido, tampoco parece que la Secretaría de Gobernación, delegada por el Presidente de la República para liderar este proceso, haya dado prioridad a esta iniciativa (frente a otras como descentralización o seguridad ciudadana). Ni la prensa nacional ni los entrevistados para este informe se han hecho eco de incidencia alguna de esta iniciativa. No hay tampoco noticias de un desarrollo del Sistema de Dialogo Nacional, instrumento previsto para dar más continuidad a esta iniciativa, ni que ésta haya sido en sí misma, repetida en el 2004.

Por su parte, representantes de la sociedad civil prepararon participativamente un informe remitido al Consejo Consultivo de la ERP a mediados de año, planteando medidas de mejora del funcionamiento de la ERP. Se llevaron a cabo consultas y talleres en las regiones de Centro, Sur, Norte, Oriente y Occidente. Estas consultas también incluyeron el departamento de Olancho, el Valle de Sula, el Litoral Atlántico, y Aguan. Los procesos, con una metodología similar a la experimentada en los diálogos de la ERP y Gran Dialogo Nacional, terminaron recogiendo una serie de propuestas de la sociedad civil. Sin embargo, el único compromiso acordado se limitó a la presentación del informe ante el Consejo Consultivo, sin más profundización en la posibilidad de implementar las recomendaciones.

Grupos críticos de la sociedad civil siguen manteniendo su posición beligerante con respecto a la inclusión de las propuestas surgidas de estos diálogos en el proceso de la ERP. En efecto, la sociedad civil entrevistada mantiene que la incorporación de sus propuestas sigue siendo un tema pendiente, y que el gobierno al concentrar esfuerzos en sectores concretos (agua y saneamiento; salud; educación; agroforestal) impide una discusión integral de la problemática del país, la posibilidad de hacer propuestas sobre los temas estructurales del país, y la búsqueda de consensos que beneficien a la mayoría. También critican una cierta tendencia a hacer invisibles sus esfuerzos. Como ejemplo, algunos representantes de la sociedad civil se quejan de que en los dos días de reuniones del Grupo Consultivo el pasado junio, solamente se les concedió 15 minutos de tiempo para presentar sus posiciones. (FOSDEH, 2004a).

Curiosamente es la comunidad internacional la que muestra abiertamente una mayor apropiación ante la ERP. Esta conclusión se desprende de las entrevistas sostenidas con los donantes bilaterales, fundamentalmente. Ellos reconocen que existía ya un interés genuino entre los donantes acreditados en Honduras por conseguir una mayor coordinación incluso antes de la ERP, pero que la existencia de ésta ha permitido concentrar y enfocar estos esfuerzos. A su vez, existe un segundo elemento que aumenta el grado de compromiso de los donantes ante la ERP. Es la necesidad que los donantes reportan tener sobre una ‘tutela’ del proceso de transición de la ERP durante el próximo cambio de gobierno, previsto para noviembre del 2005. Los donantes internacionales reconocen que sin su presencia el proceso enfrentaría dificultades serias. Es cierto, sin embargo, que estas opiniones fueron recabadas en un momento coyuntural especialmente difícil, concretamente cuando las protestas de los gremios magisteriales estaban en su punto álgido.

Los avances del gobierno en torno a la firma de un acuerdo con el FMI o hacia un mejor seguimiento del gasto ERP se consideran todavía pasos insuficientes para levantar la tutela internacional al proceso de la ERP.

A pesar de esa tutela internacional y de las dificultades asociadas a la ERP, ésta parece figurar como una referencia ineludible en la política nacional, y proveyendo un marco de discusión entre los diferentes agentes nacionales. Es también muy importante destacar que a pesar de los desencuentros entre los agentes nacionales, su grado de compromiso hacia avanzar e implementar la ERP está fuera de toda duda, incluso cuando el grado de implementación tres años después de su aprobación es muy limitado. La sociedad civil no renuncia pues a hacerse oír a través de su participación en el Consejo Consultivo, una participación ahora extendida y sancionada por ley. Dicho de otra forma, *el proceso de la ERP en Honduras demuestra que aún sin ser apropiado nacionalmente y con avances limitados es útil estableciendo vínculos, interacciones y compromisos previsiblemente sostenibles en el tiempo.* Esta utilidad se mantiene aún cuando las posiciones antagónicas tradicionales siguen siendo amplias.

1.4. Balance de Implementación de la ERP en 2004

Los avances destacados por el gobierno ante el Grupo Consultivo reunido en junio se refieren a un incremento por encima de lo esperado del crecimiento económico del país; la continuación del proceso de modernización económica e institucional; una agenda de la sociedad civil que ha cristalizado en algunas reformas del sector público; repuntes en el sector agropecuario y niveles de inflación bajo control en el último quinquenio; crecimiento de la maquila, del turismo y de las remesas. La sociedad civil, en cambio, sigue lamentado la falta de inclusión y visualización de sus propuestas, y la falta de sensibilidad del gobierno para discutir de forma integrada las propuestas de cambio del país. A su vez, indican que existe un incremento del número absoluto de pobres en el país¹⁵. Por su parte la comunidad internacional reconoce las especialmente difíciles circunstancias a las que se ha enfrentado Honduras, como el retraso en firmar un acuerdo con el FMI, las demandas de los maestros o la inesperada subida del precio del crudo. No menos cierto, también reconocen ciertos avances en cada una de estas áreas, así como en el aspecto institucional, durante el presente año.

En cualquier caso, *Honduras ha vuelto de nuevo este año a avanzar más en la parte institucional que en la de implementación de su ERP.* En efecto, se ha avanzado en el instrumento de seguimiento de la ERP; en la metodología de presupuestación; en la sanción de la participación de la sociedad civil en el CC; en ciertas leyes económicas y electorales; finalmente, se ha rechazado la implementación de la ERP exclusivamente en 80 municipios o la regionalización de la misma como formato de implementación. En todas estas áreas, así como en lo que se refiere a la coordinación internacional y a la financiación sectorial, sin embargo, el camino por recorrer es todavía muy largo. No obstante, otras iniciativas de reciente proposición proponen un cambio institucional en las tareas de planificación, gestión, seguimiento y monitoreo de la ERP alrededor de un sistema nacional de gestión de la cooperación internacional. También, se habla de reformas constitu-

¹⁵ Sin embargo, de acuerdo a las cifras del INE, el número total de pobres en Honduras ascendía a 4.786 millones en Mayo del 2002, mientras que en Septiembre del 2003 había descendido a 4.574 millones.

cionales que permitan sancionar un compromiso nacional compartido por todos los partidos políticos en torno a una visión de país. El análisis, evolución y consecuencias de estas propuestas será abordado en el informe del próximo año una vez hayan madurado en una u otra dirección.

Haciendo balance, la consecución de las metas intermedias de la ERP ha sido incompleta y no muy diferente a los resultados de los años anteriores. *Se demuestra nuevamente que el crecimiento económico por sí mismo, aun cuando por encima de las expectativas revisadas, es incapaz de liderar la exigente reducción de la pobreza esperada. Si bien el pasado informe (ISS 2004) hacía hincapié en las expectativas excesivamente optimistas de las metas y la desconexión entre metas y medidas, este año el resto del informe se centra en la capacidad intrínseca de las medidas de crecimiento de reducir la pobreza.* Este análisis se presenta en la siguiente sección.

2. Crecimiento Pro-Pobre en Honduras

2.1. El debate académico¹⁶

A pesar de la variedad de definiciones de ‘crecimiento pro-pobre’, dos son las que parecen dominar la literatura y discusiones académicas más recientes (Ravallion, 2004). Por un lado, se considera que hay crecimiento pro-pobre cuando el crecimiento económico viene acompañado por cambios distributivos que favorecen a los pobres, esto es, la pobreza se reduce más de lo que lo hubiera hecho si los ingresos de todos los grupos hubieran crecido de la misma forma. Entre los proponentes de esta definición se encuentran McCulloch y Baulch (1999), o Kakwani y Pernia (2000). Necesariamente, los ingresos (u otro indicador de bienestar) de los pobres debe crecer más rápidamente que los de los no pobres. Una segunda definición de crecimiento pro-pobre se aleja de los cambios distributivos de los pobres vis-a-vis el resto de la distribución y se centra exclusivamente en las condiciones absolutas del grupo de pobres. Un crecimiento es pro-pobre, según esta definición, cuando los pobres se benefician en términos absolutos. Ravallion y Chen (2003) elaboran detalladamente esta posición.

No existe en la actualidad consenso sobre cuál de las dos definiciones captura más apropiadamente el carácter pro-pobre de una experiencia de crecimiento. Parece evidente, no obstante, que la primera de las definiciones tiene un enfoque mayor en el impacto sobre la desigualdad que sobre la pobreza, mientras que el segundo se enfoca en el concepto absoluto de la pobreza. Otros estudios, como Dollar y Kraay (2002) argumentan de forma más genérica que el ‘crecimiento es bueno para los pobres’, en tanto en cuanto elasticidades ingreso-pobreza son positivas o parecen crecer a lo largo de un determinado periodo de tiempo.

En realidad, sin embargo, la discusión en torno a una definición de crecimiento pro-pobre va más allá del ámbito académico. En primer lugar, *pareciera que la evaluación del carácter pro-pobre del crecimiento ha vuelto a poner el énfasis monetario en la discusión de la pobreza, ya sea al ver los impactos del crecimiento en índices de pobreza, coeficientes de Gini o elasticidades ingreso-pobreza. En segundo lugar, pareciera también que la dimensión temporal, la naturaleza de proceso de la reducción de la pobreza queda relegado a la estimación y evaluación de un resultado estático de crecimiento y distribución. Esto da lugar a curiosas paradojas.* Así, una experiencia de crecimiento económico puntual e incluso *casual* debido, por ejemplo, al incremento repentino de los términos de intercambio de

¹⁶ La presentación del debate académico actual en el contexto internacional se basa en el Informe Regional de este año.

una exportación clave podría ser clasificada como pro-pobre. En cambio, un proceso sostenido de inversión en capital humano focalizado hacia los más pobres pero que no reporta beneficios inmediatos en el corto plazo (al menos no monetarios) podría no considerarse como crecimiento pro-pobre.

La desproporcionada relevancia dada en esta literatura a la evaluación del carácter pro-pobre final de una experiencia de crecimiento se traslada de forma negativa a la hora de definir una estrategia de crecimiento pro-pobre. *No solamente no hay acuerdo en cómo definir crecimiento pro-pobre, sino que aún más importante, no hay claridad en cómo lograr ese tipo de crecimiento.* En otras palabras, el énfasis en medir la relación entre la variable de ingreso económico y su distribución ha descuidado la discusión de qué políticas y bajo qué condiciones esas políticas llevan a un crecimiento efectivamente pro-pobre. *La discusión reciente ha sido pues incapaz de aterrizar el concepto de crecimiento pro-pobre en el ámbito operativo,* que idealmente pudiera proveer un listado básico de políticas concretas de crecimiento económico conducentes o bien a una mejora relativa de la distribución o específicamente de las condiciones de vida absolutas de los pobres. Por supuesto, otra dificultad sería la de determinar el grado de universalidad de este listado.

En el contexto hondureño, un estudio reciente realizado por Morazán (2004:35), define crecimiento pro-pobre como ‘un crecimiento económico que es intensivo en trabajo, por tanto, generador de empleo, y que se concentra en las áreas rurales o en actividades y productos que son importantes para los pobres y para la mejora de sus condiciones de vida’.¹⁷ Este estudio argumenta genéricamente que un crecimiento orientado a la producción en gran escala de exportaciones agrícolas o hacia una mayor educación de las elites no debería clasificarse como pro-pobre. El estudio advierte que incluso cuando el crecimiento exportador es acompañado de medidas de compensación social que financian las inversiones sociales, educativas y sanitarias es necesariamente pro-pobre. Debe haber un elemento redistributivo en la estrategia de crecimiento para ser efectivamente pro-pobre. Morazán (2004) utiliza la metodología de descomposición de Kakwani y Pernia (2000) para obtener la contribución a la variación de la pobreza procedente del crecimiento económico y la redistribución.¹⁸ El cuadro 3 resume los principales resultados del estudio:

¹⁷ Traducción del autor

¹⁸ $\Delta P = G + R$ donde ΔP es el cambio en la pobreza cuando la distribución del ingreso no cambia; R es el cambio en la pobreza cuando la desigualdad cambia en ausencia de crecimiento; y G es el cambio en la pobreza cuando hay crecimiento sin variación de la desigualdad. Dado que G siempre es positivo (con distribución constante, el crecimiento siempre reduce la pobreza). En cambio, R puede ser negativo o positivo, lo que indica que el crecimiento es acompañado por una mejora o empeoramiento de la desigualdad, respectivamente. Con $R < 0$, el crecimiento es considerado pro-pobre: el crecimiento ha llevado a un cambio en la distribución de ingresos a favor de los pobres. Para valores positivos de R (y de G) la experiencia es una de crecimiento pro-pobre. Por supuesto, en tanto en cuanto ΔP sea positivo, no se puede hablar de crecimiento pro-pobre o pro-rico, pero de recesión pro-pobre o pro-rico.

Cuadro 3: Naturaleza del Crecimiento Económico en Honduras utilizando la metodología de descomposición de Kakwani-Pernia

Periodo	Línea de Pobreza ¹ (lempiras mensuales por persona)	% Incidencia de Pobreza (Po) ²	Variación de la incidencia de pobreza: ΔP_o	Componente crecimiento de la variación de la pobreza: G	Componente distributivo de la variación de la pobreza: R	Naturaleza del crecimiento y pobreza
1993-95	559.44	80.42	0.66	3.43	-2.77	Recesión pro-pobre
1995-96	692.58	83.67	2.84	1.47	1.37	Recesión pro-rico
1996-97	833.18	82.40	-2.65	-2.16	-0.50	Crecimiento pro-pobre
1997-98	947.32	82.87	-1.92	-0.99	-0.94	Crecimiento pro-pobre
1998-99	1,057.22	81.85	0.95	1.19	-0.24	Recesión pro-pobre
1999-01	1,287.32	82.13	-15.82	-17.17	-0.27	Crecimiento pro-pobre
2001-02	1,386.44	66.34	4.27	3.22	1.05	Recesión pro-rico
2002-03	1,493.21	70.21	1.37	0.60	0.77	Recesión pro-rico

Fuente: Morazán (2004), cuadros 2.6, 4.2 y 4.3

Notas: ¹ Reportado como el promedio de la línea de pobreza para los dos años.

² La columna reporta la incidencia medida sobre la primera encuesta realizada en el año en el caso de realizarse semestralmente. Lamentablemente, el autor no reporta cuál de las dos fueron utilizadas para sus cálculos. La incidencia de pobreza para el año 2003 asciende a 71.66% en la encuesta de Marzo

Más allá de las diferencias en las estimaciones de la pobreza entre este estudio y las cifras oficiales maneja por el informe de la ERP (GdH, 2001), el cuadro anterior permite ilustrar en el caso hondureño varias limitaciones de este enfoque: (a) son los resultados de cada año y no las políticas concretas llevadas a cabo las que se evalúan como pro-pobres o pro-ricos; (b) es imposible determinar de estos resultados y metodologías qué hace que una misma política implementada en dos años diferentes pueda llevar a un crecimiento (recesión) pro-pobre en un caso, o a un crecimiento (recesión) pro-rico en otro.

Utilizando una metodología completamente diferente, Cuesta y Sánchez (2004) utilizan simulaciones en torno a un modelo de equilibrio general computable de Honduras (para el año 1998) de los impactos específicos de ciertas políticas y shocks tanto en crecimiento del PIB, incidencia de la pobreza y el nivel de desigualdad. El cuadro 4 presenta resumidamente los impactos de algunas de las políticas simuladas en el estudio:

Cuadro 4: Naturaleza del crecimiento económico en Honduras utilizando la metodología de simulaciones contrafactuales en un modelo general computable

	Variación del PIB	ΔP_o	Variación del índice de Gini	Naturaleza del impacto
(1) Acuerdo ALCA	1.21	-0.52	-0.18	Crecimiento pro-pobre
(2) Acuerdo OMC	2.17	-0.85	-0.23	Crecimiento pro-pobre
(3) Caída del 50% de los aranceles	1.87	-0.97	-0.24	Crecimiento pro-pobre
(4) Aumento del 50% de los aranceles	-1.90	0.76	0.26	Recesión pro-rica
(5) Caída del 10% del precio del café y aumento del 10% del precio del petróleo	-0.31	0.07	-0.02	Recesión aunque su efecto distributivo es ambiguo
(6) Aumento del 10% de la productividad de los exportadores	0.65	-0.16	-0.06	Crecimiento pro-pobre
(7) Aumento del 10% de los salarios	-1.59	0.71	0.13	Recesión pro-rico

Fuente: Cuesta y Sánchez (2004), Cuadro 13.6

Ese estudio ilustra varios resultados interesantes en el debate de crecimiento pro-pobre hondureño. Primero, *es posible evaluar el carácter de crecimiento pro-pobre de políticas y shocks económicos*, más allá del impacto conjunto final en un año concreto. Segundo, *aunque no es frecuente, es posible que la evaluación del carácter pro-pobre de una política sea diferente si se sigue un criterio basado en la desigualdad o por el contrario, basado en la situación absoluta de los pobres*. Finalmente, hay que ser muy cautelosos a la hora

de interpretar los resultados procedentes de un modelo general computable. Estos resultados son notoriamente sensibles a los supuestos necesarios para construir el modelo que describe el funcionamiento de la economía así como a las propias limitaciones de información que existen sobre la estructura de la economía. No obstante, pareciera que mayor integración comercial pudiera ser en efecto una política de crecimiento pro-pobre, si bien los impactos tanto en crecimiento, como en pobreza y distribución son modestos. El signo de las variaciones de los términos de intercambio determinará si nos encontramos ante un shock pro-crecimiento o recesivo y ante un impacto distributivo pro-pobre. El impacto final distributivo dependerá de los cambios en la composición de la demanda productiva y laboral asociada al shock así como de su impacto en el consumo. Finalmente, incrementos de productividad en el sector exportador de la economía son los que se esperan lleven a un mayor crecimiento pro-pobre.¹⁹ Si este incremento se acompaña, sin embargo, por una política salarial poco responsables, el impacto favorable que genera el incremento de la productividad puede desacelerarse e incluso llevar a un empeoramiento de la situación absoluta y relativa de los pobres.

Además de estos estudios, el gobierno de Honduras está intentando profundizar en el estudio de las consecuencias distributivas de ciertas políticas consideradas clave. Como se ha mencionado anteriormente, diferentes evaluaciones de los impactos sociales y en pobreza de políticas como integración comercial o gasto social están en diferentes fases de planeación o ejecución. Dos estudios de este tipo ya han sido realizados, uno sobre las consecuencias de la liberalización del sector eléctrico y otro sobre la Reforma Tributaria implementada durante el 2002 y 2003. Los principales resultados del segundo estudio se presentan en el siguiente recuadro.

Recuadro 2: Evaluación del Impacto

Distributivo de la Reforma Tributaria en Honduras

El Gobierno de Honduras encargó a principios del 2004 la realización de un informe de evaluación del impacto social y en la pobreza (PSIA, por sus siglas en inglés) al Banco Mundial. Este estudio analiza las consecuencias redistributivas de las reformas tributarias recogidas en la Ley de Equilibrio Financiero y Protección Social (2002), Ley de Equidad Tributaria (2003) y Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas (2003), todas ellas con los propósitos comunes de mejorar la equidad distributiva; ampliar la base impositiva; reducir la defraudación fiscal; y hacer más eficiente la administración tributaria (Banco Mundial, 2004a).

Este estudio no es el primero en Honduras en realizar un impacto de las reformas tributarias (véase Gómez-Sabini, 2002). Tampoco es puramente un estudio *ex ante* que analiza las potenciales consecuencias distributivas de un menú de políticas antes de ser implementadas, aunque en efecto simula potenciales efectos distributivos de mayor gasto social financiado por el incremento de la recaudación tributaria. El análisis es riguroso en su metodología; utiliza procedimientos analíticos (y supuestos de traslación de impuestos) de estándar

¹⁹ Aunque no se presenta en esta tabla, los impactos más marcados de crecimiento pro-pobre proceden de un aumento de la productividad de toda la economía del 10%, mientras que el impacto más contractivo sobre el crecimiento y más perjudicial para los pobres vendría de una devaluación nominal del 10%. En este resultado incide la modelación de la economía: tras la devaluación la absorción doméstica se contrae más que proporcionalmente para acomodar la devaluación. También, los ajustes auto-compensatorios en el tipo de cambio nominal tras la salida esperada de capitales tras la devaluación no se tienen en cuenta al ser un modelo de equilibrio general estático. Ver Cuesta y Sánchez (2004) para una discusión más detallada.

internacional; y usa comprehensivamente las fuentes de información a su alcance. A su vez, presenta un retrato de las consecuencias distributivas para diferentes grupos socioeconómicos, agrupados tanto por su consumo como por su ingreso.

Como principal conclusión, el estudio reporta que la Reforma Tributaria (esto es, de las tres leyes arriba mencionadas) es 'ligeramente progresiva en términos distributivos' (Banco Mundial, 2004a: 1). Además, si el incremento esperado de recaudación por la Reforma (al menos 3,789.5 millones de lempiras anuales*) se repartiera igualitariamente, esto es, en términos per cápita, la pobreza extrema podría además reducirse en torno a 4 puntos porcentuales, con una reducción del índice de Gini sobre el consumo equivalente de los hogares de 45.4 a 42.8.

Resulta conveniente, no obstante, cualificar estas conclusiones en torno a dos puntos. En primer lugar, el carácter levemente progresivo de las reformas se torna claramente regresivo si el impacto distributivo es medido sobre la distribución de ingresos y no sobre la distribución del consumo de los hogares. Según cifras del propio informe (ver cuadro abajo):

- (a) aunque la carga tributaria total de la Reforma recae desproporcionadamente sobre el quintil más alto, y sobre los no-pobres;
- (b) y la presión tributaria (esto es, la razón de la participación de la carga tributaria de cada quintil o grupo socioeconómico sobre su participación en el consumo**) asciende entre los quintiles de mayor consumo;
- (c) la presión tributaria medida sobre la distribución de ingreso desciende a medida que el nivel de ingreso aumenta, y es al menos dos (cuatro) veces mayor en total (en el impuesto sobre ventas) para el quintil más pobre con respecto al más rico. A su vez, la presión tributaria de los pobres supera la de los no-pobres en el caso del ingreso.

Aún cuando existen razones para preferir el uso del consumo de los hogares como indicador de bienestar sobre el ingreso (esto es, menor fluctuación), la robustez del impacto progresivo de las reformas es de alguna forma cuestionable. En segundo lugar, las mejoras distributivas estimadas no proceden en realidad de las propias reformas tributarias sino del posterior uso de los ingresos fiscales esperados de dichas reformas. Si la implementación de dichas reformas no llevara a incrementar la recaudación como se espera, o esos ingresos no se repartieran (y se usasen por ejemplo para repagar la deuda), la consecuencia distributiva de la reforma tributaria sería muy inferior. Es pues, en realidad, la opción de gasto y no la opción impositiva la que resulta redistributiva.

Cuadro 5: Impacto Redistributivo de las Reformas Tributarias en Honduras

	Sobre la distribución de CONSUMO					Sobre la distribución de INGRESO				
	Presión Tributaria				Carga Tributaria Total	Presión Tributaria				Carga Tributaria Total
	Ventas	Bienes	Renta	Total		Ventas	Bienes	Renta	Total	
I	0.7	0.7	0.6	0.7	2.9	2.8	2.5	0.8	2.0	5.0
II	0.9	0.8	0.4	0.7	6.0	1.7	1.4	0.6	1.2	7.1
III	1.0	0.9	0.5	0.8	10.8	1.5	1.3	0.6	1.1	12.1
IV	1.1	0.9	0.6	0.9	19.3	1.1	1.0	0.7	0.9	18.3
V	1.0	1.2	1.5	1.2	61.0	0.7	0.8	1.2	0.9	57.4
Pobre	0.49	0.83	0.49	0.75	28.89	0.63	1.34	0.63	1.18	33.57
No Pobre	1.31	1.11	1.31	1.15	71.11	1.15	0.87	1.15	0.93	71.11

Fuente: Banco Mundial (2004a), cuadro 6.1 y 6.5

* Incremento de la recaudación por modificaciones al impuesto sobre ventas: 1,124; al impuesto sobre bienes, 1586.5; al impuesto sobre la renta de las personas naturales, 433, y a las personas jurídicas, 646; al impuesto sobre el activo total neto, 257. El incremento por otras reformas no son reportadas.

** Un indicador de presión tributaria mayor que 1 indica que la participación de la carga tributaria de ese grupo supera la participación de ese grupo en el bienestar total (medido a través de ingresos, gastos u otra medida). Un valor por encima de la unidad es por tanto regresivo.

A pesar de estos avances en el análisis de la naturaleza del crecimiento, no existe una claridad conceptual – como veremos a continuación – entre las contrapartes inmersas en el proceso de reducción de la pobreza entrevistadas para este informe. Eso, a pesar de que el Segundo Informe de Implementación de la ERP (GdH, 2004a) y el de la propuesta de la CDM (GdH 2004d) hacen una constante referencia a la necesidad de crecer rápidamente para conseguir una ambiciosa reducción de la pobreza.

2.2. ¿Un verdadero ‘giro’ de la ERP hacia un crecimiento pro-pobre?

2.2.1. Cambios en materia de crecimiento económico en la ERP revisada

En materia de crecimiento, la ‘ERP revisada’ (GdH, 2004a) argumenta que la ERP original dio el mayor énfasis a la política macroeconómica y las reformas estructurales orientadas a mejorar el clima de inversiones. Reconoce abiertamente que el deterioro macro-fiscal y la vulnerabilidad ante los precios del café y petróleo indican que estos lineamientos macroeconómicos y estructurales por sí solos son incapaces de asegurar un crecimiento anual de al menos 4% necesario para reducir de forma sustantiva la pobreza. Proponiendo un ‘cambio de enfoque en la Estrategia’ en cuanto al pilar del crecimiento se refiere (GdH, 2004a: 8), el gobierno persigue ahora priorizar las inversiones en infraestructuras necesarias para ‘corregir el déficit de calidad y cobertura de los servicios’ (p. 9). Interesantemente se defiende esas inversiones en infraestructura por su capacidad esperada de actuar en tres direcciones diferentes: (a) acelerar el crecimiento del PIB; (b) preparar al país para competir eficazmente en el entorno CAFTA; (c) crear más oportunidades económicas para la población pobre.

Es de destacar, por tanto, que se hace un *reconocimiento oficial* que las *políticas estructurales y macroeconómicas en Honduras han sido incapaces de promover el crecimiento y reducción de la pobreza de forma suficientemente rápida*. Este reconocimiento está también explícito en el informe de la CDM (GdH, 2004d: 2) donde se dice que:

‘Las iniciativas de liberalización y ajuste estructural que comenzaron en 1990... han producido, hasta el momento, resultados desalentadores en cuanto a crecimiento y reducción de la pobreza’

Igualmente importante es también el reconocimiento de que la inversión en infraestructuras tiene como un efecto directo claro y sin ambigüedades la generación de oportunidades para los pobres. En otras palabras, *se defiende la inversión en infraestructuras además de por razones puramente económicas y de eficiencia, por razones distributivas*. Esta segunda parte de la defensa es una novedad en Honduras.

[1] En concreto, un componente fundamental *del crecimiento pro-pobre se refiere a la inversión en infraestructura económica*, esto es, en puertos, carreteras, telecomunicaciones y electricidad a fin de mejorar la cobertura y calidad de los servicios (al tiempo que su regulación y control). Las prioridades de inversión son: (1) infraestructura y servicios portuarios de Puerto Cortés; (2) caminos rurales y las redes primaria y secundaria de carreteras incluyendo el fortalecimiento de los caminos y el mantenimiento de las redes; (3) accesos por carretera desde occidente, centro, oriente y sur del país hacia la costa norte y los mercados mexicano y estadounidense, así como hacia el mercado salvadoreño; (4) servicios de telefonía en todo el país, pero fundamentalmente en aquellas comunidades de 500 habitantes o más que actualmente carecen de servicios telefónicos; (5) generación de electricidad.

Estas inversiones en infraestructura económica se defienden como pro-pobres de forma genérica porque aumentan la eficiencia de los servicios. También se defienden en algunos casos por un supuesto impacto directo entre los pobres. Así, la mejora de redes de transporte supone insertar a los sectores productivos más postergados dentro del esfuerzo exportador agrícola. También, en la medida que la nueva infraestructura demanda un mayor número de familias pobres o microempresas de mantenimiento, su impacto será pro-pobre. Mediante la liberalización de los precios de la telefonía, estos se ceñirán más a los costos reales en lugar de servir una finalidad tributaria para el gobierno. Finalmente, la meta de cubrir telefónicamente 1,000 de las 3,000 ciudades de 500 ó más habitantes que actualmente no tienen cobertura contempla establecer esos servicios típicamente en barrios y comunidades de bajos ingresos de estas ciudades.

Es sin embargo factible plantearse una serie de *dudas sobre el verdadero carácter pro-pobre de estas medidas*. Estas inquietudes son las siguientes:

- (i) No queda claro porqué la mejora de servicios portuarios vaya a mejorar de forma desproporcionada el bienestar o las condiciones de los más pobres. Podría resultar así si estas inversiones significaran una reducción de los precios de alimentos básicos importados, o si las mejoras de estos servicios fueran intensivas en mano de obra en lugar de capital. No hay sin embargo una argumentación detallada y convincente de que estos factores directos que hacen esta política pro-pobre se vayan a dar.
- (ii) El aumento reportado de microempresas de mantenimiento es de 5 en el 2005 (desde 55 en 2004) y de otras 10 en el 2006. Esto es sin duda un número incapaz de causar un efecto apreciable en las condiciones de vida de las familias pobres del país.
- (iii) La financiación del desarrollo vial, estimado en 452 millones de dólares tiene únicamente 196 millones asegurados y 90 en gestión. Al menos 165 no están asegurados, y esto plantea dudas sobre la sostenibilidad de la iniciativa. En este sentido, la introducción de peajes planteada para recaudar fondos plantea la

posibilidad de que microempresarios o pequeños productores exitosamente incluidos en los esfuerzos productivos tuvieran que afrontar esos costos.

- (iv) Las medidas del gobierno en telefonía esperan aumentar la cobertura del servicio en 1,000 comunidades de bajos recursos. Sin embargo, permanecerían todavía unas 2000 comunidades sin acceso. También cabe preguntarse por los restantes asentamientos de más de 500 habitantes y sobre todo por los asentamientos de menos de 500 habitantes, presumiblemente asilados o carentes de infraestructura básica telefónica. Si la pobreza se concentra en esas zonas, el plan de Telefonía Para Todos no será muy efectivo en incidir en las condiciones de los más pobres de forma significativa.
- (v) Al igual que en el caso de la telefonía, la liberalización de precios en el sector energético puede suponer un alza de precios, especialmente si las enormes inversiones de las empresas generadoras privadas (estimadas en 460 millones de dólares) se transmiten a los usuarios. En la medida que la cobertura se extienda hacia las zonas rurales más aisladas y pobres, esta política de inversiones será pro-pobre, pero también más cara de financiar y más probable que resulte en incrementos de precios o en presiones fiscales para el gobierno si se mantienen los subsidios en el precio final (González y Cuesta, 2003).

[2] *Inversiones en infraestructura productiva, en particular, en sistemas de riego* son también consideradas como clave para promover un crecimiento inclusivo en el área rural. Se estima que unas 13,500 hectáreas adicionales contarán con sistemas de riego entre 2004 y 2006. En la medida que esta infraestructura de riego tenga como destinatarios a pequeños productores puede esperarse que el impacto directo de la medida sea en efecto pro-pobre. Si, por el contrario, el riego beneficia los grandes exportadores, los potenciales beneficios pro-pobres serán fundamentalmente indirectos para las familias más pobres. Se desconoce también cuáles son o serán los requerimientos para acceder a esta infraestructura, por ejemplo, posesión de un título de propiedad, o condiciones de financiamiento compartido. En la medida que estos requerimientos se impongan, podría esperarse que aquellos productores de menores recursos y condiciones más precarias quedaran excluidos del acceso a los sistemas de riego.

Otra inquietud surge en torno a la localización de los sistemas de riego en áreas geográficas de alta concentración de pobreza. El cuadro 6 a continuación detalla los sistemas previstos (no terminados antes del 2004) y el índice de desarrollo humano de los respectivos municipios en que se ubican. Se observa que aunque todos los municipios beneficiados excepto Comayagua tienen un IDH por debajo del promedio nacional (0.657), solamente dos de los municipios pertenecen al intervalo más bajo de IDH según la clasificación que hace PNUD Honduras (menos de 0.500); cinco pertenecen al tramo siguiente (0.500-0.599) y tres pertenecen a un tramo intermedio de IDH nacional (0.600-0.699). En otras palabras, solo dos de estos municipios se encuentran en el grupo de los más pobres del país.

Cuadro 6: Localización de Sistema de Riego por Nivel de Desarrollo

Fuente: GdH (2004a, 18); PNUD (2003).

Sistema	Departamento	IDH municipal	Ranking municipal de IDH
Quimistan	Santa Barbara	0.594	142
Jesús de Otoro	Intibuca	0.522	223
Comayagua	Comayagua	0.666	53
Nacome	Valle	0.628	108
Jamastran	El Paraiso	0.609	122
El Triunfo (Rio Negro)	Choluteca	0.583	150
Valle de Oloman	Yoro	0.566	171
Valle de Sulaco	Yoro	0.594	143
Yarula Santa Elena	La Paz	0.472	268
San Sebastian	Lempira	0.375	294

Nota: Honduras se divide en 298 municipios.

[3] Turismo. Se identifican varios proyectos concretos con los que se espera conseguir un ‘desarrollo inclusivo’ de las áreas rurales. Incluso en el sentido de que estos proyectos no sólo atraerán inversiones y promoverán iniciativas productivas directamente relacionadas con los sitios dedicados al turismo, sino que también implicarán el desarrollo de toda una demanda de servicios económicos y básicos que beneficiará a las zonas objetivo. Implicará además programas de capacitación turística; de desarrollo de productos turísticos; de inversión en la provisión de servicios; de fortalecimiento municipal; y de asistencia técnica y financiamiento para el desarrollo de micro empresas turísticas, previendo incluso la focalización de comunidades nativas e indígenas. Los proyectos reconocidos en GdH (2004a) son:

- (1) Programas de gestión de parques arqueológicos de El Puente, Los Naranjos, Cerro Palenque; la apertura de un parque en Guanaja; y la construcción de un centro regional de investigación en Copán Ruinas;
- (2) Programas de restauración arqueológica como parte del programa de turismo sostenible Mundo Maya, incluyendo la restauración de la Fortaleza de San Fernando de Omoa como parte del circuito regional noroccidental;
- (3) Programas de capacitación turística y financiamiento a microempresas turísticas a través del Fondo Prosperidad dirigidas a comunidades indígenas;
- (4) Planes futuros de restauración de iglesias dentro del circuito Ruta Lenca; y búsqueda de recursos financieros para diferentes fases de proyectos actualmente en ejecución o planeación como el proyecto Turismo Costero Sostenible o el Instituto de Biodiversidad Tropical, y las Estrategias del Instituto Hondureño de Turismo relativas a ecoturismo y desarrollo científico, académico, voluntario y educacional asociado al turismo (SAVE por sus siglas en inglés).

A su vez, la propuesta de CDM (GdH, 2004d) incluye dos propuestas de desarrollo turístico muy ambiciosas al margen de las anteriores: el desarrollo de instalaciones hoteleras de calidad en la Bahía de Tela; y el desarrollo de atracciones turísticas en Tegucigalpa, la cual al contrario que en Tela, cuenta con capacidad hotelera de calidad pero carece de atracciones turísticas. Como se menciona arriba en el cuadro 1, se

espera que la inversión privada, sobre todo en lo relativo al desarrollo de la Bahía de Tela, sobrepase los US\$ 125 millones, o el 86% de los costos totales del proyecto.

Las inquietudes que surgen de estas propuestas se refieren fundamentalmente a la incertidumbre que provoca la enorme necesidad de financiamiento privado y el riesgo de que se produzca una *falta de recursos que puedan garantizar no sólo su sostenibilidad sino también incluso su puesta en marcha*. Por otro lado, los vínculos productivos con otros sectores en comunidades beneficiarias y la necesidad de fortalecimiento comunitario son claramente elementos favorables de esta estrategia, y presumiblemente conducentes a un mayor crecimiento económico de las zonas beneficiarias. *La pregunta fundamental es si estos proyectos se concentran en las zonas más pobres del país y demandarán de un recurso humano pobre*. Las tareas de restauración y servicios económicos paralelos en torno a un turismo arqueológico centrado en el departamento de Copán claramente es pro-pobre. Sin embargo, el desarrollo turístico costero en la zona norte del país (Islas de la Bahía, Atlántida, Colón, Cortés, Morazán) se concentra en los departamentos de más alto nivel de desarrollo humano del país. Finalmente, la creación de centros de investigación arqueológica son también bienvenidos como elemento de reactivación económica aunque no queda claro en qué medida pueden ser beneficiosos de forma directa para la población más pobre.

[4] Integración comercial. El tratamiento de este tema carece quizás de la relevancia necesaria en las diferentes revisiones de la ERP, habida cuenta de las importantes repercusiones económicas que se esperan de la integración. *El plan de implementación de la ERP para el 2004-6 (GdH 2004a) sólo destina dos párrafos al CAFTA y sus repercusiones en el tema de pobreza*. La ‘exitosa’ conclusión de las negociaciones de este acuerdo, se dice (p. 16), plantea la necesidad más imperiosa todavía de incrementar la competitividad del sector agrícola y más generalmente del sector rural, trasladando recursos hacia cultivos más competitivos y nuevos mercados que abrirán. También reporta la consecución de protección permanente al maíz blanco y retrasos en la apertura a otros sectores de granos básicos. Entre las medidas que se proponen a favor de la economía rural se citan la mejora de la coordinación sectorial; infraestructura rural, riego, desarrollo empresarial y educación agrícola; mejora en la sanidad agropecuaria; ampliación de la oferta en el financiamiento rural; y una nueva ley forestal que elimine las distorsiones e ineficiencias en ese sector. Asimismo, se habla de programas de apoyo a los agricultores de ladera a través del PRONADERS. En el segundo párrafo destinado a CAFTA en el documento de revisión, se indica que su no aprobación por el Congreso de los Estados Unidos supondría un factor importante de riesgo para la estrategia de crecimiento de Honduras.

A pesar de que el CAFTA es tratado tan someramente, es importante el reconocimiento al menos retórico que se hace al libre comercio no sólo como un factor de crecimiento como tradicionalmente se creía, sino también de reducción de la pobreza. La inclusión de este tema también puede entenderse dentro de la lógica de la nueva estrategia en enfatizar los instrumentos de mercado en la lucha contra la pobreza en línea junto a temas de oferta y demanda de tierras, la creación de agronegocios, agricultura sostenible, clusters y cadenas productivas. Lo que no queda reflejado en el informe (aunque se reconoce ampliamente fuera de él) es que la diferenciación característica del sector rural en Honduras hace que *los instrumentos*

de mercado van a llevar a ciertos productores y sectores agrícolas a ganar y otros a empeorar. Qué hacer con aquellos sectores que no son ni fueron competitivos ni lo serán después del CAFTA queda pendiente de responder.

En efecto, la filosofía del acuerdo es potenciar las viejas ventajas de los sectores tradicionales más importantes para que estos sigan creciendo, así como de los nuevos productos con un alto potencial de valor agregado agrícola: palma africana, melón, o camarones. A su vez, la propuesta de la CDM identifica también la horticultura como una nueva ‘ventana’ de exportación, sobre todo a los Estados Unidos (entre ellos, pepinos, berenjenas, calalú, calabaza). Implícitamente se reconoce que los sectores rezagados, más vulnerables, seguirán rezagados. Es ahí donde las políticas paralelas de apoyo a la agricultura de ladera o de comunidades marginales se plantean como solución. Ahora bien, ni las revisiones de la ERP ni el informe de la CDM especifican cuáles van a ser concretamente esas políticas. El informe del CDM indica no obstante algunas experiencias exitosas en torno a la promoción de la producción de cebolla, chile jalapeño y zanahoria entre pequeños productores.

Es importante señalar, no obstante que CAFTA no va a por sí solo llevar a un cambio estructural, de transformación productiva, sino que requerirá el desarrollo de una verdadera política pública paralela que involucre el ministerio de industria y de agricultura para potenciar la transformación productiva. Lamentablemente, estas políticas están todavía por definirse más allá en el mejor de los casos de ciertas experiencias exitosas de carácter puntual (Ver abajo la experiencia de Tropical Yojoa, Recuadro 3). Esta concreción resulta imperiosa incluso cuando el estudio distributivo de las reformas comerciales en Honduras (Cuesta y Sánchez, 2004, como se menciona en la sección 2.1) parece indicar que el impacto final pueda ser moderadamente pro-pobre.

2.2.2. Resto de componentes del crecimiento de la ERP revisada: continuismo

[1] A pesar del anunciado giro de enfoque en el pilar de crecimiento, *los componentes macroeconómicos de la ERP se mantienen constantes.* El énfasis en la gestión macroeconómica se centra de nuevo en el equilibrio fiscal mediante mejoras en la administración tributaria; la reducción del déficit del gobierno central y consolidado; y el incremento del gasto destinado a la reducción de la pobreza. No obstante, este aumento del gasto no procede tanto de un mayor esfuerzo en ERP sino al desbloqueo de los fondos comprometidos o condicionados a la firma de un acuerdo con el FMI y, sobre todo, a la ampliación de la definición de gasto en pobreza (ver recuadro 1 arriba). Se mantiene la política monetaria –limitada a los Certificados de Absorción Monetaria y requisitos de reservas y encaje– y las devaluaciones periódicas del lempira con respecto al dólar. En materia de competitividad, se enfatiza sobre todo la parte institucional, pero escasamente la parte operativa. Se habla de la mejora del clima de inversiones; la simplificación y reducción del costo de los procesos administrativos; y la aprobación de la Ley de Fomento a la Competencia para regular y fortalecer prácticas y sistemas. Similarmente, son este tipo de avances los que se forman parte de las mejoras previstas en el sistema financiero, a través concretamente de leyes relativas a las actividades de la Comisión Nacional de Banca y Seguros, o la Ley del Fondo de Seguro de Depósitos.

[2] Se observa también un claro continuismo en las *inversiones en infraestructura urbana*, en concreto, con los programas: (i) Vivienda para la Gente; (ii) de apoyo a las PYMES; (iii) de inversiones en barrios marginales. El programa *Vivienda para la Gente* es defiende como pro-pobre en tanto que se dirige a familias de bajos ingresos que no poseen viviendas. El número de viviendas financiadas se espera que alcance en el 2004 las 2,100; 3,100 en el 2005; y 4,100 en el 2006. Sin embargo, el costo de las cuotas supera los US\$ 90 mensuales (y la necesaria contribución del 5% del valor de la vivienda – aproximadamente unos US\$ 450). Un gasto de US\$ 90 mensuales supone aproximadamente un 78% del ingreso promedio de los hogares urbanos y 178% de los ingresos promedios de las familias en zonas rurales²⁰. Es decir, estos gastos bien pueden dejar el programa fuera del alcance de las familias más pobres. En cuanto a su impacto en el crecimiento, este pudiera proceder fundamentalmente de un incremento en la demanda de empleo en el sector de la construcción. Sólo en la medida que este incremento de la demanda de mano de obra en este sector sea significativo se puede esperar un impacto relevante en el empleo.

El *apoyo a las PYMES* se considera una estrategia prioritaria en el desarrollo económico de las familias de más bajos ingresos. Se reporta la necesidad de fortalecer el acceso al micro-crédito por parte de PYMES pero también su acceso a programas de formación y capacitación que tenga que ver trámites, información y asesoría en la búsqueda de mercados; conceder la preferencia a PYMES en la oferta de contratos del gobierno; otorgar condiciones especiales en los préstamos a microempresas dedicadas al comercio internacional; y la creación de un Fondo de Garantía que permita al gobierno cubrir hasta un 75% del riesgo de estas empresas a la hora de pedir préstamos a la banca comercial. También se enumeran medidas destinadas a fortalecer el micro-crédito a comunidades indígenas a través del programa Nuestras Raíces ya en operación y nuevos fondos (27 millones de L) para financiar créditos a jóvenes empresarios en barrios con problemas de delincuencia y criminalidad.

Otros *programas* se dirigen especialmente a *las comunidades más pobres*. Entre ellas, destaca la ampliación del programa de ‘Tiendas de Abastecimiento Comunitario’ del PRAF, que permite a mujeres jefes del hogar asociarse y crear tiendas en sus comunidades; incremento de las conexiones de agua en barrios marginales por parte del SANAA y la distribución de agua en carros cisternas a un precio cuatro veces menor que el costo promedio de servidores privados.²¹ También se planea adoquinar o empedrar 100 kilómetros de calles en barrios pobres de varias ciudades con uso intensivo de mano de obra. Se espera que este proyecto pueda crear más de 4,000 puestos de trabajo durante seis meses.

Una inquietud que surge ante este tipo de actuaciones se refiere a las necesidades financieras de las mismas; el grado de ejecución para que sean efectivas; y si fuera de los impactos sobre mano de obra temporal que generan, hay otros beneficios permanentes sobre el crecimiento. Si los hay, estos no están identificados ni argumentados en el documento de revisión de la ERP.

²⁰ Cifras de ingreso del INE, Mayo 2002.

²¹ Pero todavía cuatro veces mayor que el del agua procedente de las conexiones de la SANAA.

[3] Por otro lado, *el resto de iniciativas referidas al desarrollo de cultivos y tecnologías que generen nuevas potencialidades no están ni lo suficientemente desarrollados en la ERP ni muchos menos justifican un supuesto impacto pro-pobre*. Se anuncia no obstante un esfuerzo mayor de apoyo a los agricultores de laderas a través del Programa Nacional de Desarrollo Sostenible; la ampliación de la oferta de financiamiento rural mediante la ampliación y fortalecimiento del Sistema No Tradicional de Financiamiento Rural; la reestructuración de BANADESA; y la creación de una Comisión Técnica Inter-agencial de Tierras, con el propósito de desarrollar instrumentos de mercado que faciliten el acceso a tierras de unas 250,000 familias sin tierra. A su vez, los bonos del PRAF; programas de meriendas escolar en las zonas rurales del país; y el fortalecimiento de las intervenciones en los 80 municipios rurales más pobres se listan como medidas dirigidas a los municipios rurales más pobres.

Una vez más surge la inquietud sobre la capacidad de estas medidas institucionales de generar crecimiento, por un lado, y una incidencia significativa en las condiciones de vida de los más pobres. Sin un conocimiento de los objetivos, recursos, y fuentes de financiación es difícil evaluar su impacto. Igualmente es difícil mostrar que en efecto son pro-pobres.

2.3. ¿Qué se entiende por Crecimiento Pro-Pobre en Honduras más allá del documento ERP?

Las entrevistas realizadas a los diferentes agentes y contrapartes preguntaban de forma explícita sobre lo que entendían era un tipo de crecimiento pro-pobre. Dos fueron las conclusiones principales que se pueden obtener de sus respuestas. Primero, *ninguno de los entrevistados parecía estar al corriente de los términos en que se mueve el debate sobre crecimiento pro-pobre* en el mundo académico ni en centros de decisión clave como son los organismos internacionales. Este resultado se encontró sin excepción entre miembros del gobierno, la sociedad civil, y también, quizás más sorprendentemente, de la comunidad internacional en Honduras. Aún cuando buena parte del debate ha surgido en las sedes de algunos organismos bi- y multilaterales, no se constata una difusión de los mismos a nivel de sus oficinas nacionales, al menos en el caso de Honduras.

En segundo lugar, como se podría esperar de la falta de claridad conceptual, se aprecia que *diferentes agentes asumen diferentes fórmulas de alcanzar un crecimiento pro-pobre*. El tipo de respuestas obtenidas en las entrevistas podrían agruparse en varios bloques, los cuales difieren tanto en su grado de sofisticación y de adhesión. Las diferentes visiones, ordenadas por su grado de sofisticación, se pueden agrupar de la siguiente forma:

[1] Crecimiento pro-pobre no es más que un nuevo nombre para el *fenómeno clásico de crecimiento*, en donde el manejo macroeconómico equilibrado garantiza sus sostenibilidad. Como resultado, todo el país se beneficia del crecimiento y, en particular, los pobres mejoran sus condiciones de vida. En el fondo de esta definición está la creencia de que sin crecimiento no es posible la reducción de la pobreza. Solamente el Fondo Monetario Internacional defendió esta posición de forma clara y abierta, no encontrándose entre el resto de entrevistados una adhesión contundente a esta visión. A pesar de la falta de adhesión y el nuevo posicionamiento oficial sobre el ‘decepcionante’

impacto distributivo de las reformas macroeconómicas en Honduras, la influencia de esta posición es indudable, dado la repercusión de los posicionamientos del Fondo en la dirección de las políticas económicas y sociales del país.

[2] Para un buen número de entrevistados, fundamentalmente responsables del gobierno y algunos donantes bilaterales, crecimiento pro-pobre constituye en la práctica el *fortalecimiento del pilar del crecimiento dentro de la ERP*. Como tal, el crecimiento pro-pobre debe entenderse en el marco de la ERP, y consistiría en corregir el sesgo de política social en las estrategias originales. Sin rechazar la relevancia de la inversión en capital humano, las múltiples facetas de la pobreza y sus causas, y la necesidad de una decidida política de protección social, el pilar de crecimiento económico debe cobrar un protagonismo del que hasta el momento ha carecido en la ERP. Esta habría incluido el crecimiento económico de una manera desarticulada y vaga, y como resultado, se ha producido un escaso grado de ejecución. Es por eso que se observa una clara incapacidad de este pilar de contribuir con los objetivos de reducción de pobreza marcados en la Estrategia.

Para esta visión, *el énfasis ya no estaría concentrado en la reducción de la pobreza en sí misma, sino en la necesidad de generar riqueza*. En la práctica, esta visión menciona que una agenda de crecimiento pro-pobre en Honduras está ligada a la participación de Honduras en la Cuenta de Desafíos del Milenio, auspiciado por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. En el caso de Honduras se han propuesto programas en lo referente a aumentar el valor agregado de ciertos productos agrícolas, en educación pre-escolar, en desarrollo de medianas, pequeñas y micro-empresas, pero sobre todo, allá donde el requerimiento de fondos es mayor, es en el desarrollo de infraestructura de comunicaciones, irrigación y desarrollo turístico. Ninguno de estos sectores son nuevos en Honduras ni en la Estrategia; además, el propio informe de la CDM insiste en la necesidad de entender de manera integrada los programas PRSC, PRGF y FSAC (que establecen las reformas estructurales para eliminar obstáculos al crecimiento y reducción de la pobreza); el Plan de Implementación de la ERP (GdH 2004b), que propone un programa de inversión pública que aborda las restricciones al crecimiento y la acumulación de capital humano); la Revisión de la Política de Desarrollo y el Programa de Competitividad de Honduras del Banco Mundial (que señala obstáculos estratégicos al crecimiento e identifica sectores de alto potencial competitivo dentro del CAFTA); los programas de Educación para Todos y el Fondo de Operaciones Especiales (FSO) del BID. En definitiva, la CDM debe entenderse pues que complementará todas estas iniciativas al abordar las limitaciones estratégicas al crecimiento debido a una débil infraestructura, restricciones institucionales y potencial ocioso todavía de sectores con alto valor agregado.

Hay, no obstante, *una serie de inquietudes con respecto a esta posición de crecimiento*. Una primera inquietud surge de la incertidumbre asociada a la consecución de los fondos requeridos por la propuesta, actualmente en proceso de evaluación para su aprobación por parte del Millennium Challenge Corporation. En segundo lugar, como se discutió anteriormente, existen al menos dudas sobre la capacidad e intensidad de estas propuestas de reducir la pobreza aún cuando en efecto condujeran al crecimiento económico.

[3] Para otros sectores del gobierno y para la mayoría de la comunidad internacional entrevistada, el crecimiento pro-pobre no supone una gran diferencia con los lineamientos originales de la ERP excepto en *la incorporación de soluciones de mercado al servicio de la pobreza*. En otras palabras, la diferencia principal consiste en especificar con mayor precisión qué sectores elevan la capacidad del crecimiento económico de reducir pobreza. En definitiva, *el crecimiento pro-pobre significa maximizar la eficiencia del crecimiento económico en reducir la pobreza, acelerando el propio crecimiento a través de nuevos potenciales tras la intensificación del mercado y acompañando los sectores o agentes ‘perdedores’ o excluidos del proceso con una deliberada y decidida política de gasto social compensatorio en el corto plazo (que se torna en una política de inversión en el capital social en el largo)*. Hasta el momento, las políticas de crecimiento exportador basado en mantener salarios bajos no habrían permitido reducir la pobreza con la suficiente rapidez. Si bien esto no es razón suficiente para dar la espalda a estas políticas se reconoce que por sí solas son incapaces de reducir la pobreza en el grado esperado y sobre todo requerido por la ERP. Se hace pues mandatario un incremento de la eficiencia con que se genera el crecimiento económico, y para ello, la estrategia a seguir son la inversión en infraestructura de comunicaciones, telecomunicaciones y riego. Esto aumentaría la productividad de los sectores agrícolas e industriales y, en última instancia, redundaría en mayor crecimiento y mayores salarios. Estos son efectos que beneficiarían a los más pobres y posibilitarían una mayor reducción de la pobreza. Clave en esta estrategia sería también la integración comercial. Esta posición argumenta que la integración genera y obliga a explotar nuevas potencialidades, además de aumentar las posibilidades de exportación del país. Es también necesario – como ya se recoge en la ERP original- continuar con los esfuerzos de diversificación de la agricultura, así como de entrenamiento de la fuerza laboral, y el desarrollo de ciudades intermedias con mayores servicios comunales que permita concentrar y racionalizar la demanda de servicios.

Esta visión podría bien considerarse como mayoritaria. No supone en realidad una ruptura en el proceso de la ERP, si bien, al menos un giro de énfasis hacia una mayor relevancia del pilar del crecimiento. Supone, no obstante, *un resurgimiento de tesis anteriores* (a la eclosión de estrategias de inversión en capital humano) *ligadas a un crecimiento basado en grandes inversiones en infraestructura*. Las inquietudes surgen precisamente porque no existe una evidencia de que esas inversiones hayan en el pasado llevado ni a un crecimiento sostenible ni rápido (Thorpe 1996), sino más bien –argumentan algunos sectores críticos de la sociedad civil- se encontrarían entre las causas históricas del endeudamiento de Honduras (FOSDEH, 2004b). *Es sin embargo la defensa de esas inversiones por su impacto favorable entre los pobres lo que es una novedad* respecto a los argumentos favorables del pasado basados meramente en su impacto en el crecimiento de la economía.

[4] Un pequeño sector de la sociedad civil identifica crecimiento pro-pobre al menos a nivel conceptual como un tipo de crecimiento *‘intensivo’ en mano de obra pobre*. Este tipo de crecimiento generaría mayor uso de mano de obra de los hogares pobres, e incluso mayores ingresos, lo cual redundaría en la mejora de los medios de vida de los hogares pobres y en última instancia en la superación de su pobreza. Esta visión no se centra en realidad en el fenómeno macroeconómico

del crecimiento en sí sino o en las elasticidades producto-pobreza. En su lugar, se centra en la mejora de las condiciones de vida del sector pobre o de ciertos grupos sociales específicos como campesinos, por ejemplo. Todos comparten que la clave para reducir la pobreza deber ser la creación de riqueza, en la que el mercado y el sector privado tienen un rol central.

(i) *Capitalismo agrícola moderno.* Ciertos sectores de la sociedad civil pertenecientes al sector rural entienden un crecimiento pro-pobre como un fenómeno que usa intensivamente los recursos del sector agroforestal para la superación de la pobreza. Los planteamientos acá no son uniformes ni están propiamente articulados. Irían desde las demandas tradicionales de profundizar en la reforma agraria, hasta ideas más novedosas en torno a un capitalismo moderno protagonizado por campesinos. A pesar de las diferencias de estas posiciones, ambas parten de que los avances que se han visto en el sector agrícola se han producido en la parte institucional, como mejoras en la titulación de tierras o acceso a los mercados de tierras. Ambas posiciones coinciden en que el gobierno carece de un convencimiento de que la pobreza rural se puede resolver con mayores oportunidades directas a los pobres rurales; la superación de la pobreza rural vendría en cambio a través de un crecimiento exportador generado por los grandes productores. Esto es lo que explica las nuevas grandes inversiones en meloneras o palma africana, por ejemplo.

Se argumenta que se crearían oportunidades a los más pobres si no se centraran todos los esfuerzos hacia los agricultores de ladera, es decir, hacia agricultura de subsistencia, que ofrece una exigua oportunidad de crecimiento al país. Se podría, en cambio, favorecer una estrategia de desarrollo de productores pequeños, pobres, de cara a aumentar su producción siempre que se acompañe con un apoyo a las tareas de distribución y venta. Es decir, una estrategia de convertir los campesinos y agricultores en empresarios, no solo aumentando su producción sino también involucrándoles en el resto de procesos que conforman el negocio. Algunas organizaciones de la sociedad civil están trabajando en líneas de apoyo empresarial rural. Uno se refiere a cajas rurales y de crédito, como un primer paso para acceder a nuevos productos y mercados. Se da capacitación a comunidades rurales, que constituyen fondos con los recursos de los agricultores y de otros sectores rurales no agrícolas (especialmente mujeres). El problema es que esta iniciativa no puede progresar más allá del límite de los escasos recursos y beneficios puedan generar.

Otra línea desarrollada tiene que ver con la creación de empresas (sociedades anónimas) con accionariado de los propios agricultores. Se persigue mejorar la producción pero sobre todo generar mayor valor agregado mediante la diversificación de productos. Son también fundamentales las decisiones de cómo y dónde vender los nuevos productos. Similarmente se está desarrollando el concepto de 'agricultura por contrato' en el que apoyan el proceso de búsqueda de compradores, mercados, y negociación de estos contratos. Este desarrollo empresarial en realidad constituye una extensión de las tradicionales cooperativas y se organizarían en torno a principios de manejo capitalista de empresas agrícolas. Los agricultores serían no solo trabajadores sino también socios capitalistas, que aportan capital financiero, toman parte en las decisiones de la empresa, reparten beneficios, y pueden

comprar y vender sus acciones (sujetas a unas reglas fijadas por las empresas). El recuadro 3 abajo describe la única iniciativa exitosa hasta el momento de capitalismo agrícola moderno registrada en Honduras. Sin embargo, la propia experiencia pone de manifiesto una serie de limitaciones. En primer lugar, se aprecia la excepcionalidad de la misma, siendo en realidad la única empresa de esa naturaleza en funcionamiento (otras tres o cuatro en el país están en diferentes grado de evolución y bajo la tutela de una organización de la sociedad civil, Funder). En segundo lugar, se pone de manifiesto que los problemas de financiación que estas iniciativas enfrentan. Si bien las contribuciones de los socios palian en parte la falta de financiación, el propio tamaño de estos esfuerzos limita la magnitud de la iniciativa. En tercer lugar, y como consecuencia de los dos anteriores, es difícil pensar en una incidencia significativa de este tipo de iniciativas si no se puede articular una estrategia regional o nacional. Es a su vez difícil imaginar que esto sea posible sin una significativa intervención pública, en forma de subsidios o condiciones favorables de crédito. Se podría argumentar que sin este apoyo institucional y/o financiero es difícil que estas experiencias funcionen; sin embargo, con este tipo de apoyo, se puede también cuestionar la sostenibilidad de la estrategia y su naturaleza capitalista.

Recuadro 3: El capitalismo 'moderno' de Tropical Yojoa

Tropical Yojoa es una sociedad anónima campesina localizada en Santa Cruz de Yojoa, Departamento de Cortés, a pocos kilómetros del Lago de Yojoa. Como tal es la única empresa de esta modalidad en el país, aunque existen otras cuatro iniciativas de agrog negocios capitalistas en proceso de formación. Tropical Yojoa se dedica fundamentalmente a la producción de yuca, aunque también diversifica su producción mediante el cultivo de camote, piña y pataste. Fundada en marzo del 2003 agrupa a 48 socios-campesinos, seis de ellos mujeres. Entre los socios, la mayoría son pequeños productores, el mayor con menos de 5 manzanas. Otros socios, sin embargo, alquilan tierra para poder producir de acuerdo a los pedidos de la empresa. Las decisiones se toman en conjunto. Ningún socio tiene más de 20 acciones, con un valor nominal cada una de 100 lempiras. Un consejo de administración decide la compra y venta de acciones. Todos los socios se reúnen una vez al año en una asamblea general, así como en una asamblea extraordinaria para determinar el nuevo consejo de administración según los estatutos de la empresa. El consejo de administración se reúne una vez al mes, donde se discuten y deciden temas relevantes a propuesta de seis comités, del gerente o del administrador. Estos comités se encargan respectivamente de temas relativos a la producción (trabajo en el campo), la administración, el proceso (trabajo en planta), comercialización, medio ambiente y capacitación.

Tropical Yojoa ha adquirido con las aportaciones de sus socios y los primeros beneficios capitalizados (esto es, no repartidos entre sus socios), un horno de secado, un camión propio, una computadora con un sistema contable instalado y es propietario del terreno donde se ubica la empresa. Tiene además previsto construir una planta de empaque que permita realizar esta actividad en un recinto cubierto, y no al aire libre tal y como se realiza en la actualidad. Su volumen de negocio para el primer trimestre del año fue de 310,000 lempiras, mientras que el del segundo trimestre superará con seguridad los 400,000 lempiras. Esto indica un mejor desempeño de lo esperado, que a principio de año se cifraba en 100,000 lempiras mensuales. Las utilidades mensuales se estimaron al principio de año en torno a las 15,000 lempiras mensuales, aunque esperan superar las 20,000 como promedio mensual durante el primer semestre del año. Además del trabajo de sus socios, Tropical Yojoa tiene entre 30 y 40 personas en plantilla, típicamente familiares de los propios socios.

Los socios de la empresa declaran exitosa su experiencia. Mediante un proceso de parafinado, Tropical Yojoa ha aumentado el valor agregado de su producto básico, la yuca. En la actualidad sirve a las principales superficies comerciales alimenticias en Tegucigalpa, San Pedro Sula y Siguatepeque. Está intentando abrir nuevos mercados en Islas de la Bahía, y aspira algún día a exportar a Costa Rica y a Estados Unidos. Declaran estar al corriente de las últimas técnicas de producción de la yuca, tras recibir una capacitación en Costa Rica. En sus inicios Tropical Yojoa dependía totalmente del financiamiento, asesoramiento y gestión de la Fundación FUNDER, una organización sin ánimo de lucro especializada en el asesoramiento y capacitación sobre la gestión empresarial rural. En la actualidad, los socios reportan un alto nivel de independencia y consideran que la empresa es sostenible (aún cuando siguen vinculados al asesoramiento de FUNDER). Tropical Yojoa considera que su principal virtud es la flexibilidad de su proceso productivo. Carecen de almacenes por lo que ajustan la producción de acuerdo a los pedidos. Esto requiere una jornada de trabajo variable y una necesidad de responder a pedidos inesperados de un día para otro. A su vez, esto constituye un problema pues limita su capacidad de planificar: Tropical Yojoa trabaja por pedidos, no por contratos. Otro problema que la empresa identifica son sus restricciones crediticias. Los propios socios consideran clave reinvertir la totalidad de sus utilidades por el momento, y reconocen que sus planes de expansión están limitados por su incapacidad de acceder a créditos substanciales. En este sentido, la experiencia de Tropical Yojoa puede ser paradigmática: existen posibilidades de mejorar las condiciones de los agricultores con experiencias novedosas de organización. Sin embargo, estas iniciativas necesitarán de recursos adicionales para poder pegar un salto cualitativo hacia delante.

Fuente: autor en base a entrevistas al gerente y administrador de Tropical Yojoa.

(ii) *Innovación*. Otros sectores de la sociedad civil plantean al igual que en el caso anterior un papel protagónico de los sectores productivos en la reducción de la pobreza. Partidarios de esta visión siguen apostando por las exportaciones como motor de la creación de la riqueza, pero advierten que se requiere aumentar la productividad de estas exportaciones a través de inversiones, competitividad e innovación. Un papel clave en esta estrategia la tendrían las pequeñas y medianas empresas, las *pymes*, sobre todo en sectores nuevos de potencial atractivo para el país, como el turismo, la maquila, o el sector agroforestal. Hasta ahora todas las estrategias gubernamentales relativas al turismo se han centrado en grandes capitales, sobre todo procedentes del exterior. Hay sin embargo programas con universidades locales (UNITEC) e internacionales (canadienses) para crear un turismo alternativo, con carácter local, en pueblos de la periferia de Tegucigalpa como piloto y expandir luego estas experiencias hacia el área lenca. Crítico para esta iniciativa es el establecimiento de un centro de estudios que analice diferentes posibilidades, descubra potencialidades, gustos y demandas.

Otro sector al que se apuntan mayores potencialidades es la *maquila*. La nueva estrategia iría encaminada hacia la creación de pequeñas maquilas subcontratadas por las grandes maquilas. Estas pequeñas maquilas habrían de aportar un mayor valor agregado, más allá del simple ensamblaje de telas. En este sentido se habla de crear una especie de ‘universidad de textiles’ en donde *graduar* pequeñas maquilas en temas de investigación y diseño. Si estas iniciativas reportan resultados favorables, se podrían implementar también a otras áreas como agronegocios o plantas ornamentales. Instituciones hondureñas como FIDE están trabajando en investigar las posibilidades de comercializar estos productos en cinco grandes ciudades de los Estados Unidos.

Los defensores de esta posición también reconocen un rol del Estado en este tipo de crecimiento. Mejorar el clima de inversión y avanzar en la simplificación administrativa son tareas claves que requieren de la aportación del sector público. Asimismo, existe un área fundamental en el que los sectores público y privado deben unir sus fuerzas: la mejora de la calidad de gestión. La gestión se puede mejorar no solamente (o fundamentalmente) a través de la mejora de las vías de comunicación e infraestructuras, sino también mediante la certificación de empresas y la facilitación de innovación. Esta innovación se puede facilitar a través de la creación de *clusters* pero también a través de la creación de centros de innovación tecnológica, que permitieran racionalizar y concentrar servicios de información comercial y financiera, diseño y producción, y búsqueda de mercados. Algunas *experiencias piloto en el sector de muebles y cerámica decorativa ya existen* (FIDE-www.hondurascompite.org)

A pesar del rol estatal, es fundamental adoptar un enfoque inequívoco pro-mercado. Esta visión parte de que el problema hasta ahora es que el productor (sobre todo pequeño y mediano) no se ha preocupado de a quién vender. Ni clusters ni mejoras innovadoras por si solos necesariamente resuelven este problema. Sería conveniente combinar estos avances con el desarrollo de encadenamientos (*linkages*) con el resto de la economía, donde productores se aglomeran geográficamente pero también se preocupan de encadenarse con micro y pequeños productores en torno a productos o marcas comerciales.

Si bien es indudable que este enfoque enfatiza acertadamente cuestiones de capacitación, de desarrollo de nuevos agentes productivos como las *pymes*, y la búsqueda de clientes y mercados como un componente relevante más de las decisiones del productor, la principal inquietud que surge de este tipo de crecimiento es su capacidad de absorber recursos hasta la fecha destinados en sectores que carecen de potencialidades. Una estrategia de este tipo podrá ser efectiva en reducir pobreza en tanto que se pueda extender al mayor número posible de sectores y o regiones. En la medida que la pobreza se concentra en hogares con recursos iniciales suficientes para crear pequeñas y medianas empresas, el crecimiento originado no estaría concentrado en los más pobres.

(iii) *Crecimiento en torno al recurso hidrográfico.* Un pequeño grupo crítico de la sociedad civil plantea un giro radical a la concepción de una estrategia de reducción de la pobreza. Según esta posición, *una ERP no puede organizarse en torno a la incidencia de necesidades básicas insatisfechas o de falta de ingresos. Una ERP sostenible necesariamente debe reducir la pobreza a través de la generación de riqueza*, por lo que las estrategias deben estar concentradas en torno a las capacidades productivas. Además, no solamente las capacidades productivas deben establecerse a nivel de sectores productivos, sino en torno a los recursos disponibles sobre los que desarrollar estas capacidades. En el caso de Honduras, *estos recursos son fundamentalmente el recurso humano, especialmente joven, y recursos naturales, especialmente el agua*. En última instancia, el tema ambiental y rural tiene claras implicaciones de sostenibilidad macroeconómica, de crecimiento y de reducción de la pobreza. Más aún, la ERP carece de un tratamiento territorial real de la pobreza: dado que el terreno del país no es homogéneo ni la población es homogénea, los lineamientos no pueden ser tampoco nacionales.

Una estrategia alternativa de reducción de la pobreza que se enfoque en la concentración de pobres y el uso del recurso humano y natural del país en torno a cuencas hidrográficas, llevaría necesariamente –según sus defensores- a concentrar los esfuerzos de la estrategia en la vertiente pacífica del país. Jerárquicamente, se puede organizar un plan de crecimiento pro-pobre primero por vertientes, luego por cuencas y sub-cuencas y finalmente a nivel municipal. Al no estar la estrategia de crecimiento ni de reducción de la pobreza organizada por estos criterios sino otros criterios nacionales, sectoriales o municipales, la actual estrategia es incapaz de reducir la pobreza de la forma esperada (Falck, 2004).

Conseguir una reducción rápida de la pobreza a la vez que crecer de forma sostenida respetando los recursos naturales requeriría la organización de mancomunidades en torno a sub-cuencas hidrológicas. Con ello la producción agrícola aumentaría su eficiencia, pero también se conseguirían otros avances para las comunidades: se potenciaría la formación de capital social; el desarrollo de redes de protección social; la activación y racionalización de la demanda de servicios públicos (y ambientales). Los defensores de esta visión se quejan de que su discusión técnica nunca se ha producido. La disponibilidad de estadísticas y la división político-administrativa ha imperado, y el sector agrícola se ha intentado desarrollar a base de proyectos y no de programas integrados. La crítica se extiende a que Honduras padece una cierta confusión conceptual entre descentralización (administrativa y de servicios) y desarrollo local, por lo que este último ha sido relegado.

A pesar de lo ‘novedoso’ de esta propuesta en lo que implica de lineamientos y formato de implementación de una ERP, se observa de nuevo una insistencia en la creación de riqueza como instrumento de superación de la pobreza. Las principales inquietudes que surgen de esta propuesta coinciden con las anteriores en que la explotación de las potencialidades identificadas vaya a usar en efecto de manera desproporcionada aquellos sectores más pobres. ¿Se pueden crear potencialidades en torno a recursos que son limitados? ¿Será un crecimiento basado en un determinado número de cuencas hidrográficas capaz de generar otras oportunidades en las comunidades sin acceso a esas potencialidades?

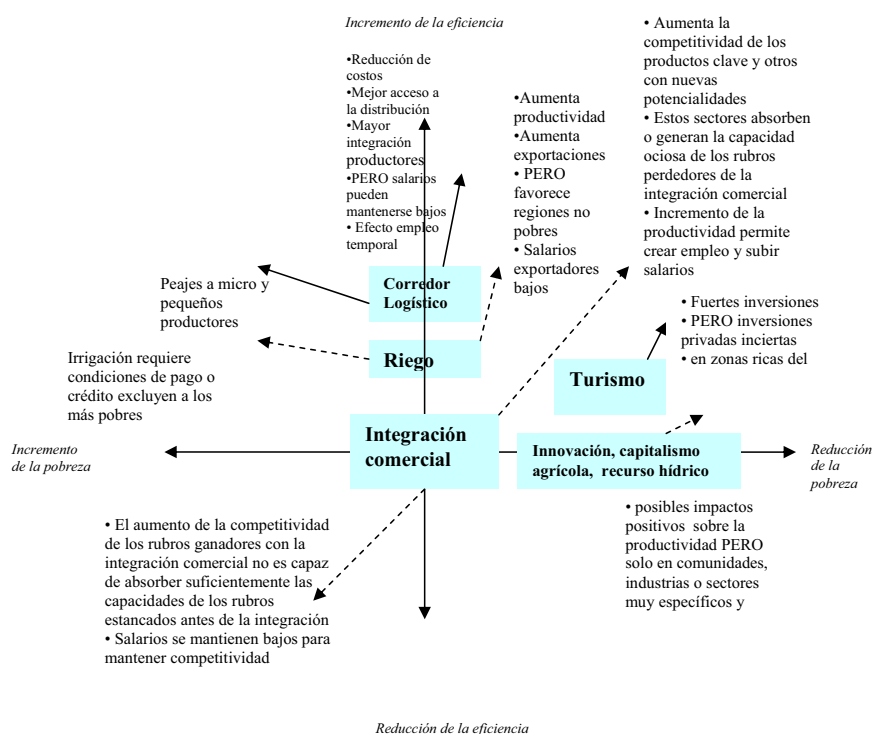
2.4. Taxonomía pro-pobre de las propuestas de crecimiento en Honduras: una evaluación prospectiva

Siguiendo la metodología de taxonomía desarrollada en el informe regional del ISS de este año, se pueden ordenar los impactos prospectivos de las propuestas de crecimiento pro-pobre en torno a sus consecuencias en el crecimiento y en la reducción de la pobreza de forma separada. En el apéndice 1 se presentan de forma sistemática los argumentos favorables propuestos por los defensores de cada lineamiento de política de crecimiento pro-pobre. En la última columna del cuadro reportado en el apéndice se analizan críticamente estos argumentos y se concluye sobre las posibilidades de que cada propuesta lleve a un tipo de crecimiento que mejore desproporcionadamente las condiciones de vida de los más pobres. Este análisis es necesariamente *tentativo, subjetivo y prospectivo* en tanto en cuanto la mayoría de las medidas mencionadas están o en fase de

diseño o en etapas iniciales de implementación. A continuación se reporta la representación gráfica de estos efectos prospectivos de forma agregada para apreciar su potencial total. Aún a pesar del carácter subjetivo de este ejercicio y de la dificultad de comparar las magnitudes de los efectos previstos, resulta todavía interesante realizar este ejercicio. En efecto, éste permite diferenciar efectos directos e indirectos. También permite elaborar sobre las condiciones que han de cumplirse para que políticas propuestas puedan llegar a ser pro-pobres. Otro aspecto relevante a tener en cuenta es la amplitud de la política, esto es, su capacidad de extender impactos a nivel nacional más allá de beneficiar un puñado de productores o una única comunidad. Finalmente, el análisis asume que existen las condiciones políticas e institucionales en el país como para llevar a cabo estas medidas. Si bien esto no es necesariamente realista en el corto plazo para todas las políticas, puede argumentarse que en el mediano o largo plazo las reformas necesarias pueden ser implementadas.

En resumen, podemos apreciar que existe un claro *potencial* de crecimiento pro-pobre de las medidas propuestas, si bien el grado de incertidumbre que determinará el impacto final de cada una de estas iniciativas es lo suficientemente alto como para no poder concluir que ese potencial será necesariamente realizado. El siguiente gráfico, al presentar de forma conjunta la taxonomía de todas las propuestas consideradas, muestra que en efecto buena parte de los impactos esperados de cada estrategia se concentran en el cuadrante superior derecho, esto es, el cuadrante de crecimiento económico con reducción de la pobreza. En cambio, existen rasgos inciertos que se reparten entre el cuadrante de crecimiento con reducción de pobreza; crecimiento con incremento de pobreza; y recesión con incremento de pobreza, que nos impiden concluir sobre el impacto final de todos los efectos en juego para cada propuesta. Interesantemente, se puede prever que la magnitud de estos impactos varía considerablemente desde fuertes potencialidades de crecimiento con reducción de la pobreza (procedentes de la reducción de costos en el caso del corredor logístico) hasta fuertes efectos negativos sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza (como en el caso de una integración comercial que beneficie sectores incapaces de halar abundante mano de obra). La combinación exacta de impactos potenciales a observar en Honduras está todavía por determinar habida cuenta el grado de diseño y/o implementación preliminar de estas estrategias. Todavía en este punto es conveniente, sin embargo, resaltar la existencia de estas potencialidades trabajando en direcciones opuestas dentro de cada iniciativa. Es el diseño final y la forma exacta de implementación la que determinará si cada propuesta torna en efecto en una de crecimiento pro-pobre o no.

Gráfico 1: Taxonomía Conjunta de las Propuestas de Crecimiento Pro-pobre



2.5. Posibles Riesgos de las Estrategias de Crecimiento Pro-pobre Planteadas

Del análisis anterior del concepto de crecimiento pro-pobre y de cómo hacer operativo este tipo de crecimiento surge una serie de inquietudes o potenciales riesgos para la reducción de pobreza en Honduras. En concreto, la falta de claridad, conocimiento y consenso sobre qué es el crecimiento pro-pobre y como articularlo entraña al menos los siguientes riesgos:

[1] Inclusión mecánica de propuestas de crecimiento en la ERP. La nueva percepción generalizada de que la reducción de la pobreza no es el único fin de la estrategia, sino que ha de equiparse con la creación de riqueza podría llevar no sólo a dar un mayor peso al pilar del crecimiento económico dentro de la ERP, sino que girar la importancia de reducir la pobreza a favor de crecer económicamente. Resulta obvio que ambos fenómenos y procesos están ligados pero de ninguna manera son automáticos. El riesgo consiste pues en introducir de forma automática en la ERP *cualquier* política que espera contribuir al crecimiento, justificándola en que es una condición previa a reducir la pobreza.

[2] Obviar la distribución de beneficios entre pobres y no pobres. Relacionado con el riesgo anterior vale decir que los grandes proyectos de inversión en infraestructura no son nuevos en el país. Lo que es nuevo es su defensa y promoción como políticas inevitablemente pro-pobres. Es necesario argumentar de forma más convincente cuáles son los mecanismos de transmisión que llevarán a ese fenómeno de reducción de pobreza. La mejora de eficiencia y la creación de empleo en exporta-

ciones son en el mejor de los casos mecanismos indirectos que pueden ser más débiles que otros mecanismos directos que mejoren desproporcionadamente el bienestar de los grandes productores y exportadores. El riesgo acá consiste en que efectos potencialmente positivos para los pobres no se comparen con los efectos potenciales para los no pobres, justificándose así cualquier política que mejore las condiciones de los pobres aún cuando mejore incluso más la de los no pobres.

[3] *Olvidar los excluidos de las ‘nuevas’ potencialidades.* Relacionado con lo anterior, existe una tendencia a hablar de oportunidades y potencialidades procedentes de estas políticas propuestas. Este es por ejemplo el caso de la integración comercial, la innovación, o el turismo. Hay sin embargo falta de claridad sobre qué se va a hacer con aquellos sectores que no pertenecen al grupo beneficiado de explotar las nuevas potencialidades. ¿Ha de esperarse que las nuevas potencialidades ‘absorban’ mano de obra de sectores rezagados? ¿Se les tratará de incluir a los sectores rezagados en el sector productivo de la economía o se les relegará a ayuda asistencial? Acá el riesgo consiste en olvidar los excluidos del proceso de explotación de potencialidades.

[4] *Sobrevalorar la verdadera magnitud de los impactos de crecimiento pro-pobre.* Aún cuando es posible esperar que el impacto de las políticas planteadas simultáneamente favorezca el crecimiento y la reducción de la pobreza, es necesario preguntarse si pueden articularse como una estrategia a nivel regional o nacional más allá de una experiencia exitosa a nivel comunitario. Eso implica no sólo cuestiones institucionales sino también financieras. El riesgo acá consiste en que iniciativas exitosas a nivel local no puedan convertirse en estrategias nacionales que verdaderamente reproduzcan efectos favorables en crecimiento y reducción de la pobreza de forma significativa a lo largo del país.

[5] *Fatiga entre las contrapartes nacionales.* En la medida que diversas políticas de crecimiento económico sean incluidas irresponsablemente en la ERP y defendidas por su capacidad de reducir la pobreza sin evidencia o argumentos convincentes, se está erosionando la credibilidad de la ERP. Esto dificulta aún más la posibilidad de que las contrapartes nacionales apropien efectivamente la ERP o al menos mantengan un compromiso con un proceso que creen desvirtuado. El riesgo acá consiste en que ‘experimentar’ con las propuestas a incluir en la ERP puede tener un efecto negativo en el grado de compromiso actual y apropiación futura.

Estos riesgos son demasiado probables para ser ignorados en la propuesta de crecimiento pro-pobre en el país. Por un lado, la capacidad del crecimiento económico tradicional para absorber mano de obra pobre ha sido cuando menos limitado: Cuesta (2002) indica que durante los Noventa la tasa promedio de crecimiento anual del empleo (4.8%) ha sido sólo capaz de absorber el crecimiento anual de la población en edad de trabajar (4.7%). Por otro lado, la elasticidad de crecimiento y reducción de la pobreza no sólo ha sido baja desde los Noventa (promediando 0.56 puntos de reducción de la incidencia de pobreza por cada punto de crecimiento desde 1991 hasta 2003), sino

que también ha sido muy volátil (oscilando entre -2.33 en 1999 y 0.34 en 1994). Algo parecido puede indicarse con las tasas de inversión en el país y de inversión directa extranjera (aunque el promedio de crecimiento anual durante el periodo 1990 al 2003 es alto, 5% y 20% respectivamente, según cifras del Banco Central). La volatilidad también define la experiencia de crecimiento de las exportaciones en el país durante la década de los noventa. De hecho, Cuesta y Sánchez (2004) indican que el coeficiente de variación durante los Noventa de los ingresos de las exportaciones no tradicionales (0.26) es tan alto como el de exportaciones tradicionales (0.34 en el caso del banano, 0.20 del café, ó 0.,22 del resto de exportaciones tradicionales). En lo que se refiere al producto por trabajador, éste ha caído durante el periodo 1990-1999 con un promedio anual de -1.5% (ver Cuesta y Sánchez, 2004: 383). Esto indica que las iniciativas propuestas necesariamente tienen que profundizar aquellas tendencias insuficientes de crecimiento o de absorción de creciente mano de obra; estabilizar las tendencias volátiles tradicionales de exportaciones y de inversión; y revertir tendencias decrecientes (y volátiles) de productividad en la economía hondureña para tener efectivamente un carácter pro-pobre sustantivo. En tanto en cuanto las propuestas planteadas incidan en elementos continuistas muy probablemente serán incapaces de alterar las tendencias tradicionales de volatilidad y vulnerabilidad y por ello de acelerar el crecimiento económico y la reducción de pobreza observados hasta la fecha. Sin embargo, tampoco es posible afirmar con rotundidad que cualquier aspecto novedoso en propuestas de crecimiento vaya automáticamente a revertir las tendencias tradicionales. De hecho, las propuestas aún cuando novedosas y exitosas en traer crecimiento económico estarán lejos de reducir sustantivamente la pobreza en la medida que:

- (i) las propuestas exitosas no sean capaces de extenderse más allá de una comunidad o municipio o más allá de un sector o industria específica;
- (ii) se concentren en regiones, comunidades o grupos que no son los pobres o los más pobres;
- (iii) sus efectos (por ejemplo, sobre la mano de obra) sean limitados en el tiempo o se reviertan por otros factores (por ejemplo, menos salarios);
- (iv) requieran de fuentes de co-financiamiento que repercutan en la exclusión de los más pobres;
- (v) no consigan o no sostengan la financiación privada esperada;
- (vi) no existan políticas compensatorias para los excluidos o perdedores de esas políticas;
- (vii) aumenten la competitividad pero no inciden en la productividad.

Como el análisis de la taxonomía de las políticas indica, estos elementos (individual o colectivamente) son demasiado probables para ignorarlos. Su discusión no está lo suficientemente avanzada en la documentación existente de las propias iniciativas; al menos no lo suficiente para poder confirmar (ni rechazar) que las propuestas están en efecto ‘cerca’ de llevar al país a un crecimiento pro-pobre. Sin embargo, la realización de estos riesgos puede tornarse en una ventaja para el diseño de políticas de crecimiento pro-pobre. Una propuesta evidente a partir de este análisis es la sistematización *ex ante* de políti-

cas de acuerdo a aquellos criterios de impacto económico y distributivo favorables para el crecimiento. Este tipo de sistematización o ranking de méritos ya se realiza para la priorización de proyectos de la ERP (ver GdH, 2002), por lo que vendría a dar consistencia y rigurosidad a la priorización de iniciativas (ya sean proyectos, programas o políticas) dentro del objetivo global de reducir pobreza en Honduras. La propuesta pues consistiría en asignar puntajes a las políticas propuestas según los efectos esperados en una serie de dimensiones consideradas deseables para una política de crecimiento pro-pobre. El puntaje por dimensión puede ser uniforme o heterogéneo dependiendo de la importancia concedida a los diferentes criterios. A modo de discusión, un puntaje preliminar de las políticas 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 (rural, mujer, indígena);
- (2) salarios de la nueva mano de obra empleada no se reducen (ni tampoco de 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 insumos productivos;
- (4) iniciativas incluyen no sólo una comunidad ni un sector sino que se articulan más ampliamente a nivel regional, nacional o entre diversos sectores de la economía;
- (5) iniciativa o política cuenta con fondos o inversiones sostenibles y seguras;
- (6) políticas incluyen planes de contingencia o compensación para afectados.

Esta lista indicativa puede ampliarse en función de otros criterios considerados importantes para alcanzar un crecimiento pro-pobre. Entre ellos, se pueden citar, 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. Una clasificación de este tipo tiene varias ventajas. Primero, permite sistematizar y racionalizar la discusión, diseño y selección de políticas e iniciativas en este caso pro-pobres. Segundo, favorece la transparencia y rigor en la selección de las políticas, evitando arbitrariedades y vaguedades en su elección. Tercero, introduce la flexibilidad necesaria a la hora de fijar y variar criterios de selección clave de acuerdo a las necesidades concretas del país y futuros cambios. Cuarto, dota de consistencia la selección de programas y proyectos, por un lado, y de políticas, por el otro, de forma que todas son elegidas bajo una misma dirección declarada de reducir pobreza en el país a la vez que se crece económicamente. Un tipo de consistencia que hasta la fecha ha carecido la ERP. Finalmente, permite una discusión *ex ante* de las prospectivas y viabilidad de que las propuestas planteadas sean efectivamente pro-pobres. Un puntaje bajo de un grupo de alternativas nos indicaría que las posibilidades de crecer con mejora redistributiva no debería esperarse en el país, además de indicarnos qué factores entran en contradicción. Es clave entender estos balances o compensaciones entre efectos para evitar

falsas expectativas. En última instancia, esta práctica debería proveer también posibles correcciones de las propuestas para convertirlas hacia una senda de crecimiento pro-pobre. En concreto, si debiera profundizarse o acelerarse un efecto de la política (por ejemplo, apuntalar la inversión privada en una estrategia de desarrollo turístico), o por el contrario, debería abandonarse completamente un aspecto de la misma (por ejemplo, abandonar la expectativa de que el corredor logístico puede financiarse con peajes). Un puntaje alto, en cambio, nos indicaría que existen políticas en las que diferentes efectos convergen todos hacia una dirección favorable para el crecimiento y la reducción de pobreza, y es por tanto un candidato óptimo para priorizar.

2.6. Balance del Crecimiento Pro-pobre en Honduras

En Honduras como en otros países inmersos en estrategias de reducción de la pobreza se habla de crecimiento pro-pobre y de la necesidad de aumentar la capacidad con que el crecimiento económico se traduce en reducción de la pobreza. Las cifras indican claramente la necesidad urgente de mejorar esta capacidad del crecimiento económico, pero también de la necesidad de asegurar también un crecimiento económico rápido y sostenible. *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.*

A pesar de esta falta de claridad conceptual y operativa, la ERP revisada en Honduras declara realizar un giro para fortalecer el pilar del crecimiento en la ERP, mediante el énfasis en mecanismos de mercados y de inversiones que permitan aprovechar las nuevas potencialidades y aumentar la eficiencia de la economía. En última instancia, este giro persigue acelerar el crecimiento económico. Sin embargo *esto no es en realidad un giro hacia una estrategia totalmente novedosa, sino en su mayor parte hacia políticas que ya se implementaron en el pasado como las inversiones en infraestructura o mayor apertura comercial.* No obstante, también se apuesta por un nuevo sector, el turismo, y se plantean (tímidamente) dentro de la sociedad civil otras posibilidades como capitalismo agrícola, innovación o desarrollo hidrológico. *Lo que sí resulta novedoso, sin embargo, es la defensa de todas estas políticas por un supuesto impacto pro-pobres, es decir, por llevar inevitablemente a la reducción de la pobreza.* Esto puede ser por efectos directos de eficiencia esperados entre los más pobres o por efectos indirectos sobre empleo y salarios.

Sin embargo, *todas estas propuestas comparten entre sí un limitado grado de implementación e incertidumbre en su financiación hasta el momento.* No hay intentos rigurosos de aportar evidencia sobre los efectos esperados de estas políticas ni cómo se distribuirán los posibles beneficios entre diferentes grupos socioeconómicos (sólo en el caso de la reforma tributaria y privatización eléctrica se ha hecho este esfuerzo hasta el momento). *Se corre también el riesgo de que aún siendo exitosas estas iniciativas no puedan extenderse a nivel nacional y queden en meras experiencias a nivel comunitario o sectorial.* Más importante es el hecho de que aunque existan potencialidades para crecer e integrar a sectores de bajos recursos (no necesariamente los más pobres, sin embargo), *no cualquier formato de estas propuestas llevará simultáneamente al crecimiento con reducción de la pobreza.* Las nuevas propuestas necesariamente deben acelerar las tendencias

existentes de absorción por parte del mercado laboral de mano de obra (no calificada), así como reducir la volatilidad de las exportaciones (incluso de las no tradicionales), reducir la volatilidad de flujos de inversión, y revertir la tendencia de (escasa y variable) productividad, entre otras, para que el impacto de las mismas en el crecimiento y reducción de la pobreza sea sustantivo. Para ello, se ha de profundizar mucho más en el diseño de programas en las áreas o propuestas que identifiquen los mayores impactos favorables entre los más pobres, bien sea por efectos directos o efectos indirectos en el empleo, salario o acceso a servicios básicos. Una sencilla solución podría ser la creación de un ranking sistemático de los impactos esperados de políticas sobre una serie de criterios distributivos y de crecimiento económico de forma similar al sistema existente de priorización de proyectos de la ERP.

3. Temas Transversales:

Coordinación entre Donantes²²

Esta sección se concentra en el papel de la cooperación internacional en apoyar la ERP durante el año 2004. Para ello, se analizan los avances en la coordinación y armonización entre donantes, y los avances ocurridos en las modalidades de ayuda externa, tanto de Apoyo Presupuestario (AP) como de Apoyo Sectorial (AS). En concreto, se valora si se ha incrementado la apropiación de la ayuda internacional por parte del gobierno hondureño, por un lado, y si se ha mejorado la eficiencia de la ayuda, por el otro lado.

3.1. El contexto del 2004

Es interesante notar que el contexto hondureño está marcado por una serie de circunstancias que lo hacen diferente del que caracteriza la cooperación internacional en Bolivia y Nicaragua, los otros dos países objeto de estudio. Primero, desde principios del 2002 hasta febrero del 2004, Honduras no tenía un programa vigente con el Fondo Monetario Internacional, lo cual es atribuible sobre todo a problemas en el área fiscal, como se mencionó en la primera sección del informe. Dado que un acuerdo con el FMI es condición *sine qua non* para recibir apoyo presupuestario (incluyendo los "préstamos basados en políticas" – *policy based loans* – de los bancos multilaterales), así como para recibir alivio a la deuda interino, los *retrasos en la firma de este acuerdo PRGF* han afectado la financiación de la ERP. Más allá de que el gobierno no ha podido disponer de fondos adicionales para ejecutar la ERP, esto también ha significado que el resto de donantes no han podido ejercer una influencia significativa en la ejecución de la ERP, a través de las condiciones generalmente ligadas a un apoyo presupuestario.

Un segundo factor que ayuda a explicar los pocos avances en la financiación internacional en Honduras es la *composición histórica de su grupo de los donantes*, donde predominan donantes con poca experiencia y afinidad hacia el apoyo presupuestario. En tercer lugar, las próximas elecciones presidenciales a celebrar en noviembre del 2005 (con primarias al interior de los partidos en febrero del 2005) juegan también un papel relevante en la (escasa) dinámica de cambios esperables en el país. Aunque el país ahora tiene un acuerdo con el FMI, la *'proximidad' de las elecciones* históricamente paraliza la efectividad de la administración en el gobierno, sobre todo en lo que respecta a

²² El tema transversal de género se presenta de forma específica en un informe especial para Bolivia, Honduras y Nicaragua en conjunto. En cualquier caso, el apéndice 2 presenta de forma ejecutiva las principales conclusiones del informe.

iniciativas de cierta envergadura como es el paso a un sistema de apoyo sectorial. Finalmente, 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.

Las siguientes secciones analizan primero si la ERP ha llevado a más coordinación y armonización entre los donantes, así como el papel del gobierno en esta coordinación. Luego se analizan los avances hacia AP y AS, incluyendo un análisis de las condiciones que los diferentes donantes ponen para estas modalidades de ayuda. Al final se elabora sobre la apropiación de la ayuda, y sobre los avances en términos de eficiencia y eficacia de la ayuda.

3.2. La coordinación entre donantes: una necesidad reconocida, sin avances substantivos

Como el informe del año 2003 indicaba (ISS, 2004), existía ya en el 2003 un foro para la coordinación de los donantes, el Grupo de los 15 (G15). Originalmente, el antecedente del G15 es el G-5, formado después del huracán Mitch en 1998. En el último año este grupo se ha ampliado con Francia y Suiza, y ahora se conoce como el G17. Este foro cuenta con tres niveles: el Grupo de Embajadores y Representantes (GER); el Grupo Técnico de Seguimiento que prepara la agenda para el GER; y varios grupos técnico-sectoriales.

Varios donantes afirman que el G17 sirve la tarea de mantener contactos e intercambiar información entre los donantes. No obstante, el G17 es muy heterogéneo en su composición, incluyendo a donantes bilaterales y multilaterales. *La propia comunidad internacional entrevistada reconoce que hay más comunicación entre los bilaterales (bilateral-bilateral), que entre los multilaterales y los bilaterales (multilateral-bilateral).* A pesar de esta asimetría, se reconoce también que existe poca coordinación entre los donantes al nivel operativo y al nivel estratégico de políticas de ayuda. En este sentido, un representante de la comunidad internacional en el país manifestó elocuentemente que "si no fuera Honduras tan pobre, duplicaríamos muchos esfuerzos.... Estamos repitiendo muchos errores porque no aprendemos el uno del otro". *Más allá de las relaciones al interior de la comunidad donante, las relaciones entre Gobierno, sociedad civil y donantes canalizadas a través de las mesas sectoriales no están exentas de dificultades.* Una reciente evaluación independiente (HLSP, 2004) apunta una serie de deficiencias en el funcionamiento de estas mesas: (i) una débil planificación, definición de objetivos comunes y claridad en los procesos; (ii) falta de liderazgo del Gobierno en estas mesas o al menos falta de visualización de ese liderazgo; (iii) falta de comunicación entre los líderes de las diferentes mesas; (iv) falta de apropiación nacional entre algunos agentes clave, que creen que se trata de una exigencia de la cooperación externa; (v) avances muy desiguales de las diferentes mesas; (vi) reuniones poco sistemáticas. A pesar del convencimiento generalizado de la necesidad de un espacio de encuentro tripartito y de cambios recientes en la estructura de las mesas (más mesas, más presencia de la sociedad civil, transversalización de temas de género, competitividad, descentralización, transparencia y derechos humanos, y ambiente), la percepción captada en las entrevistas para este informe confirman las conclusiones de HLSP (2004).

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*. Todos los donantes entrevistados están conscientes que se debe avanzar mucho más en temas de armonización, ya sea a raíz de la ERP o por dar seguimiento a la Declaración de Roma.²³ En la práctica, sin embargo, los avances no son muchos. Según varios donantes entrevistados, la armonización de procesos y procedimientos de los donantes es un proceso difícil y de larga duración, y no siempre lineal. Un representante entrevistado calificó el nivel de cooperación actual como más bajo que en el tiempo de reconstrucción después del Mitch con el Plan Nacional de Reconstrucción. En junio del 2004, una delegación del G17 habló con los partidos políticos en el Congreso incluyendo a los posibles candidatos presidenciales, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de la ejecución de la ERP y de la agenda de armonización donante. Sin embargo, existen dudas sobre la eficacia de estos esfuerzos hacia lograr un compromiso efectivo tras las elecciones. Tampoco el G17 fue capaz de actuar conjuntamente ante la crisis entre el gobierno y los gremios magistrales en junio 2004. El gobierno pidió que la cooperación internacional se manifestara de forma explícita ante la posición desafiante de los gremios. El G17 no pudo o quiso llegar a una declaración consensuada de su posición ante tal situación.

Otro tema especialmente preocupante para la comunidad internacional lo constituye el funcionamiento de las mesas sectoriales. Tras la imposibilidad de la sociedad civil de elegir internamente sus representantes, el gobierno en marzo del 2003 tomó la iniciativa de conformar la composición de las mesas tripartitas sectoriales (según algunos representantes entrevistados, bajo la presión de la comunidad internacional). Estas mesas están típicamente presididas por ministros del sector (en representación del Presidente de la República) y en ellas participan también donantes (representados por los grupos técnicos-sectoriales del G17) y representantes de la sociedad civil. Con estas mesas, el gobierno intenta estimular la coordinación de los donantes, canalizar las contribuciones de la sociedad civil y promover el apoyo sectorial. El gobierno ha propuesto comenzar con SWAps (sector-wide approaches) en cinco sectores: educación, salud, agua y saneamiento, agroforestal y seguridad. Interesantemente, la revisión de la ley del Fondo de Reducción de la Pobreza ha sancionado la expansión de los representantes de la sociedad civil de cinco a doce (ver sección 1.3.2 arriba).

Según los donantes, sin embargo, estas mesas "no funcionan". Se habla mucho de SWAps pero hay pocos avances en la práctica. Sólo en el sector educación se ha llegado a un acuerdo común, pero todavía no es un SWAp en sentido estricto, como se explica más abajo. El otro sector donde hay algún avance es en salud, pero *la opinión generalizada de los donantes entrevistados en términos de los SWAps es que no se esperan avances sustantivos durante esta administración, habida cuenta de la proximidad del año electoral*. En cualquier caso, los donantes generalmente opinan que la ausencia de avances y resultados concretos se debe a la falta de capacidad del gobierno. Consideran que sólo algunos técnicos de alto nivel entienden qué es el apoyo sectorial y cómo se puede promover; sin embargo, a nivel de ministerios este entendimiento es escaso, dificultándose fatalmente su operatividad. También se menciona entre

²³ Declaración hecha en una reunión de alto nivel de los donantes de la OCDE/CAD en 2003.

algunos donantes que este tipo de avances en lo relativo a la ejecución de la ERP quedaron en un segundo lugar para el gobierno ante la necesidad prioritaria de alcanzar un acuerdo con el FMI.

En la práctica, sin embargo, un acuerdo con el FMI no parece tan necesario para alcanzar apoyo sectorial a través de SWAps. Aquí es más importante que la secretaría correspondiente presente un plan estratégico concreto. Aparte de este, se necesita un acuerdo común de los donantes y la existencia de garantías fiduciarias al nivel de las secretarías. Sin embargo, un obstáculo apreciado en la práctica es la existencia de diferentes modalidades propuestas por los diferentes donantes interesados. Algunos donantes quieren poner estos fondos en una canasta común; otros, fundamentalmente interesados en continuar con su agenda de proyectos, consideran que los SWAps sólo sirven para evitar duplicaciones, pero están menos dispuestos a participar financieramente en estas iniciativas.

3.3. El movimiento hacia apoyo presupuestario

La materialización de los préstamos basados en políticas de los bancos multilaterales y el apoyo presupuestario requieren, al contrario que en el caso de los SWAps, siempre como condición la existencia de un acuerdo con el FMI. Las condiciones para la firma de un PRGF del FMI incluyen que el gobierno se comprometa a alcanzar ciertas metas fiscales y monetarias, todo ello dentro de un marco vigente de implementación y revisión de la ERP. Para este último, el gobierno tenía que presentar un Informe de Avance, lo cual se satisfizo en diciembre de 2003. Otra condición para el PRGF fue que el gobierno clasificara los gastos públicos en ERP y no-ERP, según lineamientos del Banco Mundial, y quedaran así perfectamente identificados en los Presupuestos de la República (ver recuadro 1 arriba).

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. Como resultado de la firma del PRGF en febrero de 2004, se ha alcanzado a realizar un Poverty Reduction Strategy Credit (PRSC) por parte del Banco Mundial (BM), y el acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de dos *policy based loans*. Sin embargo, en Honduras no existe una tradición de brindar apoyo presupuestario, y no en vano, existen pocos donantes partidarios de este tipo de apoyo. Donantes bilaterales coinciden en general que las condiciones todavía no se dan para el apoyo presupuestario, particularmente en el área del uso transparente de los fondos. Los últimos informes de revisión de gasto (*Public expenditure review*) y de evaluación financiera (*Country Financial Accountability Assessment*) muestran que todavía falta mucho por hacer. Otros donantes – en posición minoritaria- como Suecia apoyan no obstante el inicio de un giro hacia la modalidad de apoyo presupuestario, aún a pesar de reconocer las deficiencias existentes y el largo camino por recorrer en materia de rendición nacional de cuentas; coordinación entre donantes; y coordinación entre Gobierno, sociedad civil y donantes. Recientemente, la Comisión Europea también ha mostrado una posición favorable y abierta hacia esa dirección. Otros partidarios del apoyo presupuestario en el contexto internacional como el Reino Unido, Suiza, Holanda, Noruega y Dinamarca o bien son pequeños donantes en Honduras o bien no están presentes en el país.

3.4. La práctica con respecto al apoyo sectorial y presupuestario

En cuanto a apoyo sectorial, 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. No es un SWAp en sentido estricto porque no proporciona apoyo a todo el sector, sino que en realidad constituye una modalidad de apoyo sub-sectorial. Además, en materia financiera, *sólo cuatro de los once donantes (entre ellos Suecia) contribuyen a una canasta común administrada por la secretaría correspondiente*. El resto de donantes participaban en el diálogo con la secretaría pero no apoyan financieramente la canasta común. Siguen con sus proyectos concretos, bajo la premisa de que sus proyectos deben apoyar las metas del programa Educación para Todos. Los donantes se han comprometido de apoyar con \$50 millones en tres años.²⁴ En salud, parece que existen algunos avances en la concreción de planes y se habla de un grupo de donantes dispuestos a firmar otro acuerdo común. Es el único sector donde se esperan avances (modestos) hacia otro SWAp sub-sectorial dentro del período de gobierno de la actual administración.

Después del acuerdo con el Fondo se han realizado varias actividades con respecto al apoyo presupuestario. Suecia, que había congelado su apoyo presupuestario desde 2001 por falta de un acuerdo PRGF, desembolsó \$8 millones en este año sin condiciones adicionales. El BID comenzó dos préstamos basados en políticas que ya estaban en preparación por algún tiempo: uno en el área social (US\$30 millones, de los cuales US\$15m como primer tramo, y US\$15m como segundo tramo dependiendo del alcance de los metas y condiciones) otro en el sector bancario (US\$15 millones como primer tramo, y US\$10 millones como segundo tramo a desembolsarse dentro de 18 meses). Este último está dirigido a establecer estándares internacionales (de acuerdo a los acuerdos de Basilea) para la banca hondureña. El del sector social, por su parte, intenta apoyar la implementación de la ERP. Los fondos entran en la Secretaría de Finanzas y sus condiciones tienen un componente fuerte en el mejoramiento de los sistemas presupuestarios y de planificación (BID, 2004). También incluyen condiciones para cambios institucionales y de políticas en educación y salud, con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia (ver cuadro 7). Pudiera, sin embargo, parecer un tanto contradictoria esta situación. Por un lado, el BID manifiesta que todavía no existen las condiciones fiduciarias necesarias en Honduras como para avanzar en apoyo sectorial, pero por otro lado, brinda este tipo de apoyo presupuestario.

Otro paso en la dirección de una financiación conjunta es la elaboración del PRSC por parte del Banco Mundial, con el objetivo final de apoyar la ejecución de la ERP. El PRSC fue aprobado en junio 2004 e implica un monto de US\$ 58.8 millones a desembolsar antes de mediados del

²⁴ <http://www.worldbank.org>, 28 de septiembre 2004.

²⁵ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20218161~is...> 27-09-2004.

2005, junto con asistencia técnica de US\$8 millones.²⁵ En la práctica, las condiciones del PRSC podrían entenderse como una priorización *de facto* de las estrategias contenidas en el ERP, habida cuenta la manifiesta falta de priorización de la ERP original. A su vez, el PRSC no sólo incluye ciertas metas e indicadores provenientes de la ERP, sino que también políticas institucionales y de gobernación que, en opinión del Banco Mundial, promoverán el alcance de las metas de la ERP (Banco Mundial, 2004b). Como se puede observar en el cuadro 12 *la matriz de políticas incluye 76 pre-condiciones (ya cumplidas) antes del desembolso del actual PRSC; 80 para el presente desembolso; y 57 para el futuro PRSC tras el satisfactorio cumplimiento del actual*²⁶. La mayoría de estas condiciones están relacionadas con el primer pilar de la ERP, e incluye mucho de la condicionalidad "tradicional", por ejemplo, liberalizaciones y privatizaciones en los sectores de energía y telecomunicación. En cuanto a las condiciones para los sectores de educación y salud, y también en el manejo de recursos públicos, hay alguna coincidencia con las condiciones puestas por el BID, por ejemplo en la desconcentración hacia niveles departamentales en educación, el establecimiento de Asociaciones de Desarrollo Educativo Local (ADEL), la contratación de servicios de salud básica a ONGs, y la propuesta de Ley que permita la introducción de presupuestos multi-anales. Asimismo, como se indicó arriba, la propuesta del gobierno de Honduras para la Cuenta del Desafío del Milenio dice articularse de forma consistente con este facilidad del Banco Mundial.

Aunque Honduras carece de una tradición de co-financiamiento de los préstamos multilaterales, la elaboración de la PRSC ha permitido que algunos donantes bilaterales hayan participado en las negociaciones sobre los indicadores y condiciones incluidas finalmente en el PRSC. Entre estos participantes bilaterales, se encuentran Alemania (KfW), Reino Unido (DFID), Suecia y Canadá. Esfuerzos por incluir a la sociedad civil en la negociación (al menos participando en el debate sobre las condiciones a incluir) fueron infructuosos. Al final, ninguno de los bilaterales participantes en las discusiones participó en la co-financiación del PRSC. Únicamente, DFID co-financia la asistencia técnica que acompaña el PRSC.²⁷

²⁶ No obstante, estas condicionalidades son en algunos casos complementarias, esto es, constituyen seguimientos de condicionalidades previas.

²⁷ Alemania y Canadá habían dicho desde el principio que no querían co-financiar por el momento ningún componente del PRSC. Sida (Tegucigalpa) quería apoyar, pero el Ministerio de Finanzas en Estocolmo decidió no brindar más que los US\$8m ya entregados en el apoyo presupuestario para este año.

Cuadro 7. Características del préstamo BID para reducir la pobreza en Honduras

Componente	Número de condiciones	Condicion primer tramo	Condicion segundo tramo
1. Promoción de administración basada en resultados	1 + 2	El gobierno ha definido metas e indicadores intermedios, anuales, para el sector social, para un período de 5 años. Los indicadores y metas están relacionados con los objetivos de la ERP	El gobierno tiene que mostrar que los indicadores han sido alcanzados en 2004 de manera substancial.
2. Mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público social			
2A. Priorización del gasto público social	3 + 2	El gobierno ha pedido a la Asamblea incluir marco legal para presupuestos multi-anales dentro de la Propuesta de Ley sobre administración financiera.	
2B. Cumplimiento de indicadores físicos y financieros	1 + 1	Gobierno incluye US\$71.9 millones en su presupuesto 2004 presentado a la Asamblea para los 16 programas prioritarios como especificados por el BID	
3. Mejorar la administración de los ministerios de Salud y Educación			
3A. Salud	5 + 3	Establecimiento oficial del plan estrategico de salud 2021	
3B. Educación	4 + 3	Ministerio ha dado decreto que regula las funciones de los directorios departamentales de educación	
Total	14 + 11		

Fuente: BID (2004).

La Unión Europea (UE) ha decidido a favor de un giro de sus políticas de financiación globalmente en la dirección de apoyo presupuestario, concentrando sus esfuerzos solamente en algunos sectores, y dando más responsabilidad a los gobiernos recipientes. Los sectores que reciben donaciones de la UE o en que la UE planea donar en Honduras son educación (•29 millones en 4 años), manejo ambiental (•34m), recursos naturales (•25m), y descentralización (•34m). El dinero para apoyar el área de descentralización es propiamente apoyo presupuestario: los recursos financieros son de libre uso, pero se han puesto unas 30 metas e indicadores relacionados con los niveles de descentralización que la UE espera que Honduras alcance. Las metas incluyen, por ejemplo, un determinado número de municipios capaces de rendir cuentas transparentemente o el número de municipios capaces de generar impuestos localmente de manera transparente. La forma en que se articula la ayuda es la siguiente: el país ya recibió un tramo de financiación de primer año, de •8 millones en 2004; el resto de tramos para el segundo, tercero y cuarto año tienen una parte fija y una parte variable. El otorgamiento del tramo variable depende del grado de cumplimiento de los indicadores. De esta manera, la UE espera poder ejercer su influencia en los diferentes sectores en que participa como UE; también se reconoce que sirve de influencia en el área en que países miembros a título individual participan con proyectos.

Cuadro 8. Matriz de políticas del Préstamo PRSC del Banco Mundial

Sector	Número de condiciones	Ejemplo de Pre-condición (ya cumplido en junio 2004 en el marco del PRSC I)	Ejemplo de condición del PRSC presente (PRSC II)	Ejemplo de condición, del futuro PRSC (III)
1. Crecimiento pro-pobre				
1A. Marco macroeconómico	1 + 1 + 1	Marco macroeconómico adecuado	Marco macroeconómico adecuado	Marco macroeconómico adecuado
1B. Clima para inversiones y competitividad	24+23+15	Contratos para comprar energía a precios competitivos a productores privados	El Congreso aprueba una Ley de Competencia que reduce prácticas colusivas y reduce las restricciones de entrada y salida para empresas	El tiempo de registrarse para una empresa típica se ha reducido por lo menos en 30% en comparación con noviembre 2003
2. Capital humano y protección social				
2A. Educación	7 + 8 + 7	El Ministerio de Educación ha aprobado el Reglamento de las Direcciones Departamentales de Educación que asigna la responsabilidad para la planificación, el manejo de recursos y la supervisión técnica-pedagógica al nivel departamental		
2B. Salud	5 + 3 + 3	Se ha definido un paquete de servicios en salud básico que sea apto para ser contratado a ONGs, y el ministerio ha firmado por lo menos 15 contratos con ONGs alificados para suministrar estos servicios, con un número estimado de beneficiarios de 225,000		
2C. Alimentación y protección social	3 + 7 + 4			
3. Sostenibilidad: administración del sector público, gobernación y sostenibilidad ambiental				
3A. Manejo de recursos públicos	16+21+14	El gobierno ha redefinido sus gastos para reducir la pobreza en su primer Informe de Avance, para mejorar lazos entre gastos anti-pobreza y metas de la ERP		SWAps están funcionando en al menos 2 sectores
3B. Reforma del servicio civil	4 + 3 + 2			Se han usado procesos competitivos para todos los nuevos nombramientos en posiciones de carrera administrativa en los ministerios de Educación, Salud y Agricultura
3C. Sostenibilidad ambiental: desarrollo de áreas protegidas y de forestría	6 + 7 + 5			
4. Monitoreo y evaluación de la ERP				
4A. Monitoreo y evaluación	6 + 4 + 3			
4B. Consultación e información al público	4 + 3 + 3			
Total	76+80+57			

Fuente: Banco Mundial (2004b)

3.5. Conclusiones

Durante este año, 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. La ERP, en este sentido, brinda un marco excepcional sobre el que poder articular esta mejor y mayor coordinación, aunque, en la práctica, los avances concretos han sido muy modestos. Por su parte, el gobierno intentó tomar iniciativas para profundizar en esta coordinación, en concreto, para alcanzar un mayor apoyo sectorial por parte de la comunidad donante. Estas iniciativas no han sido muy exitosas, ni se han extendido por todas las áreas originalmente previstas. Sólo en educación existe en la actualidad una especie de SWAp a nivel sub-sectorial.

A partir del nuevo acuerdo PRGF con el FMI en febrero de 2004, algunos donantes, y sobre todo los multilaterales, comenzaron a otorgar apoyo presupuestario. Cada institución otorgante (Banco Mundial, BID, y UE) pone sus propias condiciones e indicadores, haciendo de facto una priorización de las estrategias de la ERP. La UE se concentra hasta ahora en la descentralización de la administración, el BID combina condiciones

para mejorar procesos presupuestarios y de planificación con condiciones para políticas detalladas en los sectores sociales. El Banco Mundial tiene la *cantidad más extensa de condiciones (213 para 3 años), las cuales abarcan prácticamente todo*: políticas para los sectores sociales; mejoramiento en los procesos presupuestarios y de monitoreo de la ERP; y condiciones generalmente atadas a los préstamos de ajuste, por ejemplo en cuanto a reformas del servicio civil y liberalización de los sectores de energía y telecomunicación. Algunos donantes bilaterales participaron en las negociaciones sobre las metas y condiciones del PRSC del Banco Mundial. Sin embargo, no se logró que la discusión se ampliara a la sociedad civil, ni las negociaciones han fructificado en un financiamiento común del PRSC. Sólo Suecia brindó apoyo presupuestario siguiendo al PRGF, sin condiciones adicionales. *Esto implica que no se ha logrado todavía una coordinación en el apoyo presupuestario ni en las metas y condiciones a priorizar de parte de los donantes.*

Estos lentos avances repercuten en la apropiación del gobierno de la ayuda externa, que en el mejor de los casos, no ha mejorado ni aumentado. Las muchas reuniones que tienen los donantes entre ellos y con el gobierno hasta ahora han servido de forma clara para reforzar el compromiso de coordinación, sin mejoras concretas sustantivas que reportar. En este sentido, no existe evidencia de que la eficiencia de la ayuda externa haya mejorado, al menos de forma apreciable. Las expectativas poco optimistas de significativos avances en apoyo sectorial en otros sectores y la proximidad del período electoral no invitan a pensar que los cambios en el formato de financiación vayan a ser muchos, ni sustantivos en lo que queda de este año ni en el 2005. Tampoco las dificultades que han existido hasta la fecha en torno a las mesas sectoriales y su rol de buscar puntos de encuentro entre Gobierno, sociedad civil y donantes han facilitado avances en el tema de financiación internacional.

4. Conclusiones y Recomendaciones

- La percepción generalizada del proceso de la ERP en Honduras previo al 2004 es que este proceso ha servido para consolidar el dialogo entre contrapartes nacionales no acostumbradas a ello. Sin embargo, la sociedad civil sigue manifestando que el dialogo no ha fructificado en la inclusión de sus propuestas dentro de la ERP. El compromiso de las partes nacionales es indudable, pero es impensable hablar de apropiación nacional. Para la comunidad internacional, la ERP abandera su intención de mayor y mejor coordinación. En cualquier caso, la escasa y desbalanceada implementación durante los dos primeros años de vida no ha supuesto una desviación sustantiva de las tendencias de crecimiento y reducción de pobreza de los Noventa antes de la existencia de esta iniciativa.
- El 2004 está siendo un año agitado, con varias fases diferenciadas en lo que respecta a la ERP. En la primera, iniciada a finales del 2003 y que dura hasta el primer trimestre del 2004, se llegó a un acuerdo de libre comercio con el resto de Centroamérica (excepto Costa Rica) y EUA; se llegó a un acuerdo con los maestros; y se firmó tras dos años de retraso la carta de intenciones con el FMI. Esta etapa de optimismo es sin embargo muy limitada en el tiempo. La subida de los precios del petróleo y, por tanto de la inflación nacional, y el clima de crispación social con las nuevas protestas del gremio magisterial dominaron el segundo trimestre del año. En el tercer trimestre, sin embargo, hay de nuevo una etapa de optimismo, marcada por el respaldo del Fondo Monetario a los esfuerzos del Gobierno; un nuevo compromiso con los maestros sin menoscabo del acuerdo PRGF con el Fondo; el anuncio del compromiso de la comunidad internacional de 1,800 millones de dólares para el proceso de la ERP; y la participación de Honduras en la Cuenta de Desafío del Milenio.
- Se han producido avances en todos los frentes que el informe ISS del año pasado identificaba como prioritarios: se puso en marcha el sistema de monitoreo, SIERP; se han producido mejoras en las prácticas de presupuestación (proyección multianual y *etiquetado* de las fuentes y usos de los fondos ERP); se ha extendido y sancionado por ley la participación de la sociedad civil en el Consejo Consultivo; se ha apostado por una implementación focalizada en áreas claves (entre ellas el crecimiento económico);

se ha avanzado en financiación sectorial; y durante la primera parte del año el nivel de desembolso ejecutado supera el 44% de lo previsto al inicio del año.

- A pesar de estos logros, los avances del proceso siguen siendo mayoritariamente institucionales, y en menor medida relativos a la implementación. El nivel de desagregación del SIERP está todavía lejos del nivel deseado para poder realizar un verdadero seguimiento detallado. El etiquetado de fuentes financieras mejora la transparencia del presupuesto pero está lejos todavía de mejorar la eficiencia de éste, es decir, de conseguir una verdadera presupuestación por resultados. Existe la inquietud de que no queda mucho tiempo a la actual administración para implementar de forma substantiva la ERP dado que el 2005 es año electoral. Los avances en el enfoque sectorial son limitados al sector educación, y no se esperan avances significativos en el resto de sectores identificados como prioritarios. De hecho, el programa sectorial educativo, ‘Educación para Todos’, es en realidad sub-sectorial. A pesar del mayor énfasis dado al pilar de crecimiento este año, la ejecución en esta área sigue siendo con diferencia la menor de las seis que componen la ERP.
- Un balance preliminar de los avances y las brechas existentes dentro del proceso de la ERP sugiere que es difícil esperar una mejora substantiva de la experiencia observada en el 2002 y 2003 en cuanto al cumplimiento de las metas para el 2004. Debería pues esperarse un cumplimiento mixto o parcial de las metas parciales para este año sin un cambio radical en las tendencias de bienestar social del país.
- Sin embargo, esto no implica que el 2004 sea un año perdido. Además de los avances logrados, el informe de seguimiento de la ERP para el 2003 e implementación de la ERP para el 2004-6, así como el informe de propuestas para la Cuenta de Desafío del Milenio, insisten en un ‘giro’ de la ERP. Este giro consistiría en un rol protagónico del pilar de crecimiento dentro de la ERP. Hay un reconocimiento explícito de que ni las reformas macroeconómicas por sí mismas ni la experiencia de crecimiento desde los Noventa han sido capaces de reducir la pobreza como se preveía. Pero a esto, se suma el reconocimiento más implícito de que una estrategia de inversión humana y gasto social compensatorio tampoco puede por sí sola cumplir con las metas anuales planteadas. La nueva visión predominante en Honduras es que es ‘necesario crear riqueza para reducir la pobreza’.
- Hay, sin embargo, diferentes formas de entender este giro hacia el crecimiento en el país. Para unos, este giro consiste en revitalizar el crecimiento ‘clásico’ en un contexto de la ERP. Para otros consiste en ligar la ERP con los proyectos de crecimiento de la Cuenta de Desafío del Milenio. Para otros, la mayoría, se trataría de al menos una estrategia bifocal. Por un lado, Honduras debe fomentar de forma decidida aquellos sectores con mayor potencial competitivo, sobre todo en un marco de mayor integración comercial que se avecina. Por el otro, Honduras debe invertir en sus infraestructuras económicas y productivas, mejorando su red de transporte, comunicaciones y riego. Finalmente para otros, la clave está en un crecimiento intensivo en el recurso pobre, típicamente mano de obra. No hay acá sin embargo estrategias

- formuladas de forma concisa o a nivel nacional, y sus proponentes hablan desde capitalismo agrario moderno, centros de innovación tecnológica para micro y pequeños empresarios, o desarrollo de las cuencas hidrográficas.
- Este giro en Honduras hacia crecer y generar riqueza coincide con una reciente discusión internacional en torno al concepto de crecimiento pro-pobre. Entre los entrevistados para este informe (gobierno, sociedad civil y comunidad internacional) existe un desconocimiento en qué significa el concepto; cuáles son las diferentes posiciones en el actual debate académico internacional; y, sobre todo, cómo operar este tipo concreto de crecimiento. La revisión de estudios académicos que abordan el tema en Honduras señalan las propias deficiencias del debate actual: ¿debemos considerar la *combinación* de políticas como una experiencia de crecimiento pro-pobre en un año determinado o deben cada una de estas políticas evaluarse por sí mismas como crecimiento pro-pobre? ¿Debe considerarse crecimiento pro-pobre aquel que lleva a reducir la pobreza absoluta o aquel que mejora la desigualdad? ¿Es apropiado volver a una evaluación del fenómeno multidimensional de la pobreza dominado por la métrica monetaria de la misma? Todas estas preguntas permanecen sin resolver en el debate internacional.
 - Una evaluación prospectiva de las propuestas de crecimiento en Honduras indica que en efecto existe un *potencial* de crecimiento con reducción de pobreza asociado a esas políticas. Esta afirmación, sin embargo, es genérica, y reconoce que el impacto final depende del *actual* diseño de las propuestas. Muchas de ellas tienen todavía un gran elemento de incertidumbre, entre otras cosas, asociado a su financiamiento. En esta línea, este informe estima que más de un tercio de la financiación de estos proyectos ha de proceder de la Cuenta de Desafío del Milenio, actualmente en proceso de evaluación por parte del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. En otros casos, un impacto de crecimiento pro-pobre implicará mejorar la productividad, el empleo y los salarios conjuntamente. ‘Triangular’ estos tres elementos en teoría no es imposible pero en el caso de Honduras se ha mostrado un logro elusivo en la década de los Noventa. A su vez, un verdadero impacto, que alcance los objetivos de la ERP, no sólo requiere experiencias puntales de crecimiento pro-pobre, sino que estas se articulen en una estrategia o iniciativa nacional. Encadenamientos de desarrollo local en una determinada área geográfica, o concentrada en una determinada industria, por sí solos no serán capaces de consolidar suficientemente un crecimiento pro-pobre sustantivo. Finalmente, existe poca claridad en el tratamiento de aquellos sectores productivos y humanos que quedan fuera del grupo de alto potencial: ¿serán compensados con mayor gasto social? ¿Cuáles son estos grupos? ¿Tiene la política social de Honduras capacidad suficiente para compensar estos grupos? ¿Serán los sectores de alto potencial capaces por sí solos de absorber estos grupos rezagados o excluidos?
 - En definitiva, son muchas las interrogantes antes de certificar si las políticas propuestas son necesariamente conducentes a un crecimiento pro-pobre. No obstante, es importante recalcar que no *cualquier* diseño de las mismas llevará irremediablemente a los

logros ambiciosos de reducción de pobreza que señala la ERP. Es pues, prioritario trabajar más en el diseño de los programas y en el conocimiento de las condiciones necesarias que llevarían a esas propuestas hacia un verdadero y sostenible crecimiento pro-pobre. En la actualidad, este conocimiento es cuanto menos parcial e incompleto. En este sentido, es preocupante, que las propuestas actuales de crecimiento se defienden no sólo por su impacto sobre el crecimiento pero *también* por ser favorables a los pobres. Existe pues un riesgo de que *cualquier* propuesta, política, programa o proyecto que lleve al crecimiento (independientemente de su impacto distributivo) sea bienvenido en la ERP sin discutirse seriamente su impacto entre los pobres.

- En temas de género, se siguen manteniendo las brechas en detrimento de la mujer en sectores clave como educación, salud, ámbito laboral y acceso a actividades productivas y crédito. Los esfuerzos de transversalización de una estrategia de género en políticas sectoriales no siempre son bien entendidos, ni están articulados en muchos casos. Cuando lo están, un problema típico es la falta de recursos para implementarlos. Asociaciones de mujeres reclaman más voz, mayor visibilidad, mayor participación y mayor toma en cuenta de sus propuestas.
- Como se indicó arriba, se han producido ciertos avances en el tema de apoyo sectorial y presupuestario a la ERP, aunque quizás el logro más importante en esta área haya sido la firma del acuerdo PRGF con el Fondo Monetario y su efecto dominó en el desbloqueo de otros fondos bilaterales. La cooperación internacional sigue comprometida con el proceso de la ERP, sobre todo en un papel de tutelaje, que asegure la vida de la misma ante el próximo cambio de gobierno. Sin embargo, no hay todavía una apuesta decidida por sistemas de financiación más audaces, a pesar de los avances en transparencia que se empiezan a vislumbrar. En el fondo del problema subyace la cuestión si debe o no la comunidad internacional permitir a Honduras aprender de sus errores a medida que avanza en el proceso de financiación internacional o, por el contrario, debe esperar a que se den las condiciones necesarias para que el gobierno hondureño pueda manejar con garantías este tipo de financiación. La segunda posición domina por el momento.
- Se recomienda a Sida facilitar una discusión profunda y más detallada en torno a dos avances concretos en la ERP: primero, en torno a las posibilidades esperadas de crecimiento pro-pobre y, sobre todo, el formato exacto para alcanzar este tipo de crecimiento; segundo, la forma de apoyo financiero de los donantes factible para ese demandante objetivo que es el crecimiento pro-pobre. Con respecto al primero, este informe recomienda la adopción de un sistema de puntaje de propuestas de políticas en torno a criterios no-controverbiales de lo que constituye crecimiento pro-pobre (entre otros, más empleo; evitar la pérdida de poder adquisitivo de la mano de obra; proyección regional e intersectorial; financiación asegurada; claridad en la presupuestación). Esta práctica ya ha sido adoptada por el país para priorizar proyectos de la ERP y dotaría de consistencia acciones a través de proyectos y de políticas.
- Con respecto al rol de los donantes, la discusión podría plantear-

se no en términos de si se debe o no dar mayor responsabilidad al Gobierno nacional en el uso de la ayuda, sino de cuáles son los requerimientos mínimos para poder iniciar una transferencia paralela de fondos y mayor responsabilidad. Hasta la fecha, los muy modestos avances en este sentido han venido acompañados de más condiciones. Podemos plantearnos dos posibilidades: ¿está la comunidad internacional dispuesta a reducir condicionalidad a cambio de mejoras en la rendición nacional de cuentas transparentes? ¿está dispuesta a reducir la condicionalidad a cambio de pruebas inequívocas de compromiso nacional con el proceso? Por supuesto, se puede intentar usar la condicionalidad para aumentar la transparencia, el monitoreo, y la formulación de compromisos y acuerdos nacionales. Sin embargo, el propio espíritu de la ERP reconoce que la apropiación nacional es imprescindible para dotar de sostenibilidad aquellas transformaciones necesarias para alcanzar los objetivos de la ERP, incluyendo la consolidación de mayor transparencia y de compromisos nacionales duraderos. En otras palabras, es improbable que soluciones ‘en los extremos’, esto es, hacia eliminar o incrementar substancialmente la condicionalidad, sean efectivas. La discusión, por tanto, debería centrarse en qué constituye para Honduras ese equilibrio razonable entre una condicionalidad motivadora pero no abrumadora, por un lado, junto a unos mínimos espacios nacionales donde afianzar compromisos, acuerdos, mayor y mejor transparencia, por el otro. Una discusión seria de este tipo todavía no se ha producido en el país y por ende todavía no ha dado los frutos esperados. A pesar de los escasos avances en la práctica, la experiencia de iniciativas como Educación para Todos o el Fondo Global de VIH/SIDA deberían aportar elementos importantes para esta discusión: el primero de ellos es la posibilidad de realizar avances tutelados en esta dirección aún cuando las condiciones no son óptimas.

- Estos puntos en una agenda de discusión entre agentes nacionales e internacionales se consideran clave para el futuro del proceso de la ERP. Primero, por los retos más inmediatos: la iniciativa de la Cuenta del Desafío del Milenio; el año electoral; o la posible ratificación de los acuerdos de libre comercio. Segundo, porque deben producirse avances substantivos en la implementación de la ERP (sin olvidar áreas clave como seguimiento y monitoreo, esto es, en una puesta en marcha efectiva del SIERP). Tercero, queda por ver cómo *exactamente* Honduras va a diseñar e implementar su cartera de proyectos, programas y políticas de crecimiento económico, y si en efecto, este va a arrancar, consolidarse y tener el efecto distributivo deseado. Cuarto, el papel concedido a la sociedad civil ha de *graduarse* de simple compañero en la mesa de dialogo hasta algo más satisfactorio para la sociedad civil, sin que esto signifique que ésta asuma un rol ejecutivo, que legítimamente no le corresponde. Finalmente, la comunidad internacional deberá no sólo retóricamente hablar de mayor coordinación y responsabilidad nacional sino dar pasos más decididos hacia ella a través de soluciones balanceadas más allá de simples incrementos o reducciones substanciales de su condicionalidad. En cualquier caso, el proceso de ERP sigue vivo en Honduras.

Apéndice 1

Potencial impacto en un crecimiento pro-pobre

Política propuesta	Impactos esperados sobre el crecimiento económico.	Impactos esperados sobre la pobreza	¿ Se puede esperar un crecimiento pro-pobre?
[P1] Inversiones en infraestructura económica	[1] El problema de entrada es la falta de infraestructura de comunicaciones que conecte productores con clientes. En la medida que no hay pistas de comunicación la competitividad productiva se ve afectada. Mejoras en las comunicaciones a través de inversiones remediará esta situación y permitirá a los productores beneficiarse de las oportunidades que la apertura de los mercados traen.	[1] La construcción y mantenimiento de la infraestructura generará puestos de trabajo. [2] En la medida que las infraestructuras se concentren en departamentos más pobres, los efectos de mano de obra beneficiarán especialmente a comunidades pobres [3] A medida que la economía se reactive como consecuencia de estas inversiones aumentará más el empleo y posiblemente los salarios.	[1] Aún cuando mejoras en las vías de comunicación en efecto mejoran la competitividad de la producción, el principal problema de competitividad en Honduras es la falta de productividad, especialmente en la agricultura. Mejoras de comunicación por sí solas no mejoran el problema de productividad si no se acompañan por políticas de productividad, las cuales están o bien sin implementar o bien en proceso permanente de elaboración [2] Según las cifras oficiales el incremento de mano de obra para mantenimiento es mínimo y difícilmente probable que tenga una incidencia alta en la pobreza del país. [3] No hay razones para pensar que la demanda de bienes y servicios que se espera de la reactivación económica vayan a ser intensivos en capital, por lo que el aumento del empleo puede ser en efecto un efecto esperado. Que vaya acompañado de incrementos en salarios puede depender mayormente incrementos de productividad, que pueden o no darse. La evidencia histórica no llama demasiado al optimismo. Este impacto será en cualquier caso relevante en la medida que la reactivación sea extensiva a varios municipios y no se concentre en enclaves determinados. • En definitiva, esta política puede ser en efecto conductiva al crecimiento, aunque será pro-pobre en la medida que se centre en regiones pobres y los efectos indirectos de reactivación y empleo sean importantes. Es crucial la evolución de los salarios para determinar el impacto final.
[P2] Inversión en infraestructura productiva (riego)	[1] Un problema de la baja productividad agrícola es la falta de	[1] La baja productividad se concentra en pequeños productores, en muchos	[1] Aunque algunos de los proyectos de riego se concentran en municipios especialmente

	agua. Si se quiere aumentar la producción es necesario llevar agua a aquellos agricultores que lo necesitan, especialmente en sectores de un alto potencial de valor agregado como el hortícola.	casos, produciendo para su propia subsistencia. Si se mejora su situación con la llegada de riego, entonces esta política será pro-pobre. [2] Por otro lado, incluso cuando las ganancias se concentren en grandes exportadores, la mayor demanda de empleo y salarios traerá efectos positivos para los pobres.	pobres, otros se dan en municipios que no lo son tanto, e incluso su desarrollo supera la media nacional. [2] Críticos a esta política indican que se concentrará en grandes exportadores (de melón y palma africana) y no en los pequeños productores. La demanda de mayor empleo y salarios será una realidad en la medida que se aumente la productividad del trabajo lo suficiente, de otra forma, pudiera solo darse un incremento del empleo. [3] En el caso que el riego se oriente a productores con títulos de propiedad o requiera de algún tipo de co-financiamiento o crédito para su disfrute, esto dejará a los más pobres y vulnerables fuera. • Los beneficios de crecimiento por mejora de productividad pueden esperarse mayores entre los grandes exportadores agrícolas que no son precisamente los sectores más pobres. El efecto pro-pobre de mayor empleo puede ser limitado si no va acompañado de mayores salarios, lo cual dependerá de su incremento de productividad, lo que puede requerir otro tipo de políticas paralelas.
[P3] Desarrollo del Turismo	[1] En la medida que se atraigan grandes inversiones, se incrementan los recursos para el crecimiento del país. [2] Existen ejemplos en la misma región centroamericana de oportunidades de crecimiento a partir del turismo. Honduras tiene las mismas condiciones a priori para beneficiarse, aunque requiere de inversiones para ello. [3] Diferentes tipos de turismo pueden desarrollarse en el país, por lo que es potencialmente una estrategia de crecimiento	[1] Es de esperarse que el sector turístico emplee fuerza de trabajo, y en la medida que este desarrollo sea sostenible, el incremento del empleo también lo será. [2] El desarrollo turístico traerá aparejado un incremento de la demanda de servicios económicos provistos por las comunidades locales y también un fortalecimiento de la oferta de servicios básicos. [3] En la medida que el desarrollo turístico alcance comunidades pobres (como en Copán, por ejemplo), los efectos de empleo y demanda de	[1] Hay en efecto evidencia de que el turismo puede tener un significativo potencial de crecimiento de la economía y empleo local. [2] Para que en efecto los efectos sean sostenibles, es necesario que las inversiones se atraigan y se queden. Existen ya casos notorios de atracción de inversiones seguida de una rápida desinversión. [3] Este desarrollo turístico será en efecto pro-pobre en la medida que no se concentre exclusivamente en la parte costera norte del país, la cual figura entre las más ricas del país. [4] Los efectos sobre el crecimiento serán también

	no necesariamente concentrada en un puñado de zonas.	bienes y servicios beneficiarán a los más pobres. Capacitaciones del personal empleado en este sector puede llevar a mejora el capital humano de los empleados. Si estos pertenecen a hogares pobres, el efecto es doblemente positivo.	significativos en la medida que el vínculo hacia atrás de este sector sea importante con la comunidad local. • En general, se puede esperar que con medidas sostenibles, este sector pueda en efecto llevar al crecimiento de la economía local y reducir pobreza. Que el efecto sea lo suficientemente grande como para tener un impacto a nivel nacional es, sin embargo, quizás todavía pronto para determinarlo.
[P4] Mayor integración comercial	[1] CAFTA ya es una realidad. En la medida que Honduras sea capaz de competir en sus sectores tradicionalmente competitivos y en algunos nuevos sectores de alto potencial, Honduras podrá beneficiarse en términos netos de la integración comercial. [2] La libre circulación de tecnología o el acceso a nuevos mercados debería aumentar la competitividad de los productos o servicios en los que Honduras ya tiene ventaja.	[1] El incremento de las exportaciones seguirá siendo el motor del crecimiento en el país, y en la medida que se incremente la productividad y la demanda de empleo de los más pobres (sobre todo en agricultura y maquila), esta integración será además pro-pobre. [2] Como existe una clara conciencia de que otros sectores no competirán, se puede acompañar desde el principio a aquellos sectores 'perdedores' con políticas sociales.	[1] En el mejor de los casos, el crecimiento exportador en Honduras ha contribuido a un tipo de crecimiento volátil, vulnerable y en promedio bajo. Si se mantienen los mismos sectores exportadores, ¿por qué se deberían esperar un cambio hacia mayor y más estable crecimiento? Lo mismo puede decirse de la expectativa de que vaya a reducir substancialmente la pobreza en vista de la experiencia de la década pasada. [2] No existe tampoco una seguridad que los sectores 'ganadores' de la mayor integración comercial vayan a incrementar substancialmente la demanda de empleo (ni que esta sea entre los más pobres) ni que esta vaya acompañada con incrementos salariales, si es que la competitividad de esos sectores va a mantenerse. [3] El hecho de que no se contemple ninguna medida para incluir en el sector productivo de la economía a los sectores 'perdedores' de la integración comercial plantea inquietud para una estrategia que aspira a ser realmente pro-pobre, dado que son esos sectores (como agricultura de subsistencia) que concentran los más pobres y excluidos. • En definitiva, parece evidente que algunos sectores ganarán mientras otros perderán. No se sabe bien que nuevos sectores ganadores surgirán ni si serán capaces de absorber suficiente empleo o incrementar la productividad para subir salarios. De no ser así, es

			improbable que haya un crecimiento pro-pobre, o un crecimiento significativo de cualquier otra índole.
[P5] Capitalismo agrícola moderno	[1] Dado que el principal sector productor es el agrícola en el país, y su principal problema es la falta de eficiencia, mecanismos de mercado que permitan mejorar acceso a créditos, marketing, distribución y venta de la producción aumentarán su productividad, y por tanto el crecimiento económico.	[1] En la medida que este tipo de iniciativas implica la participación de pequeños y/o medianos productores, los principales beneficiarios no serán los grandes productores, sino el resto de productores.	[1] Aún cuando la iniciativa tuviera éxito y sea sostenible, los principales beneficiarios no son necesariamente los más pobres, sino hogares con suficientes recursos como para aportar a una organización capitalista. [2] La medida podrá favorecer el crecimiento de forma decidida en la medida que se pueda articular una experiencia más allá de un pequeño grupo de comunidades, o un pequeño grupo de campesinos. Si no, incluso con éxito, la magnitud de la experiencia será muy limitada. • Si bien la iniciativa plantea un ejemplo de cambio en la gestión y una mirada más extensiva de las tareas de los agricultores, la escala de la iniciativa ha de ser lo suficientemente grande para ser efectiva y no solamente beneficie a un reducido grupo de pequeños/medianos productores.
[P6] Innovación	[1] El punto de partida es que el productor se preocupa casi exclusivamente en su producción pero no se preocupa por su venta o su distribución. [2] Es necesario primero apoyar a los productores en las otros componentes no productivos del proceso, y segundo, crear potencialidades en la producción de bienes y servicios. [3] Una manera de generar estas potencialidades en sectores ya existentes como la maquila o en agronegocios es la creación de procesos innovativos como es el caso de certificaciones, centros de investigación, centros de información y búsqueda de mercados.	[1] Los principales beneficiarios de esta política son aquellos productores que no tienen dominio de la gestión empresarial o acceso a información. Por tanto, son los microempresarios y los pequeños y medianos productores los principales beneficiarios, esto es, sectores que no son de altos ingresos. [2] En la medida que estas iniciativas involucren comunidades pobres o grupos vulnerables, serán activamente pro-pobres.	[1] Los micro, pequeños o medianos productores pueden ni siquiera ser pobres, o si lo son, no extremadamente pobres. [2] Se puede correr el riesgo de que estas políticas de innovación en el proceso de producción y postproducción beneficien a aquellos que ya están produciendo, dejando quizás de lado a futuros productores actualmente no produciendo. [3] El impacto en la pobreza y sobre todo el crecimiento será significativo en la medida que estas iniciativas se extiendan a un nivel mayor que el de comunidades y de un sector de actividad concreto. De otra forma, aunque exitosos, pueden tener impactos muy limitados. • Es pues, probable, que aunque estas políticas sean favorables al crecimiento, no lo sean de forma significativa si no van articuladas en una estrategia nacional. También se corre el riesgo de

			que sean favorables a los moderadamente pobres o no pobres más que a los más pobres.
[P7] Crecimiento alrededor del recurso hidrográfico	[1] El elemento fundamental que determina la baja productividad del sector agrícola en Honduras es el recurso natural, y entre ellos el agua. [2] Una política económica organizada a través de la mejor explotación de las cuencas y sub-cuencas hidrográficas debería tener prioridad. [3] Alrededor del crecimiento económico de las cuencas, se generarían otras demandas de servicios económicos, básicos, y se potenciaría el capital humano, la participación, la vida municipal.	[1] Los más pobres del país se concentran en la vertiente pacífica del país donde no hay agua. Políticas de agua dirigidos a los más pobres es pues pro-pobre además de garantizar crecimiento económico. [2] En tanto en cuanto se puede usar de forma intensiva un recurso abundante en Honduras como es la mano de obra juvenil, a la vez, un grupo vulnerable, la política es de crecimiento.	[1] Una política basada en crear riqueza en zonas pobres es en efecto una política de crecimiento pro-pobre. En la medida que la gestión de las cuencas hidrográficas lleve a incrementar la productividad de la agricultura, esto llevará al crecimiento. La principal preocupación es si una estrategia productiva centrada exclusivamente en un recurso natural no renovable es una estrategia sostenible y capaz de generar alrededor suyo el suficiente tirón al resto de la economía. • Aún aceptando la capacidad de generar riqueza y reducir pobreza de una política alrededor de cuencas, existen dudas de que esto vaya a ser sostenible y suficientemente significativo.

Fuente: Entrevistas a contrapartes nacionales e internacionales en Honduras.

Apéndice 2

Resumen Ejecutivo del Tema de Género

En temas de género, se siguen manteniendo brechas significativas en detrimento de la mujer en sectores clave como educación, salud, trabajo y actividades productivas y crédito. En el ámbito de la educación, las mejoras en la participación de la mujer en la escuela no se han traducido en recortes considerables de la brecha de ingresos nide la calidad del trabajo. Además, el sistema educativo hondureño podría estar desaprovechando su posición inmejorable de enfatizar el rol de la cultura y de valores sociales no sexistas. En el ámbito de la salud, las prioridades oficiales en torno a la atención primaria y preventiva; la descentralización de la red de servicios con participación comunitaria; y atención a la mujer en el ciclo reproductivo no inciden en otros temas prioritarios para la salud de la mujer: el tratamiento diferenciado del fenómeno del VIH/SIDA en las mujeres; la violencia sexista, no sólo doméstica, como causa de mortalidad; el aborto; el cáncer cérvico uterino; los problemas de calidad de atención; la creciente criminalidad que rodea a la mujer; y el fomento de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer. En temas laborales, aún cuando existen importantes diferencias en las retribuciones salariales por un lado, y en la precariedad del trabajo, por el otro, la participación de la mujer en el mercado laboral hondureño ha crecido significativamente. Dadas estas brechas de ingreso y condiciones, este incremento de la participación no pareciera tanto el resultado de una mejoría en las condiciones laborales a favor de la mujer. Más bien, sería el resultado de la necesidad de generar ingresos por parte de las mujeres en un contexto de una elevada pobreza sostenida entre los hogares hondureños. Tampoco la mejora de la situación de la mujer en el ámbito rural esconde importantes diferencias de género todavía existentes. En un contexto de alta concentración de las tierras, las mujeres son las que menos acceso tienen a títulos; cuando lo tienen, el tamaño de sus propiedades es sensiblemente menor al de los hombres; y su acceso al crédito es de nuevo muy inferior al de los hombres. Finalmente, otros fenómenos recientes con importantes consecuencias de género, como la migración interna (hacia las ciudades) y externa (hacia el extranjero) o de incremento del comercio sexual a raíz del desarrollo turístico carecen todavía de un análisis y tratamiento riguroso.

En cuanto a la implementación de políticas de género, los esfuerzos de transversalización de una estrategia de género a nivel sectorial no siempre son bien entendidos, y no siempre están articulados. Cuando

lo están, el problema típico es la falta de recursos para implementarlos. En este sentido es notoria la falta de recursos del Instituto Nacional de la Mujer (INAM), agente clave del gobierno en tema de género. A su vez, la implementación de políticas en esta área depende sustancialmente de la financiación externa, con muy escasa capacidad financiera nacional. Más allá de la escasez de fondos del INAM, asociaciones de mujeres reclaman más voz, mayor visibilidad, mayor participación y mayor toma en cuenta de sus propuestas.

Bibliografía

- Banco Central de Honduras, BCH (2004) *Índice de Precios al Consumidor. Información de Julio del 2004*. Tegucigalpa: Banco Central de Honduras.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2004). Honduras: Poverty Reduction Support Program. Washington, Inter-American Development Bank. www.iadb.org
- Banco Mundial (2004a) *Evaluación del Impacto Distributivo de la Reforma Tributaria de Honduras. PSIA de la Ley de Equidad Tributaria de Honduras*. Washington DC: Banco Mundial.
- (2004b) *Honduras: Poverty Reduction Strategy Credit*. Washington DC: Banco Mundial.
 - (2001) *Honduras Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability*. Report No. 22070. Washington DC: Banco Mundial.
- Casa Presidencial (2004) Informe de la Casa Presidencial, 18 de Febrero 2004. www.casapresidencial.hn
- Cuesta, J. (2004) 'PRSP: Nuevas Siglas o Nuevas Ideas en la Lucha Contra la Pobreza' Serie Análisis 80/2004. Real Instituto Elcano, Madrid, España.
- (2002) 'Crecimiento Exportador y Distribución de los Ingresos en Honduras' Colección Desarrollo Humano Sostenible, no. 5, Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Cuesta, J. y M. Sánchez (2004) 'Honduras: Crecimiento Exportador, Distribución y Pobreza: Un Análisis Contrafactual', en Ganuza, E., S. Morley, S. Robinson y R. Vos (eds.) *¿Quién se Beneficia del Libre Comercio?* Pp. 371-396. Nueva York: Alfaomega para PNUD.
- Dollar, D. y A. Kraay (2002) 'Growth is Good for the Poor' *Journal of Economic Growth* 7:195-225.
- Fondo Monetario Internacional, FMI (2004) Comunicado de Prensa 04/203. 24 de Septiembre del 2004. Tegucigalpa, Honduras.
- FOSDEH (2004a) 'Visiones Contrapuestas Marcan el Desarrollo de la IV Reunión del Grupo Consultivo' Servicio Informativo del FOSDEH y el EICP. Tegucigalpa: FOSDEH.

- (2004b) *Las Propuestas de Sociedad Civil a la ERP: Un Tema Pendiente*. Tegucigalpa: FOSDEH. Junio.
- Gobierno de Honduras, GdH (2004a) *Alcanzando las Metas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Informe de Avance del 2003 y Plan de Implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, 2004-6*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. Secretaria Despacho Presidencial, UNAT. Junio.
- (2004b) *Informe de Avance de la ERP. Primer Trimestre de 2004. Volumen 1 Número 1*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.
- (2004c) *Informe de Avance de la ERP. Segundo Trimestre de 2004. Volumen 1 Número 2*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. Secretaria Despacho Presidencial, UNAT.
- (2004d) *Honduras. Propuesta para la Corporación del Desafío del Milenio*. Tegucigalpa. Gobierno de Honduras. Agosto. Secretaria Despacho Presidencial, UNAT.
- (2004e) *Honduras: Análisis de Coyuntura Económica y Social*. Volumen 10, Número 2. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. Junio. Secretaria Despacho Presidencial, UNAT.
- GdH (2004f) *Política Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2005 y Presupuesto Plurianual 2005-2008*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. Secretaria de Finanzas.
- (2003a) *Primer Informe de Avance de la ERP*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. Noviembre. Secretaria Despacho Presidencial, UNAT.
- (2003b) *Honduras: Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Informe Final de Negociación*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras, Secretaría de Industria y Comercio.
- (2003c) *Resultado de las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras, Secretaría de Industria y Comercio.
- (2002) *Proyectos de la ERP Priorizados 2003-2006*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras, Secretaría Despacho Presidencial, UNAT.
- (2001) *Estrategia de Reducción de la Pobreza*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. Agosto.
- González, M. y J. Cuesta (2003) *Poverty and Social Impact Analysis. The Possible Effects of Electrical Privatisation in Honduras. Poverty and Social Impact Analysis Series, 2*. 2003. Londres: Department for International Development.
- Gómez-Sabini, J. (2002) *Honduras: Hacia un Sistema Tributario más Transparente y Diversificado*, Mimeo, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo
- HSLP Consulting (2004) *Revisión de las Experiencias de Armonización en Honduras*, Mimeo, Primer Borrador, Informe para Banco Interamericano de Desarrollo.
- Institute of Social Studies, ISS (2004) *Aprendiendo sobre la Marcha: La Experiencia de Reducción de la Pobreza en Honduras*. Estocolmo: Sida.
- Instituto Nacional de Estadística, INE, Varios años. *Encuesta Permanente de Hogares*. Tegucigalpa: INE (previamente Dirección General de Estadísticas y Censos).

- Instituto Nacional de la Mujer, INAM, (2003) *Diagnóstico del Sector Rural*. Tegucigalpa: INAM.
- Kakwani, N. y E. Pernia (2000) 'What is Pro-Poor Growth?' *Asian Development Review*, 18:1-16.
- McCulloch, N. y B. Baulch. (1999) "Tracking pro-poor growth." ID21 insights No. 31. Sussex: Institute of Development Studies.
- Millennium Challenge Corporation, MCC (2004). Press Release. 6 de Mayo del 2004. Washington DC: MCC.
- Morazán, P. (2004) *Honduras: Poverty, Growth and Inequality*. Siegburg: Institut SÜDWIND.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2003) *Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2003*. Tegucigalpa: PNUD.
- Ravallion, M. (2004). "Pro-Poor Growth: A Primer" Mimeo. Washington DC: Banco Mundial.
- Ravallion, M. y S. Chen. 2003 'Measuring Pro-Poor Growth' *Economics Letters*, 78(1): 93-99.
- República de Honduras (2004a) Presupuestos de la Nación. Tegucigalpa: Congreso de la Nación.
- (2004b) Borrador de Decreto de Ley del Fondo de Reducción de la Pobreza. 4 de Mayo del 2004. Secretaría de Finanzas. Tegucigalpa, Honduras.
- Singh, A. (2004) Declaración de Anoop Singh, director del FMI para el Hemisferio Occidental. Tegucigalpa, 2 de Febrero del 2004.
- Thorpe, A (1996) *Honduras, The New Economic Model and Poverty*, en Bulmer-Thomas (1996) *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. Londres: ILAS.

Entrevistas Realizadas

Nombre	Institucion	Cargo
Efrain Diaz Arrivillaga	Funderh	Director Ejecutivo
Vicente Williams	Casa de Gobierno	Designado Presidencial
Melvin Redondo	Secretaria de Industria y Comercio	Director General de Integracion Económica y Política Comercial
Feliciano Herrera	Secretaría de Finanzas	Director de Upeg Unidad de Planeacion y Evaluacion de la Gestion
Rocio Tabora	Ministerio De La Presidencia	Vice Ministra de la Presidencia
Ralph Oberholzer	Secretaria De Finanzas	Vice-Ministro de Credito e Inversion Publica
Efrain Corea	Unat	Director
Julio Raudales		Coordinador
Manuel Ramirez	Despacho Presidencial	Consultor
Vilma Sierra	Fundacion Para La Inversion Y El Desarrollo (Fide)	Directora Ejecutiva
Cesar Gonzales	Secretaria de Gobernacion y Justicia	Vice Ministro de Gobernación
Mayra Falk	Escuela Agricola Panamericana (Eap)	Coordinadora Carrera de Desarrollo Socioeconomico y Ambiente
Alexis Guerrero	Funderh – Empresa Tropical Yojoa	Coordinador Unidad Técnica
Ralph Flores	Fosdeh	Sub- Coordinador de Fosdeh
Glenda Gallardo	Pnud	Economista Principal
Mariano Jimenez	Secretaria de Agricultura y Ganaderia Sag	Ministro
Ina Erickson	Agencia Para la Cooperacion Sueca	Consejera de la Embajada
Ana Lucia Coronel	Fmi	Representante Para Honduras
Philip Chan	Cooperacion Canadiense	Analista Regional del Programa de Cooperacion Canadiense
Rebeca Santos	Bm	Oficial de Operaciones
Cristobal Silva	Bid	Sub- Representante Para Honduras
Paul Tuebner	Usaid	Director Para Honduras
Cristina Aldana	Cooperacion Española	Adjuta al Coordinador General
Juan Carlos Castaldi	Gtz Cooperación Alemana	Encargado de la Erp Para Gtz
Tatiana Lara	Central de Cooperativas de Cafetaleros de Honduras. Interforos	Gerente de Comercializacion de la Central de Cooperativas Ex Miembro
Toshiiro Nozawua	Cooperacion Japonesa	Asesor de Proyectos
Juan Saratiegu	Union Europea	Coordinador de la Oficina de la ue Para Honduras
Ian Walker	Esa Consultores	Gerente General

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



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 698 56 15
sida@sida.se, www.asdi.org