

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, Asdi, 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 las 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 Resumen Ejecutivo

"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 SIDA4565es

ISBN 91-586-8441-7

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.

Contenido

1. Actualización de la ERP en Honduras	5
1.1. El contexto de implementación de la ERP en el 2004: un año agitado	5
1.2. Implementación de la ERP en el 2004	7
2. Crecimiento Pro-Pobre en Honduras.....	10
2.1. El debate sobre el crecimiento pro-pobre	10
2.2. ¿Un verdadero ‘giro’ de la ERP hacia un crecimiento pro-pobre?	10
2.3. ¿Qué se entiende por crecimiento pro-pobre en Honduras?	12
2.4 Taxonomía pro-pobre de las propuestas de crecimiento en Honduras: una evaluación prospectiva	13
2.5. Riesgos y balance de las estrategias de crecimiento pro-pobre	14
3. Coordinación entre Donantes	16
4. Consideraciones Finales	17

1. Actualización de la ERP en Honduras

1.1. El contexto de implementación de la ERP en el 2004: un año agitado

Los avances en la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (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 todo el año 2004. Se pueden distinguir dos etapas que definen los avances en el proceso de la ERP en ese periodo: uno inicial de relativo optimismo hasta el primer trimestre del año, y otro posterior, más complejo, donde confluyen varias dificultades al proceso que van progresivamente superándose. Como balance, se ha avanzado en el instrumento de seguimiento de la ERP y en una metodología de presupuestación. La Ley del Fondo de la ERP ha sancionado y extendido la participación de la sociedad civil en el Consejo Consultivo (CC). Se ha avanzado también en legislación tributaria y electoral. Se ha rechazado la implementación de la ERP exclusivamente en 80 municipios así como su regionalización 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. Dada la implementación incompleta y sin substantivos cambios en este año (aunque se prevee un futuro giro hacia el pilar del crecimiento en la implementación futura) no es de extrañar que la consecución de las metas previstas para el 2004 sea parcial, tal y como ocurrió en el 2003. Será interesante, no obstante, comprobar en el 2005 si el anunciado giro de la estrategia hacia un crecimiento económico protagónico será capaz de encauzar la economía hondureña hacia la exigente reducción de la pobreza esperada. Si bien el pasado informe (ISS 2004¹) hacía hincapié en las expectativas excesivamente optimistas de las metas y la desconexión entre metas y medidas, este año el informe se centra en un análisis ex ante de la capacidad intrínseca de las medidas de crecimiento propuestas para reducir la pobreza. Previo a este análisis, empezamos revisando los principales acontecimientos del 2004 divididos en dos etapas:

¹ Institute of Social Studies, ISS (2004) Aprendiendo sobre la Marcha: La Experiencia de Reducción de la Pobreza en Honduras. Estocolmo: Sida.

(a) *Finales del 2003, principios del 2004: Etapa de relativo optimismo.* Esta etapa está marcada por el acuerdo CAFTA que presenta el gran desafío de las ‘oportunidades’ inciertas una vez que permite consolidar las condiciones comerciales preferenciales ya existentes con EUA, esto es, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el Sistema Generalizado de Preferencia. Las condiciones del acuerdo, no obstante, deben valorarse con prudencia. Como muestra, el acuerdo asegura para Honduras que el 91% de sus exportaciones agrícolas entrarán en EUA libre de aranceles o que las zonas comerciales con regímenes especiales de exención se ratifican de forma indefinida. Por otro lado, no parecen existir avances substanciales en las reglas de origen que rigen las exportaciones de la industria textil y de confecciones hacia EUA; mientras que el 50% de las importaciones agrícolas desde EUA y el 80% de las industriales quedan exentas de tarifas.

Otro elemento que marca este primer periodo es el acuerdo en las demandas salariales de los gremios magisteriales, lo que permitió eventualmente al gobierno resolver aparentemente el dilema de mantener los compromisos contraídos por el anterior gobierno con el influyente gremio magisterial; y por el otro, satisfacer unas exigentes demandas fiscales acordadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para firmar definitivamente un acuerdo PRGF (*Poverty Reduction and Growth Facility*). Con la aprobación de la ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central los actuales niveles de remuneraciones no se reducen, ni el número de empleos públicos y, sobre todo, no se eliminan 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 Producto Interno Bruto (PIB) y de la inflación. A la vez, al fijarse los topes para estas actualizaciones dentro de los cocientes de masa salarial sobre el PIB acordados con el Fondo, el acuerdo PRGF se hizo finalmente posible. De hecho la firma de la Carta de Intenciones con el FMI y 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.

(b) *Segunda Etapa: Deterioro de las condiciones sociales con recuperación parcial al final.* Los incrementos del precio internacional del petróleo y la reinstauración de los aranceles a la importación de combustible incidieron en que los precios nacionales de los combustibles hayan crecido de forma sustantiva, manteniendo a Honduras como el país de la región centroamericana con la gasolina más cara. Este incremento de los precios de los combustibles ha afectado notablemente los índices generales de precios, comprometiendo la meta de inflación anual en el acuerdo PRGF con el FMI. Esta tendencia alista en los precios de productos de primera necesidad (tras levantarse el congelamiento por parte del gobierno) y de servicios básicos contribuyó a un cuadro de fuerte malestar social a mitad de año.

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. El gobierno y los maestros entran en una dinámica de ofertas y contraofertas, que son

rechazadas de plano por el gremio magisterial. En una decisión sin precedentes, el Presidente de la República acepta negociar directamente con los gremios, sentándose a la mesa de negociaciones. Aunque esta iniciativa fracasa, 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 toques de masa salarial acordados con el FMI.

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. El FMI reconoce el compromiso del Gobierno hacia la aplicación de su programa con el Fondo, especialmente en sus esfuerzos por incrementar los ingresos. El Fondo asimismo mantiene una postura muy comprensiva con el comportamiento de la inflación, debido a la influencia de factores imprevistos como el aumento del precio del petróleo y de las presiones procedentes del aumento de divisas. Aún cuando la Ley del Sistema Financiero no ha sido aprobada todavía, el FMI da luz verde al desembolso del siguiente tramo del PRGF por valor de unos 15 millones de dólares. Finalmente, en el año 2004 Honduras ha clasificado como país participante en la Cuenta del Desafío del Milenio (CDM). Esta iniciativa tiene como finalidad financiar políticas de crecimiento económico y reducción de la pobreza presentadas por los gobiernos de los países participantes en régimen de competencia. En el caso de Honduras, el total de las propuestas hondureñas solicitadas a la CDM (US\$ 257 millones) representa aproximadamente un 37.5% de las necesidades totales de financiación previstas para los proyectos considerados clave para el crecimiento económico de Honduras. En este sentido, la CDM genera importantes expectativas de desarrollo a la vez que una considerable inquietud acerca de la viabilidad de estas iniciativas en caso de no asegurarse los fondos previstos procedentes de la iniciativa.

1.2. Implementación de la ERP en el 2004

Aunque han habido importantes avances en la consolidación de información relativa a la ERP, su actual disponibilidad en el sistema de Seguimiento Integrado de la ERP (SIERP) todavía impide hacer un seguimiento desagregado proyecto a proyecto. Curiosamente, esto no impide que existan en Honduras una abundante serie de documentos de seguimiento y avances, así como de planes de implementación de la ERP. Ellos enfatizan un fortalecimiento del pilar de crecimiento económico de la ERP, en lo que las autoridades califican como un ‘cambio de enfoque en la Estrategia’ (GdH 2004a: 8²). 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. Lo notable de este giro es que por primera vez desde que arrancó la iniciativa ERP se enfatiza de sobremanera el plano de crecimiento económico como instrumento fundamental para reducir la pobreza. Al analizar el aspecto de implementación de la ERP en el 2004 son tres las principales conclusiones:

² 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. Secretaría Despacho Presidencial, UNAT. Junio.

(a) *Crecimiento y reducción de la pobreza: un balance 'sobrio'*³: las cifras disponibles para el 2004 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 – el área programática de crecimiento sigue teniendo los niveles más bajos de ejecución (con sólo 12.9 millones de lempiras en los primeros seis meses del año). A ello se le añade el hecho de que la programación inicial para el año fue incapaz de identificar proyectos dentro de esta área, si bien es cierto que las propuestas hondureñas para la CDM vendrían a paliar esa falla inicial. En cualquier caso, la escasa implementación durante el primer semestre en el área de crecimiento es especialmente preocupante habida cuenta de que el año 2003 demuestra que incluso una tasa de crecimiento mayor a la esperada no es suficiente para alcanzar las ambiciosas tasas de reducción de la pobreza planteadas.

En el resto de áreas, los principales logros del 2004 que recogen los informes trimestrales se refieren en el área de pobreza rural a avances en la competitividad de la pequeña economía rural, ligada a la explotación de hortalizas y uso de riego. 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. En educación, se avanzó hacia un memorando conjunto para la gestión de 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.

(b) *Los avances institucionales figuran entre los cambios más relevantes inducidos por la ERP hasta el momento.* A las iniciativas económicas (acuerdo PRGF, propuestas de la CDM) hay que sumar varios logros institucionales en este año. En primer lugar, destaca la puesta en marcha de SIERP, centralizando en su página *web* todos los documentos, estudios, y estadísticas relacionadas con la reducción de la pobreza. No obstante, el grado actual 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 desempeño de proyectos. 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 propio

³ Un ratio de consecución de las metas previstas para el 2003 del 60% es calificado como 'sobrio' por el propio gobierno: GdH 2004a.

borrador de la ley 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*. Destaca también 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.

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. Es 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 el presupuesto el desglose de gasto ERP por proyectos y programas. La dificultad, sin embargo, radica en la justificación de qué constituye gasto ERP y qué no. La Secretaría de Finanzas ha clasificado cada partida de gasto como gasto ERP y gasto no ERP, aunque no da ninguna justificación de los criterios sistemáticos utilizados. En realidad, al no existir una vinculación rigurosa entre causas de la pobreza, gasto ERP y consecución de las metas, el seguimiento del gasto ERP mediante este etiquetado permitirá aumentar la transparencia del gasto, pero no necesariamente su eficiencia.

(c) *Fortalecimiento del dialogo nacional: escasos avances*. Conviene resaltar asimismo los escasos avances en el proceso de consolidación del dialogo y cooperación entre diferentes agentes nacionales. En este sentido, parece clara la escasa repercusión en el 2004 de la experiencia del Gran Dialogo Nacional celebrado en el segundo semestre del 2003. 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 regionales pero el único compromiso acordado se limitó – decepcionantemente – a la presentación del informe ante el Consejo Consultivo. No es pues de extrañar que grupos críticos de la sociedad civil mantienen que la incorporación de sus propuestas sigue siendo un tema pendiente. Estos grupos argumentan que el deseo del gobierno de concentrar esfuerzos en torno a sectores concretos 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. Al igual que ocurría en el 2003, la comunidad internacional es la que muestra abiertamente una mayor apropiación de la ERP. No obstante, a pesar de la ‘tutela’ internacional y de las dificultades asociadas a la ERP, ésta parece figurar como una referencia ineludible en la política nacional, proveyendo un marco de discusión entre los diferentes agentes nacionales. A pesar de los desencuentros entre los agentes nacionales, su grado de compromiso hacia la implementación de la ERP está fuera de duda. Dicho de otra forma, el proceso de la ERP en Honduras demuestra que aún sin ser apropiado nacionalmente y con avances limitados durante sus tres primeros años de vida es útil estableciendo vínculos, interacciones y compromisos previsiblemente sostenibles en el tiempo.

2. Crecimiento Pro-Pobre en Honduras

2.1. El debate sobre el crecimiento pro-pobre

A pesar de la variedad de definiciones de ‘crecimiento pro-pobre’, dos son las que parecen dominar la discusión internacional. 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 reducción de la pobreza viene acompañada de una mejora de la distribución de ingresos. Una segunda definición de crecimiento pro-pobre 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, independientemente de lo que pase en el resto de la distribución. Más allá de la falta de consenso a nivel internacional en la definición de crecimiento pro-pobre, existe una notoria falta de claridad en torno a las medidas que permiten lograr este tipo de crecimiento. No obstante, el gobierno de Honduras está intentando profundizar en el estudio de las consecuencias distributivas de ciertas políticas consideradas clave, como son la reforma tributaria; la privatización del sector eléctrico; temas de integración comercial; o gasto social.

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

La ‘ERP revisada’(GdH 2004a) y el Informe de las propuestas del CDM (GdH 2004b⁴) hacen un reconocimiento oficial que las políticas estructurales y macroeconómicas en Honduras durante los Noventa han sido incapaces de promover el crecimiento económico y la reducción de la pobreza lo suficientemente rápido y sostenible. A pesar de la falta de claridad conceptual y operativa observada alrededor del crecimiento pro-pobre, 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. Sin embargo esto no es 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. Se reconoce, no obstante, que sí hay una

⁴ Gobierno de Honduras (GdH 2004b) Honduras. Propuesta para la Corporación del Desafío del Milenio. Tegucigalpa. Gobierno de Honduras. Agosto. Secretaría Despacho Presidencial, UNAT.

apuesta por nuevos sectores como el turismo, y se plantean (tímidamente) dentro de la sociedad civil iniciativas novedosas como desarrollo del 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-pobre, es decir, por llevar inevitablemente a la reducción de la pobreza. Esto es sorprendente, habida cuenta de que no existe evidencia convincente o rigurosa de los impactos de estas políticas. La defensa de su impacto favorable en la pobreza se articula en torno a posibles efectos favorables en la eficiencia o por efectos indirectos sobre su empleo y salarios.

En concreto, un componente fundamental *del crecimiento pro-pobre se refiere a la inversión en infraestructura económica*, esto es, inversiones en puertos, carreteras, telecomunicaciones y electricidad a fin de mejorar la cobertura y calidad de los servicios (al tiempo que su regulación y control). *Inversiones en infraestructura productiva, en particular, en sistemas de riego* son también consideradas como clave para promover un crecimiento inclusivo en el área rural. En el área de *turismo* se identifican varios proyectos concretos con los que se espera conseguir un ‘desarrollo inclusivo’ de las áreas rurales, esperando que estos proyectos atraerán inversiones y promoverán iniciativas productivas directamente relacionadas con los sitios dedicados al turismo, además de promover el desarrollo de una demanda de servicios económicos y básicos que beneficiará a las zonas objetivo. A su vez, la *integración comercial* que promoverá el acuerdo CAFTA 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 nuevas oportunidades con alto potencial (palma africana, melón, camarones, y horticultura). Lo que no queda reflejado en los informes de la ERP es qué hacer con aquellos sectores que no son ni fueron competitivos y que seguirán no siéndolo con la implementación del CAFTA. Implícitamente se reconoce que los sectores rezagados, los más vulnerables, seguirán rezagados.

En cuanto al *resto de componentes de la estrategia se puede hablar de continuismo*. Los componentes macroeconómicos de la ERP se mantienen invariables. Se observa también una clara continuidad en las inversiones en infraestructura urbana, en concreto, con los programas de Vivienda para la Gente; de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES); e inversiones en barrios marginales. Por otro lado, se anuncia 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 programa de asignaciones familiares (PRAF); programas de merienda 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.

2.3. ¿Qué se entiende por crecimiento pro-pobre en Honduras?

Diferentes agentes nacionales e internacionales fueron preguntados explícitamente qué entendían por crecimiento pro-pobre. Dos fueron las conclusiones principales que se derivan 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 al interior de los organismos internacionales. En segundo lugar, como se podría esperar de la falta de claridad conceptual, se aprecia que diferentes agentes asumen diferentes fórmulas o visiones para alcanzar un crecimiento pro-pobre. Hay una visión de que el crecimiento pro-pobre no es más que un nuevo nombre para el *fenómeno clásico de crecimiento*, en donde el manejo macroeconómico equilibrado garantiza su sostenibilidad. Por otro lado, 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 dentro del marco de la ERP, pero 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 nueva agenda de crecimiento pro-pobre en Honduras estaría ligada a la participación de Honduras en la Cuenta de Desafíos del Milenio.

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 reducción de la pobreza*. Así, el crecimiento pro-pobre significa maximizar la eficiencia con la que el crecimiento económico ha de reducir la pobreza, acelerando el propio crecimiento a través de nuevos potenciales tras la intensificación del mercado y acompañando a 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). Esta visión podría bien considerarse como mayoritaria y supone en parte 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. Es, sin embargo, la defensa de esas inversiones por su impacto favorable entre los pobres lo que constituye una novedad respecto a los argumentos del pasado basados meramente en su impacto en el crecimiento de la economía.

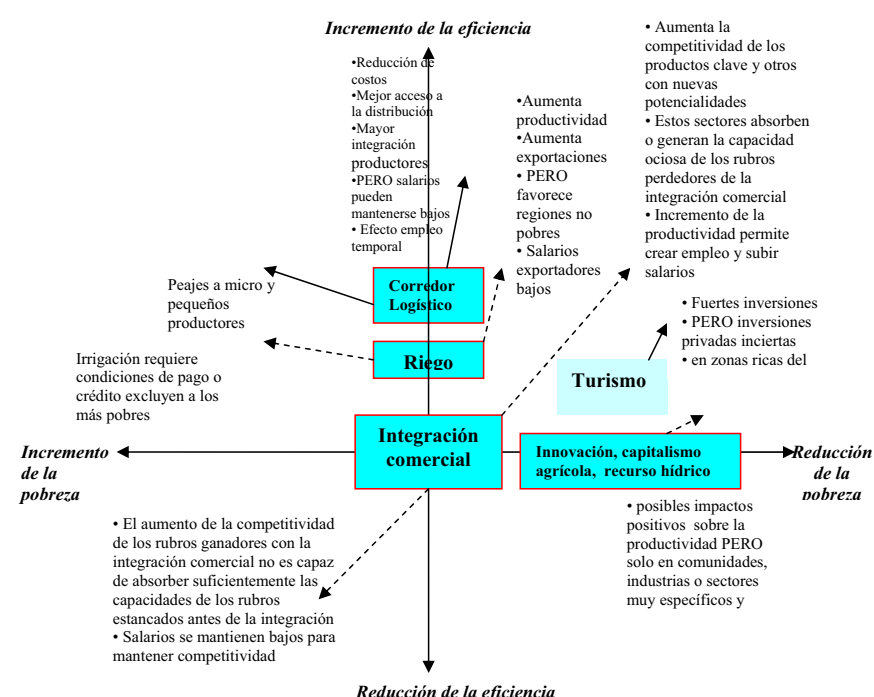
Finalmente, un pequeño sector de la sociedad civil identifica crecimiento pro-pobre al menos a nivel conceptual como un tipo de *crecimiento ‘intensivo’ en mano de obra pobre*. Este tipo de crecimiento habría de generar un mayor uso de mano de obra pobre y al menos no reducir sus ingresos laborales. Aunque los planteamientos acá no son uniformes ni están propiamente articulados, uno novedoso se refiere al surgimiento de sociedades anónimas en el área rural con accionariado de los propios agricultores. Otro potential grupo de interés lo constituirían las pequeñas y medianas empresas, pymes, sobre todo en sectores nuevos de potencial atractivo para el país, como el turismo, la maquila, o el sector agroforestal. A modo de ejemplo, se propone el establecimiento de centros de estudios que

analicen diferentes posibilidades, descubra potencialidades, gustos y demandas y que permitirían en última instancia ‘graduar’ a pequeñas pymes (por ejemplo dedicadas a la maquila) en temas de investigación y diseño.

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. 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. Al considerar el conjunto de propuestas realizadas dentro del contexto de crecimiento pro-pobre en Honduras, podemos apreciar que existe un claro *potencial* favorable resultante de dichas 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.

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



El 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 llevará al crecimiento pro-pobre.

2.5. Riesgos y balance de las estrategias de crecimiento pro-pobre

Las propuestas de crecimiento analizadas comparten entre sí numerosas inquietudes en cuanto a los detalles de implementación, su incidencia y la sostenibilidad de su financiamiento. No ha habido hasta ahora 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). Se corre, por tanto, el riesgo de que aunque existan potencialidades para crecer e integrar a sectores de bajos recursos, *cualquier* formato de estas propuestas se asuma (en lugar de probarse) que llevará simultáneamente al crecimiento con reducción de la pobreza. También, las estrategias elegidas – aún cuando son exitosas – podrían no extenderse o articularse a nivel nacional, limitándose a meras experiencias a nivel comunitario o sectorial. Es en esta línea que proponemos 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. Más importante aún, se recomienda una reflexión sobre la medida en que estas propuestas analizadas revierten la vulnerabilidad de la economía hondureña. Por un lado, no queda claro si los grupos perdedores del proceso de explotación de potencialidades serán objeto de políticas o tratamientos compensadores. Por otro lado, no queda claro cómo mejores infraestructuras, innovación, o mejores técnicas de gestión pueden reducir la dependencia de Honduras ante vaivenes en los precios internacionales, una población escasamente cualificada, unos salarios necesariamente bajos para ser competitivos, o las consecuencias caprichosas de desastres naturales impredecibles.

Se propone por tanto la sistematización *ex ante* de políticas 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, 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. 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 puede ampliarse en función de otros criterios considerados importantes para alcanzar un crecimiento pro-pobre, como, por ejemplo, el impacto ambiental de la propuesta; las demandas institucionales y legislativas generadas y su grado de viabilidad; o el grado de transparencia garantizado y/o claridad en su presupuestación.

3. Coordinación entre Donantes

Entre los donantes, la ERP no ha llevado en el 2004 hacia una mayor y mejor coordinación y armonización entre donantes en el terreno operativo. Más bien, se ha reforzado el compromiso de la comunidad internacional de mejorar dicha coordinación. La cooperación internacional sigue comprometida con el proceso de la ERP, sobre todo en un papel de tutelaje que asegure una larga vida de la misma y afronte desafíos específicos como su supervivencia e influencia tras el próximo cambio de gobierno. En cualquier caso, 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 o, por el contrario, debe esperar a que se den las condiciones necesarias para que el gobierno hondureño pueda manejar con garantías una financiación internacional directa al presupuesto o de carácter sectorial. La segunda posición domina por el momento. Ante esto, los esfuerzos del gobierno por alcanzar un mayor apoyo sectorial se han limitado a ciertos avances significativos a nivel sub-sectorial en educación.

Ha habido también un escaso avance en torno al apoyo presupuestario. A partir del nuevo acuerdo PRGF con el FMI en febrero de 2004, algunos donantes, sobre todo los multilaterales, han permitido el uso presupuestario de sus préstamos y donaciones. Sin embargo, este apoyo presupuestario no ha supuesto en la práctica conceder un mayor grado de libertad del gobierno en la decisión de asignar fondos para combatir la pobreza. En la práctica, cada donante (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Unión Europea) impone un elevado número de condiciones y/o indicadores, lo que en última instancia es una priorización *de facto* por parte de los donantes de las estrategias de la ERP. Estos lentos avances muestran claramente que la deseable coordinación en el apoyo presupuestario, en la consecución de metas y en la imposición de condiciones a priorizar de parte de los donantes está todavía muy lejos de materializarse. Esto no sólo afecta la eficiencia de la financiación sino que repercute también en la apropiación del gobierno de la ayuda externa que recibe, que en el mejor de los casos, ni ha mejorado ni ha aumentado..

4. Consideraciones Finales

Si bien el 2004 ha sido un año calificado como ‘agitado’ para el proceso de la ERP, el 2005 se espera asimismo plagado de retos. Entre la larga lista podemos resaltar la necesidad de implementar el declarado giro de la ERP hacia el crecimiento; el enorme esfuerzo inversor esperado del sector privado; superar el proceso pre-electoral; la posible ratificación de los acuerdos de libre comercio. También se esperan avances substantivos en áreas clave como seguimiento y monitoreo y presupuestación. El papel concedido a la sociedad civil hasta la fecha requiere su *graduación* de simple compañera 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. La comunidad internacional deberá no sólo hablar retóricamente de mayor coordinación sino dar pasos más decididos hacia ella. Pero sobre todo, queda por ver cómo *exactamente* Honduras va a diseñar e implementar su cartera de proyectos de crecimiento económico, y si en efecto, este va a arrancar, consolidarse y tener el efecto distributivo deseado en presencia de las vulnerabilidades tradicionales de la economía hondureña.

El presente informe no anticipa un impacto distributivo concreto de las políticas propuestas ni concluye sobre su contribución hacia la consecución de las metas del Milenio. Esto se debe fundamentalmente a que los detalles de las mismas están en procesos de preparación o de implementación muy incipientes hasta el momento. En su lugar, el informe ha argumentado que deben darse unas condiciones concretas favorables para que podamos pensar en un crecimiento efectivamente pro-pobre. Estas condiciones se refieren a la productividad; al tipo de empleo generado; a la evolución de los salarios; a la concatenación con otras áreas geográficas y sectores; y, finalmente, a la disponibilidad de la financiación nacional e internacional. En la medida que estas condiciones no se den no podremos esperar que las propuestas lleven efectivamente al crecimiento, y mucho menos, al crecimiento pro-pobre. Estas consideraciones parecen no haberse incluido hasta la fecha a la hora de determinar si una propuesta es o no conducente hacia un crecimiento pro-pobre.

Es por todo ello que se recomienda una discusión profunda y más detallada en torno a dos avances concretos en la ERP: primero, sobre 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 deman-

dante 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. 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 plantearse 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 responsabilidad. Una alternativa sería usar la condicionalidad para aumentar la transparencia, el monitoreo, y la formulación de compromisos y acuerdos nacionales. Sin embargo, esto podría afectar la apropiación nacional de dichos compromisos. Es pues quizás poco probable que soluciones ‘en los extremos’, esto es, hacia eliminar o incrementar substancialmente la condicionalidad, sean efectivas. La discusión, por tanto, podría 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 sería 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 de la agenda de discusión entre agentes nacionales e internacionales son clave para la viabilidad futura del proceso de la ERP ante los importantes retos del 2005.

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