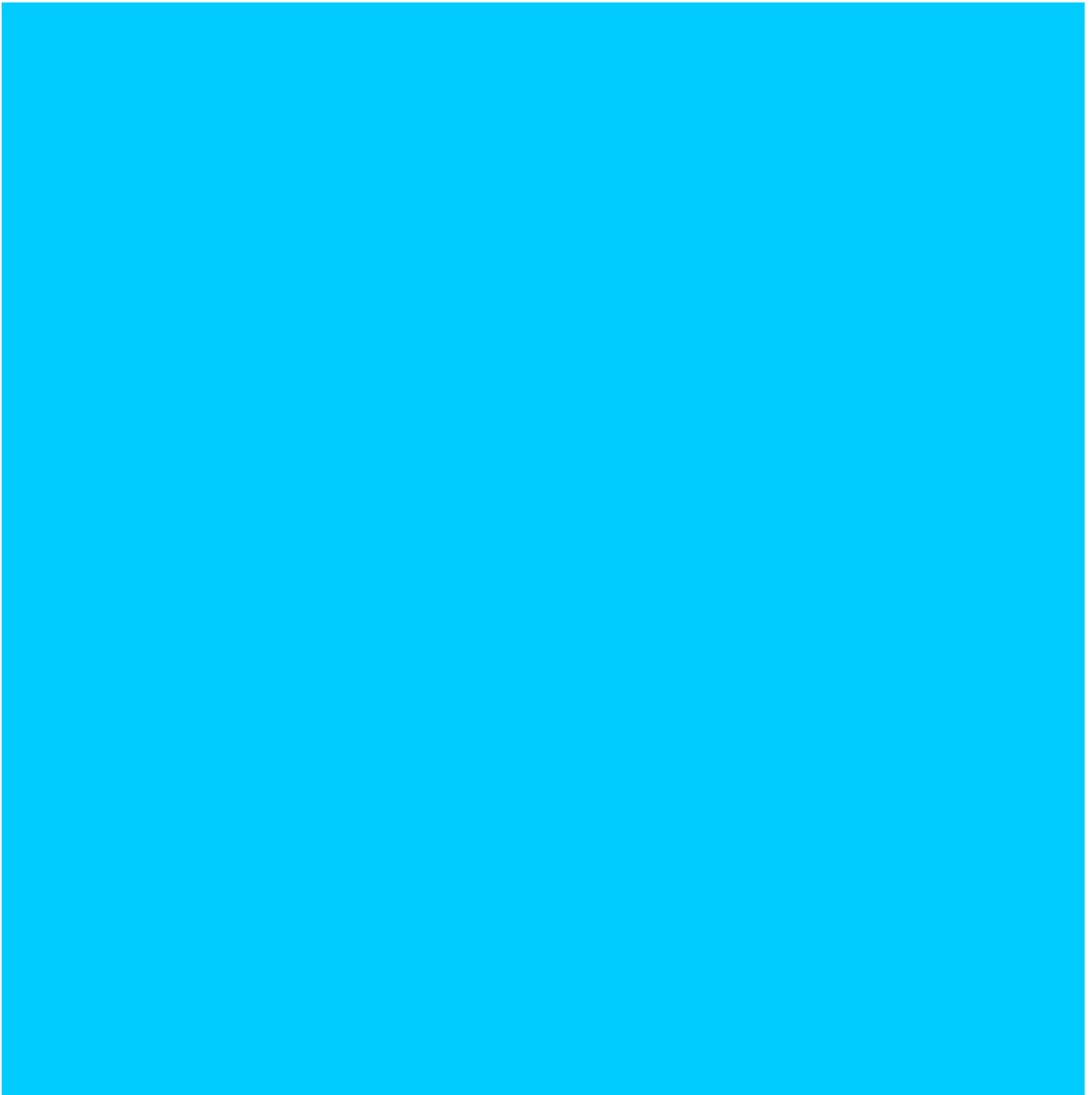




FEBRERO 2007 • NIEK DE JONG, RAFAEL DEL CID, KEES BIEKART,
GESKE DIJKSTRA

EVALUACION DE LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCION DE POBREZA
EN AMERICA LATINA - 2006

HONDURAS: ¿Qué pasó con la ERP?





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

Informe País - Honduras, 2006

Honduras: ¿Qué pasó con la ERP?

Febrero 2007

Niek de Jong (Institute of Social Studies), José Rafael del Cid (ESA Consultores
Internacional), Kees Biekart (Institute of Social Studies), Geske Dijkstra
(Erasmus University Rotterdam)

**Proyecto encargado por la Agencia Sueca de Cooperación
Internacional para el Desarrollo**



<http://www.iss.nl/prsp>

Prefacio

El llamado Proceso ERP – el proceso en torno al diseño y la implementación de las Estrategias de Reducción de Pobreza – responde a una preocupación legítima por el problema de los altos y permanentes niveles de pobreza en muchos países en vías de desarrollo. Intenta reducir la pobreza a través de un proceso participativo de largo plazo y orientado al logro de resultados que reúna al gobierno y a la sociedad civil en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas de pobreza de cada país. En este marco, el compromiso de los donantes es apoyar las estrategias con recursos y la condonación de la deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (Asdi), ha solicitado al Instituto de Estudios Sociales (ISS) en La Haya, un estudio de seguimiento y evaluación de los procesos de ERP en los tres países de América Latina elegibles para la condonación de la deuda externa: Bolivia, Honduras y Nicaragua. El estudio se realiza durante 5 años, a partir de 2003.

Cada año se han elaborado cinco informes: tres informes de país, un informe regional y un informe temático. Los informes de país del año 2006 proveen una actualización del progreso del proceso ERP y específicamente prestan atención a los sistemas de “downward accountability”, es decir los sistemas de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía, los cuales han sido impulsados por la apertura de nuevos espacios participativos y por el énfasis en la rendición de cuentas y la orientación hacia resultados en el proceso ERP.

La metodología de los informes es apoyada por entrevistas con los actores involucrados, incluyendo las perspectivas de agentes locales recogidas a través de visitas a varios municipios en los tres países. En el informe regional se presenta un análisis comparativo de la experiencia en los tres países, resaltando las lecciones para los gobiernos, la sociedad civil y la comunidad de donantes, mientras que el informe temático del año 2006 se centra en el tema de género.

Los cinco informes buscan hacer una contribución a las evaluaciones existentes del proceso ERP con énfasis en la región y una evaluación imparcial del mismo, resultado de la independencia total del ISS en el proceso de diseño, puesta en práctica y financiamiento de las estrategias.

Todos los informes se pueden descargar del siguiente sitio Web: <http://www.iss.nl/prsp>.

Kristin Komives
Coordinador del Proyecto
Octubre 2006

El presente documento ha sido escrito por Niek de Jong y Kees Biekart del Institute of Social Studies, La Haya (Holanda), Rafael del Cid (ESA Consultores) y Geske Dijkstra (Erasmus University Rotterdam). El trabajo de campo fue un insumo fundamental para la elaboración de este documento. Por ello los autores agradecen a todos aquellos que aceptaron ser entrevistados y compartieron con ellos sus experiencias sobre los temas tratados en el informe país del presente año. Los autores también agradecen los valiosos comentarios recibidos de Kristin Komives (ISS) durante la elaboración este documento, y de la Oficina de Asdi en Honduras sobre el borrador de este informe. Este documento se ha beneficiado también del intercambio de ideas durante las reuniones de presentación de avances del trabajo realizadas tanto en Tegucigalpa como en La Haya, así como en la reunión anual de Asdi que se llevó a cabo en Nicaragua en Noviembre 2006. Las conclusiones presentadas en el documento son de entera responsabilidad de los autores, así como cualquier error que pudiera permanecer.

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	I
INTRODUCCIÓN.....	1
I. EL CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL.....	3
1.1. LO POLÍTICO: TRANSICIÓN GUBERNAMENTAL	3
1.2. LO ECONÓMICO: HERENCIA DE ESTABILIDAD MACRO Y PRONÓSTICO DE MODESTO REPUNTE DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO	5
1.3. LO SOCIAL: ESTANCAMIENTO DEL AVANCE EN DESARROLLO HUMANO Y PERSISTENCIA DE LA POBREZA.....	9
2. EL PROCESO ERP: ¿CONSOLIDACIÓN O DEBILITAMIENTO?	15
2.1. EL FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTO DE LA ERP	15
2.2. LA PUESTA A PRUEBA DE LA ERP COMO POLÍTICA DE ESTADO: LA TRANSICIÓN DE GOBIERNO 20	
2.3. UN AÑO DE ATRASO: LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y LAS NUEVAS CONDICIONALIDADES 23	
3. REFORMULACIÓN DE LA ERP	26
3.1. ¿MÁS DE LO MISMO? EL GOBIERNO PROPONE UNA ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA.....	26
3.2. ¿CAMBIOS EN LAS PRIORIDADES PRESUPUESTARIAS?.....	30
4. LA RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL HACIA LA CIUDADANÍA.....	32
5. LA COORDINACIÓN DONANTE EN 2006	43
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	50
BIBLIOGRAFÍA	54
ANEXO 1: INDICADORES DE LA ERP	57
ANEXO 2: EN QUÉ CONSISTE LA RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL HACÍA LA CIUDADANÍA.....	59
ANEXO 3: MARCO LEGAL DE RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL	60
ANEXO 4: RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL EN LOS MUNICIPIOS VISITADOS....	62
ANEXO 5: LISTADO DE ENTREVISTADOS.....	65

LISTADO DE RECUADROS

Recuadro 1	Perfil político de Manuel Zelaya
Recuadro 2	“Proyectos de arrastre” de la ERP original
Recuadro 3	Gasto en Pobreza
Recuadro 4	Organizaciones de la sociedad civil se preparan para cambiar la asignación presupuestaria de la ERP y su manejo actual
Recuadro 5	Voces de cambio desde la sociedad civil
Recuadro 6	FOSDEH – En la búsqueda de un pacto fiscal
Recuadro 7	El Proceso ERP y cambios institucionales
Recuadro 8	Definiciones de Auditoría Social
Recuadro 9	Sistema de Información de la ERP (SIERP)
Recuadro 10	La Cooperación Internacional y la Responsabilidad Gubernamental hacia los Ciudadanos
Recuadro 11	Revisión del programa por el FMI

LISTADO DE CUADROS

Cuadro 1	PIB, población y PIB per cápita, 1991-2006 (Tasas de crecimiento en porcentaje)
Cuadro 2	Crecimiento de algunas actividades económicas en 2005 (en porcentaje)
Cuadro 3	Índice del Desarrollo Humano y sus componentes, 2001-2004
Cuadro 4	Indicadores sociales
Cuadro 5	Incidencia de pobreza de hogares, 2001-2005
Cuadro 6	Coficiente Gini de Honduras, comparado a otros países de Centroamérica
Cuadro 7	Alivio HIPC recibido para la ERP, 2000-2005
Cuadro 8	Presupuesto ERP 2006 por programa y proyectos (millones de lempiras)
Cuadro 9	Presupuesto ERP 2006 por fuente y uso de fondos (millones de lempiras)
Cuadro 10	Cuadro comparativo de áreas programáticas/estratégicas de las versiones vigente y nueva (propuesta) de la ERP
Cuadro 11	Resumen de los datos de los cuatro municipios visitados en 2006
Cuadro A1.1	Indicadores de la ERP, 2001-2005
Cuadro A1.2	Metas base y observadas de la ERP, 2005
Cuadro A2.1	Leyes existentes relacionadas a la responsabilidad gubernamental

LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolución del PIB total y per cápita en términos reales, 1960-2003
Gráfico 2	El Comisionado de la ERP, nueva figura dentro del marco institucional y operativo de la ERP
Gráfico 3	Sistema de RGC: relaciones investigadas para este informe
Gráfico 4	Los componentes de un sistema de RGC

GLOSARIO

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
Asdi	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
ACI	Agencias de Cooperación Internacional
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BSG	<i>Budget Support Group</i> / Grupo de Apoyo Presupuestario
CCERP	Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de Pobreza
CdT	Comisión de Transparencia
CE	Comisión Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CI	Cooperación Internacional
CIPRODEH	Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos
CN	Congreso Nacional
CNA	Concejo Nacional Anti-Corrupción
EDUCATODOS	Programa de Educación para Todos
EFA	<i>Education for all</i> / Programa Educación para Todos
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAC	Foro Nacional de Convergencia
FOPRIDEH	Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras
FOSDEH	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
FRP	Fondo de Reducción de Pobreza
G16	Grupo de los Dieciséis
GC	Grupo Consultivo
GER	Grupo de Embajadores y Representantes
GS	Gabinete Social
GTS	Grupo Técnico de Seguimiento
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i> / Países Pobres Altamente Endeudados
IDA	<i>International Development Agency</i>
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISS	<i>Institute of Social Studies</i> / Instituto de Estudios Sociales
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MDG/MDM	<i>Millennium Development Goals</i> / Metas del Milenio
MDRI	<i>Multilateral Debt Relief Initiative</i>
ODA	Ayuda Oficial para el Desarrollo
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PIM	Plan de Inversión Municipal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNB	Producto Nacional Bruto
POA	Plan Operativo Anual
PRGF	<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> / Facilidad para la Reducción de la Pobreza y Crecimiento
PRALEBAH	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos de la República de Honduras
PRAF	Programa de Asignaciones Familiares

PROHECO	Programa Hondureño de Educación Comunitaria
RD-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos
RGC	Responsabilidad Gubernamental hacia la Ciudadanía
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SIAFI	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIERP	Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
SWAP	<i>Sector-Wide Approach / Apoyo Sectorial Ampliado</i>
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UAPOI	Unidad de Auditorías para Proyectos de Organismos Internacionales
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico
UPEG	Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

Resumen Ejecutivo

El Contexto Político, Económico y Social

Lo político: Transición gubernamental

Los resultados electorales de noviembre de 2005 significaron una estrecha victoria del principal candidato de la oposición, el liberal Manuel Zelaya. Una vez en la presidencia, Manuel Zelaya procedió rápidamente a consolidar sus alianzas con una particular simbiosis de corrientes partidistas, colocando como Ministros o dirigentes de altos cargos a sus anteriores adversarios en la carrera por la candidatura del partido o bien a recomendados por éstos.

Un aspecto novedoso en el proceso electoral que llevó a Manuel Zelaya a la presidencia fue la elección directa de los diputados al Congreso Nacional (CN). La nueva modalidad de elección produjo la sorpresa de que el CN quedó casi totalmente renovado, al no resultar re-electos diputados de larga trayectoria legislativa. El actual es un congreso integrado por una mayoría de diputados jóvenes en edad y en experiencia política, que representan diversos grupos de interés, algunos de los cuales han tenido escasa representación en el pasado como los grupos étnicos y las mujeres.

El Congreso ha empezado a dar muestras de una preocupación antes solo marginalmente atendida, referida a la búsqueda de identificación con el electorado al que formalmente se representa. Durante la discusión de reformas al presupuesto nacional, a inicios de 2006, el CN ensayó una suerte de independencia respecto al Ejecutivo, al intervenir en decisiones relacionadas con la ERP, manejadas hasta el momento como potestad de la Presidencia de la República.

Lo económico

El crecimiento económico de Honduras se ha mantenido bajo y fluctuante en los últimos 15 años. El promedio anual de crecimiento real del PIB ha sido de 3.3% y del PIB per cápita de apenas 0.7%. En 2005, el PIB registró un aumento de 4.2%, a diferencia del 5% del año precedente. El PNB creció un poco menos, a pesar del masivo ingreso de transferencias corrientes, compuestas mayoritariamente por remesas familiares.

La Administración Maduro puso especial empeño en la estabilización macroeconómica, logrando que durante la segunda mitad de la gestión se pusiera en vigencia el PRGF comprometido con el FMI. Como consecuencia del mismo, se priorizó un ajuste fiscal, que redujo el déficit gubernamental de 3.4% en el 2004 a 2.7% en el 2005, debido principalmente a una disminución de los gastos de capital.

Tras varios años de negociaciones, en abril de 2005 se alcanzó el punto de culminación bajo la Iniciativa de los países pobres altamente endeudados (HIPC). En mayo del 2005, el Club de París otorgó una condonación de 1,061 millones de dólares de la deuda externa pública, logrando que por primera vez, desde 1997, Honduras redujera su deuda externa, gracias a la reducción de pasivos públicos, dado que la deuda privada continuó en expansión. Honduras también logró una condonación de aproximadamente US\$1,300 millones de la deuda con el Banco Mundial y el FMI (alivio G-8 o fondos MDRI), y,

recientemente, dentro de la iniciativa MDRI, una condonación de aproximadamente US\$1,400 de la deuda con el BID.

Además de estos fondos, el país se ha beneficiado con recursos de donación. A diciembre del 2005 Honduras recibió US\$147.51 millones en concepto de donaciones y otros US\$4.41 millones se recibieron en el primer trimestre del 2006 como cooperación no-reembolsable.

Basados en el contenido de los mensajes de su campaña es de esperar que la política económica del Presidente Zelaya continúe enmarcada en el PRGF acordado con el FMI. No obstante, a pesar de las predicciones optimistas oficiales respecto al déficit fiscal, fuentes internas, así como el FMI y el BM expresaron temor de que el déficit se dispare por encima de lo acordado debido al sesgo populista que el nuevo Presidente mostró en los inicios de su gestión. Después de las conflictivas negociaciones con el gremio magisterial, el presupuesto público se ha elevado a 43,500 millones de lempiras (aproximadamente US\$2,200 millones) en el 2006. Las remuneraciones a la administración pública representarán 10% del PIB en el 2007, de los que 7,200 millones se negociaron con los maestros.

Se han mencionado varias amenazas al nivel aceptable de crecimiento económico previsto, principalmente aquellas relacionadas al incremento de los precios del petróleo y sus derivados.

Lo social

El acceso de la población a servicios básicos como el agua potable, centros de salud y escuelas ha mejorado notablemente en las últimas décadas, aunque todavía prevalecen problemas de insuficiente cobertura en materia de electricidad, telefonía y alcantarillado sanitario. El aspecto en el que el país ha enfrentado mayores problemas ha sido el mejoramiento del ingreso per cápita.

El nivel de desempleo abierto en el período resulta aceptable, pero este indicador solo cuenta una parte de la situación laboral del país. A falta de fuentes suficientes de empleo formal, la inserción laboral se produce por vía del autoempleo o el empleo de baja productividad y remuneración. En este aspecto la ERP ha mostrado algunas de sus principales debilidades, en la medida que la precariedad laboral forma parte de los temas menos elaborados de la estrategia.

Por otra parte, el crecimiento económico requiere de la inversión, pero el país ha sido lento en resolver problemas del contexto legal que producen trabas a la inversión, al empleo y a la competencia. Si se carece de la agilidad para cambiar rápidamente la baja competitividad del país, no pueden esperarse cambios de corto plazo en el aumento de la inversión, que a su vez, activen y diversifiquen el mercado de trabajo con la celeridad suficiente para producir progresos apreciables en el ingreso familiar. Entonces, poco debe sorprender que los niveles de pobreza se resistan a bajar.

El porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza en Honduras se mantuvo prácticamente constante en el período 2001-2005. Esto es el caso tanto para la pobreza total, como para la pobreza extrema. Sin embargo, la incidencia de pobreza total aumentó ligeramente en el área urbana (salvo en la capital del país), mientras que disminuyó levemente en el área rural.

Así que, pese a la ERP y al importante crecimiento de las remesas, la pobreza en Honduras se resiste a disminuir. Al mismo tiempo, la desigualdad se ha incrementado desde el inicio de la ERP y continúa siendo más alta en el área rural que en la urbana. La ejecución de la ERP no ha mejorado la distribución del ingreso de los hogares.

Las tendencias en el comportamiento de los 22 indicadores ligados a las metas globales de la ERP en 2005 muestran que 11 de ellos presentan una brecha de incumplimiento entre lo planeado y lo observado. Los casos más evidentes de incumplimiento son la tasa de pobreza extrema, tasa de pobreza, tasa de mortalidad de menores de 5 años y número de áreas protegidas prioritarias con planes de manejo.

El proceso ERP: ¿Consolidación o debilitamiento?

La pregunta latente es si la ERP se ha fortalecido o, por el contrario, debilitado en el proceso. Resulta difícil responder a la misma porque el resultado es ambiguo. La asignación presupuestaria muestra una dispersión preocupante, el Ejecutivo pareciera restar importancia a la relación que existe entre la continuidad de tradiciones políticas nocivas al buen gobierno, como el clientelismo y la falta de transparencia, por ejemplo, y la ineffectividad de la ERP. Por otra parte, la sociedad civil está dando signos de mayor decisión para luchar por la continuidad de la estrategia sin renunciar a la necesidad de ajustes que la hagan más efectiva para los propósitos con que fue concebida. Alienta también el aumento del perfil del CN en el proceso, el que pudiera ser pieza decisiva para darle a la ERP el vuelco que necesita, sobre todo en cuanto al apoyo macro para impulsar reformas apropiadas a un crecimiento económico pro-pobre en la legislación y en la vigilancia general del proceso para garantizar su adecuada conducción.

El financiamiento requerido por los programas y proyectos de la ERP saldría parcialmente de los recursos liberados del presupuesto nacional por efecto del alivio de la deuda externa. En 2001 se estimaba que el ahorro fiscal por concepto de alivio de deuda alcanzaría unos US\$100 millones nominales promedio anuales, que definitivamente quedarían cortos con relación a las expectativas de la estrategia. Precisamente, esta fue la justificación que durante la elaboración de la ERP original utilizó el gobierno para argumentar que buena parte de los recursos adicionales necesitados provendrían de los “diversos proyectos en ejecución... e ingresos fiscales adicionales”. A esto se le llamó la “agenda de arrastre”, que relacionó los seis pilares o ejes programáticos de la ERP con proyectos de la cartera pública que ya estaban siendo financiados por donaciones y préstamos. Un año después, la ERP recibió los primeros ajustes que permitirían incorporar proyectos “relevantes” antes excluidos – esto es, “nuevos” proyectos negociados desde el 2001. Más adelante (en 2003), y en directa relación con las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial, se revisó la definición del llamado “gasto en pobreza”, que en esencia se destinó a clasificarlo como gasto ERP.

Con tal definición, el gasto en pobreza adquirió una dispersión tal, que solo (i) una articulación cuidadosamente afinada periódicamente, (ii) un proceso de seguimiento riguroso, y (iii) una mayor eficiencia en la ejecución, hábitos en los que el gobierno exhibe poca destreza, pueden garantizar que efectivamente contribuyan a lograr el objetivo deseado de reducir la pobreza.

Hacia el 2005 el gobierno ya contaba con recursos suficientes para la ejecución de la ERP, aparte de que los proyectos y programas fundamentales a ser llevados a cabo ya estaban definidos. No obstante, el gobierno procedió a efectuar un nuevo proceso de consulta o “priorización” de los proyectos a ejecutarse en el 2006.

El resultado fue que no se efectuó ningún proyecto de los 33 antes consensuados, que nuevamente se generó una cantidad grande de expectativas sobre los proyectos a realizarse en el año siguiente, y finalmente, que de todas maneras el candidato oficialista perdió las elecciones.

Una de las primeras medidas tomadas por la administración gubernamental entrante (Manuel Zelaya) fue reunir al Gabinete Social (GS) con el propósito de discutir su política en materia social, que incluía la continuidad de la ERP, pero al mismo tiempo, buscar las fuentes de financiamiento para poder cumplir sus promesas de campaña .

De estas reuniones salió el proyecto de presupuesto ERP, que por Ley el Presidente debía consultar también con el Consejo Consultivo de la ERP (CCERP). Durante estas reuniones el Presidente presentó un proyecto de presupuesto sin mayor detalle, sin mucho lugar para el análisis y la discusión. Es interesante que el presupuesto que el Ejecutivo presentó en la reunión con las OSC fue distinto al que finalmente sometió a consideración del CN. La diferencia era sustancial y tenía relación con las expectativas generadas por la consulta ciudadana llevada a cabo en el 2005 por la administración Maduro, y cuyo monto se relacionaba directamente con lo estimado por el Gobierno como posibles recursos procedentes del alivio de la deuda. De esta manera, los cálculos del CCERP y de las OSC se basaron en dicho monto al igual que los de la administración Zelaya, pero este último con una distribución más cercana a su propia agenda política.

Para el 2006, el CN aprobó un presupuesto global de la ERP, que representó alrededor de 38% del presupuesto nacional. Un 58.2% de este monto global proviene de fondos nacionales, 17.5% de fondos de préstamo, 7.3% de fondos de donación y el resto (17.0%) son recursos HIPC, MDRI y Club de París. Estos fondos han sido destinados a los distintos programas y proyectos contemplados en la ERP. El presupuesto incluye “fondos globales por asignar” por un monto de 887.6 millones de lempiras. Estos fondos estaban destinados a financiar parte de los proyectos consensuados con la sociedad civil en las consultas efectuadas en el 2003 y 2005, sin embargo, eran fondos sin un administrador o ejecutor especificado, que llegaron a ser objeto de un fuerte debate en el que se vieron involucrados el poder Ejecutivo, el Legislativo y las OSC representadas en el CCERP.

De los 887.6 millones de lempiras “por asignar”, el CN dispuso pasar 700 millones a las 298 municipalidades del país. Después de una protesta de las OSC, a las que luego se sumó la Cooperación Internacional (el G-16), los diputados terminaron aceptando la utilización de la fórmula propia de la ERP, que estipula como criterio de reparto el porcentaje de población en condición de pobreza de cada municipio, además de destinar los 187 millones de lempiras restantes del fondo en disputa para actividades de monitoreo de la ejecución ERP al nivel local.

Las discusiones en torno a si los 700 millones de lempiras debían transferirse a las municipalidades y si los mismos debían repartirse de acuerdo a un criterio u otro distrajeron por un momento la atención del hecho, más tarde denunciado por algunas OSC, de que aproximadamente 67% de los fondos de condonación estimados para el 2006 se destinaban a asuntos relacionados con las promesas de campaña del Presidente Zelaya.

El CN tuvo una ganancia doble al hacer valer su opinión en la asignación presupuestaria de los fondos ERP. Por una parte, consiguió familiarizarse con la estrategia y obtener protagonismo en el proceso, mientras que por otra, logró una imagen de benefactor de los gobiernos locales, particularmente después de haber aceptado la fórmula de distribución antes consensuada entre el gobierno y las OSC – fórmula que favorece a una gran cantidad de municipios tradicionalmente marginados de asignaciones públicas importantes. Como parte de la rectificación de su posición original, el CN aprobó modificaciones a la Ley de Presupuesto, así como el propio Reglamento de las transferencias de recursos ERP.

Un nuevo criterio que sale a relucir por su naturaleza controversial es la obligatoriedad de las municipalidades para distribuir internamente los recursos ERP de la siguiente manera: 55% para proyectos productivos, 35% para proyectos sociales y 10% para fortalecimiento institucional y gobernabilidad. Por otra parte, las municipalidades no podrán recibir su respectiva transferencia sin remitir su Plan de Inversión Municipal (PIM-ERP), un plan de desembolsos y abrir una cuenta bancaria para recibir dichos recursos. Este procedimiento de aprobación de las transferencias ha provocado retrasos en la ejecución para muchas municipalidades, particularmente porque la mayoría de PIMs no contemplan proyectos “productivos”.

En cuanto a la institucionalidad de la ERP, el Presidente Zelaya tenía reservadas sus sorpresas. En primer lugar, nombró como coordinador del GS al Ministro de Cultura, quien asegura haber tenido un interés personal por dirigir el proceso ERP. Sin embargo, el Presidente (y no el Ministro) también nombró directamente al nuevo Secretario del CCERP, creando la figura de Comisionado de la ERP. Así que durante algunos meses privó una suerte de pugna entre el Ministro de Cultura y el Comisionado de la ERP, misma que ha bajado en intensidad a favor del segundo, quien con habilidad política terminó convirtiéndose en el punto de referencia del proceso ERP.

Reformulación de la ERP

El GS y el Comisionado de la ERP anunciaron que la estrategia requiere ser modificada sobre la base del principio de “integralidad”, que se refiere a un modelo de crecimiento con equidad.

Desde la perspectiva del Ejecutivo, el impacto de la ERP mejorará si se revisa “de manera integral” su diseño y ejecución. Cuando se contrasta esta revisión con lo que ya formulaba el diseño original, el cambio resulta más modesto a lo anunciado, esto en parte porque en el original ya están considerados los aspectos conceptuales anunciados como novedosos, aunque sin la importancia y detalle que la actualización les adjudica. Se indica que se requiere “lograr una asignación y uso eficiente del gasto público” y la manera para hacerlo consiste en “focalizar... en los grupos que sufren de mayor pobreza”.

El documento de actualización de la ERP aclara que en complemento a la priorización y focalización se continuarán con las acciones macro encaminadas a sostener en el largo plazo el rápido crecimiento de la economía, además que integra la lista de prioridades del Plan de Gobierno de la Administración Zelaya.

Las metas programáticas que forman parte de la estrategia original se mantienen, pero su estructura y medidas de política se modifican en coherencia al enfoque conceptual de integralidad.

Sorprende que el documento de la ERP revisada deje sin definir los aspectos específicos de la ineffectividad de la ERP a que está haciendo referencia.

La versión actualizada 2006 de la ERP da a conocer una programación presupuestaria por valor de 16,302.7 millones de lempiras, que sobrepasa en 615.2 millones de lempiras a la aprobada por el CN en mayo del 2006. De acuerdo al nuevo presupuesto, los gastos destinados a la ERP pasarían a representar 9.9% del PIB en el 2006. Sin embargo, la nueva estructura presupuestaria no representa cambio alguno con relación a la vigente del 2005, por lo que deja la impresión de una incoherencia entre objetivos programáticos y la asignación presupuestaria.

Responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía (RGC)

Al nivel nacional no existe un sistema completo de RGC en Honduras. Lo que si existen son algunos elementos aislados, que en conjunto formarían parte de un sistema de RGC.

La ERP original le otorgó liderazgo al GS en la ejecución de la ERP. En la práctica, en el marco de la ERP, el Gabinete Social consulta al CCERP. En el sistema de RGC a nivel nacional, el CCERP figura como un enlace entre el Ejecutivo y la sociedad civil organizada. El diseño del CCERP le permite a las OSC representadas en este órgano jugar el papel de “acción” y el de receptor de información, a ser canalizada a sus bases. En la práctica, no ha cumplido satisfactoriamente con estas responsabilidades. Se han identificado como debilidades en el funcionamiento del CCERP la falta de capacidades técnicas para el seguimiento y monitoreo de programas y proyectos de la ERP, así como falta de mecanismos de coordinación y capacidades para proporcionar información hacia los sectores representados.

Un reclamo de la sociedad civil en el CCERP es que el gobierno nunca ha procurado fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, y otro es que desde el sector público nunca se le ha brindado información confiable sobre la ERP.

La tarea principal del Comisionado Presidencial de la ERP es mejorar el proceso de coordinación entre la sociedad civil, el gobierno y la cooperación internacional respecto a la ejecución de la ERP. Una tarea adicional del Comisionado es liderar los procesos para estimular la Auditoría Social sobre los recursos y los resultados de la Estrategia.

La UNAT podría jugar un rol importante a nivel técnico en el proceso de “respuesta” y “acción,” para posteriormente dar lineamientos y recomendaciones al Gabinete Social, a condición de que la sociedad civil reciba más capacitación sobre las bondades del SIERP y sus posibilidades como instrumento de RGC.

Es un gran avance que se publiquen indicadores, otra información relevante y varios informes en el sitio Web del SIERP y en otros sitios Web del gobierno. Sin embargo, un problema que persiste es que los indicadores no siempre están actualizados y que su nivel de agregación es tal que impide realizar análisis detallados, además en los informes no siempre se hacen análisis profundos y finalmente, dado que sólo parte de la población tiene acceso a Internet, no es un medio de información y comunicación directo para mucha gente. La efectividad de este canal de información y comunicación pasa a depender en mucho de las OSC que lo usan.

Se siente un mejoramiento real en la RGC al nivel local y un aumento en la capacidad de la sociedad civil de controlar las actividades de las corporaciones municipales. Gracias principalmente a la capacitación y el trabajo de apoyo de varias (redes de) ONGs, esta capacidad aparece reflejada en más actividades de las organizaciones representativas de la sociedad civil con respecto al proceso ERP. Sin embargo, uno de los problemas principales de la ERP es la falta de planes regionales de desarrollo y de inversión y una estructura regional para acompañar el proceso ERP a este nivel.

El proceso ERP y la necesidad de mejorar la capacidad de seguimiento y monitoreo por parte de la ciudadanía de las políticas y uso de fondos ha generado un impulso positivo a dicha capacidad. Se han formado comités temáticos de monitoreo al nivel regional y los procesos participativos al nivel local han generado una ciudadanía más capacitada y empoderada para incidir en las políticas públicas en general, y en los procesos ERP en particular. Sin embargo, todavía hace falta una mayor coordinación entre estas iniciativas. Asimismo, todavía existe poca apropiación del proceso por parte de las organizaciones sociales al nivel local.

Varios entrevistados coincidieron en opinar que más transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública ayuda en la lucha contra la corrupción y en inyectarle más efectividad a las políticas de reducción de pobreza.

La coordinación de donantes en 2006

Los avances en la coordinación y armonización de la ayuda han sido limitados desde el año electoral 2005. Por un lado, faltaba el liderazgo del gobierno para estimular procesos de armonización de la ayuda a través de enfoques sectoriales o sistemas comunes de Apoyo Presupuestario (AP) general. Por otro, las diferentes agencias de la Cooperación Internacional más bien han tenido y continúan teniendo respuestas diferentes a los acontecimientos políticos.

Formalmente hay una fuerte coordinación entre las agencias de la CI, por la existencia del G16 con sus tres niveles. La CI quiere que la nueva administración “siga enfocando sus políticas en reducir la pobreza”. Entonces, toman el hecho de que el gobierno continúa hablando sobre la ERP y mantiene algunas instituciones, como el CCERP, como prueba de la buena voluntad del gobierno. La CI no se opone a una actualización o reenfoque de la estrategia, ya que pueda llevar a apropiación de parte del gobierno actual de un documento que ya fue desarrollado en el 2001.

Un aspecto importante para mantener la institucionalidad de la ERP es garantizar el papel de la sociedad civil en el monitoreo de los gastos para reducir la pobreza a través

del CCERP. Parece que los donantes dan más énfasis en este monitoreo a la auditoría social, y menos a promover otra ronda de consultas con la sociedad civil sobre los cambios en la estrategia misma.

En junio de 2006, todavía no se sabía el grado de apropiación de la ERP de parte del nuevo gobierno, ni los cambios que habría en la estrategia. Para algunos donantes esto era un buen motivo para esperar mientras se haga la definición de nuevos proyectos y programas. Otros, en particular los bancos multilaterales, siguen planificando y desembolsando.

Las mesas sectoriales tripartitas no estaban funcionando bien en 2005 y más bien se habían debilitado. La reunión del Grupo Consultivo (GC) de mayo 2005 concluyó que faltaba lograr consenso sobre estas estrategias y elaborar planes de acción. En realidad, hubo poco avance en las recomendaciones del GC, sin embargo, en la segunda parte de 2005 las mesas tripartitas asumieron un papel en la priorización de los proyectos sugeridos en la “Jornada de actualización y difusión de la ERP”. Desde el cambio de gobierno, en enero 2006, las mesas sectoriales no están funcionando, solo hay reuniones de los cooperantes entre sí, sin la presencia del gobierno.

Con vista a los pocos avances y retrocesos en el desempeño de las mesas sectoriales, no es de sorprender que no se puedan observar avances en el apoyo sectorial o en SWAPs. El EFA (Education for All) es el único que sigue funcionando, y más bien es un programa subsectorial que abarca tanto un fondo común como proyectos individuales de la CI. Además existen algunos programas y proyectos en que participan varias agencias.

Los representantes de la CI están contentos de que el nuevo gobierno haya retomado el Plan de armonización elaborado por el Gobierno anterior. Pero falta mucho por hacer todavía, tanto de parte del gobierno como de parte de la CI, y habría que esperar como sigue este proceso en la práctica.

En cuanto al AP, se observó también poca armonización en la práctica. Todavía hay tres sistemas diferentes, y mientras el BM y las agencias bilaterales detuvieron sus desembolsos por falta de aprobación de la cuarta revisión del PRGF de parte del FMI, la CE y el BID continuaron desembolsando. Por otro lado, en 2005, Suecia tomó la iniciativa de establecer un Grupo de Apoyo Presupuestario (Budget Support Group) con lo que por lo menos se logró que no se pusieran condiciones diferentes para el mismo sector en diferentes programas.

La condicionalidad en los tres sistemas es fuerte, con muchos diferentes indicadores y metas. Además, la condicionalidad cada vez más se pone en forma de pre-condiciones, o en modalidades basadas en resultados. El país en la práctica no puede cumplir con todas, lo que implica más incertidumbre y por lo general desembolsos menores a los previstos. Se puede concluir que en la situación actual, los supuestos beneficios del AP no se materializan.

La cantidad y cobertura amplia de condiciones, el incremento en condiciones ex post en vez de ex ante y la poca relación con la ERP es evidencia de la limitada confianza que los donantes tienen en las políticas de reducción de la pobreza del país. Si la situación es así, cabe la pregunta ¿por qué se brinda AP?

Honduras: ¿Qué pasó con la ERP?

Introducción

Honduras entró al Proceso ERP en el año 2000. Al año siguiente su estrategia de reducción de pobreza fue aprobada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Desde el 2003, el Institute of Social Studies (ISS) está haciendo una evaluación de las estrategias de reducción de pobreza en Honduras, Bolivia y Nicaragua, a petición de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi). Informes anteriores del ISS sobre Honduras advirtieron “una serie de deficiencias en el diseño e implementación de la ERP, lo que eventualmente podría convertirse en una barrera para el impacto distributivo de las políticas propuestas y su contribución hacia la consecución de las metas del Milenio.”¹ El informe del año pasado concluyó que “La ERP ya está encaminada, aunque todavía quedan pendientes muchas tareas” y que “el Gobierno entrante tendrá el reto de evitar que la ERP se convierta simplemente en el requisito para el cumplimiento del alivio de la deuda HIPC. Asimismo, si bien la continuidad en el fortalecimiento de procesos es fundamental, será tiempo para que los procesos se traduzcan en resultados y que la reducción de la pobreza empiece a concretarse.”²

Honduras llegó al punto de culminación HIPC en 2005. En ese año – que fue año electoral – no se esperaba una ejecución inmediata de las políticas de reducción de pobreza financiadas con recursos de la condonación de la deuda externa, pero había grandes expectativas para el 2006, sin embargo la realidad fue otra. La sucesión gubernamental trajo consigo varios cambios institucionales en la gerencia de la ERP. Se nombró al Ministro de Cultura como coordinador del Gabinete Social y se creó el cargo del Comisionado para la ERP, este último asumió la gerencia del proceso, además la coordinación donante también fue afectada por las elecciones y el cambio de gobierno.

El año 2006 también se caracterizó por la decisión del Congreso Nacional de canalizar parte de los fondos de alivio de deuda externa a las alcaldías, acción que se justificó en la necesidad de descentralizar parcialmente la ejecución de la ERP. Esto creó un conflicto con las organizaciones de la sociedad civil en el Consejo Consultivo de la ERP, que luego se resolvió con la intervención de la cooperación internacional. No obstante, hubo y sigue habiendo confusión entre la ERP total, la parte de la ERP financiada con recursos de la condonación y los 700 millones de Lempiras a ser canalizados a las municipalidades.

En los últimos años la pobreza no ha disminuido, a pesar de la ERP, la disponibilidad de los recursos (de alivio de deuda externa) y un entorno externo favorable que ha contribuido a una tasa de crecimiento económico más alta que en los años anteriores. Para reducir la pobreza será necesario mantener dicho crecimiento económico por un extenso período, procurando que el mismo genere empleo productivo e ingresos para los hogares más pobres. Desde su aprobación, la ERP de Honduras ha sido sometida a una

¹ ISS (2006).

² Ibid.

serie de pruebas y adaptaciones. Desde la anterior administración gubernamental surgió la iniciativa de actualizar la estrategia con el soporte técnico de la Cooperación Internacional, particularmente del BID y del Banco Mundial, coincidiendo en intención con las organizaciones de la sociedad civil más beligerantes. En el 2006 se llevó a cabo un proceso de Revisión de la ERP para aumentar su impacto en la reducción de la pobreza, apostando a un “enfoque integral”, aunque este proceso todavía no está totalmente concluido.

En la práctica el resultado ha sido un bajo grado de implementación de las políticas incorporadas en la ERP. Un motivo de esto ha sido el deseo de la Administración Zelaya de cumplir con las promesas de campaña, el grueso de las cuales han sido financiadas con fondos ERP, otro motivo ha sido el debate acerca de la canalización de fondos hacia las Alcaldías. De igual manera, se ha dedicado bastante tiempo a debatir el Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública – otra promesa de la campaña. Al final, se aprobó dicha Ley, pero en una versión que es mucho menos incluyente de lo previsto en el Dictamen que fuera concensuado entre el Gobierno y la sociedad civil en la primera mitad de 2006. Este hecho ha afectado el proceso de mejorar la transparencia y rendición de cuentas, elementos de lo que llamamos un sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía.

Organización del informe

El Capítulo 1 lo dedicamos a describir el contexto político, económico y social del país. En el Capítulo 2 abordamos el Proceso ERP. En el Capítulo 3 nuestra atención se centra en la versión revisada de la ERP. El siguiente capítulo lo dedicamos al tema de la responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía. En el Capítulo 5 analizamos el papel de la cooperación donante. Finalmente, en el Capítulo 6 presentamos nuestras conclusiones y recomendaciones.

I. El Contexto Político, Económico y Social

Desde el último informe producido por el ISS a la fecha, los acontecimientos más importantes relacionados con la ERP son la continuidad de un modesto repunte económico, la toma de posesión de un nuevo presidente de la República y la re-evaluación de la política social. En vista de que Honduras alcanzó el punto de culminación de las negociaciones HIPC hace apenas un año, se esperaba que el 2006 fuera un año de implementación acelerada y notoria de la ERP. Sin embargo, este acontecimiento se ha prolongado debido a la entrada de una nueva administración gubernamental, que ha iniciado su trabajo con paso lento y tortuoso. Al presentar este estado del proceso ERP en Honduras, se manifiestan el efecto de ciertos obstáculos de naturaleza estructural y política, entre ellos principalmente la cultura clientelista de la que hace uso la élite política y las debilidades en la apropiación de la estrategia de parte del gobierno y de la sociedad civil.

1.1. Lo político: Transición gubernamental

Los resultados electorales de noviembre de 2005 significaron una estrecha victoria del principal candidato de la oposición, el liberal Manuel Zelaya. Una vez en la presidencia, procedió rápidamente a consolidar sus alianzas con una particular simbiosis de corrientes partidistas, colocando como Ministros o dirigentes de altos cargos a sus anteriores adversarios en la carrera por la candidatura del partido o a recomendados de éstos (ver también Recuadro 1). Su decisión recibió duras críticas por considerarla riesgosa para la estabilidad de su administración, al asumirse que los personajes nombrados trabajarían más en función de consolidar o aumentar su caudal personal de poder para la próxima contienda partidaria, en lugar de servir lealmente al Presidente. También se criticó dicha decisión por considerarla sectaria contra la oposición política, particularmente el Partido Nacional, cuyo candidato perdiera por apenas un escaso margen. Hay que hacer notar que contra lo indicado por los cánones de la política del país, el Presidente Zelaya se abstuvo de nombrar para cargos de ministros a figuras de la oposición y ha ensayado una política que refuerza la nociva visión clientelista de que el poder pertenece exclusivamente al partido vencedor.

Un hecho que ha venido a dar razón a quienes criticaron la composición del gabinete ministerial del Presidente Zelaya ha sido la temprana renuncia de dos de sus ministros, el de Finanzas y el de Salud, y de varios funcionarios de rango intermedio. El primero, precisamente, renunció por discrepancias con la política de subsidios y el contenido de las negociaciones con el gremio magisterial ordenados por el Presidente.³

³ De todas maneras, el ministro renunciante, Hugo Noé Pino, también ex-pre-candidato a la presidencia, recibió el consuelo de ser nombrado Embajador de Honduras ante el BID en Washington, con la misión explícita de lograr la condonación de parte de la deuda con este organismo multilateral. Noé Pino era considerado por la prensa y otros analistas como una garantía de moderación en el manejo de las finanzas públicas. En contraste, no resultó tan afortunado el renunciante Ministro de Salud, un médico que en los pocos meses de su gestión canceló la contratación del PNUD como responsable de la compra de medicamentos e infló el ministerio a su cargo con la empleomanía política, lo que produjo un debilitamiento presupuestario para el funcionamiento de esta vital entidad gubernamental.

Recuadro 1: Perfil político de Manuel Zelaya

El nuevo gobernante de los hondureños proviene de una familia de hacendados, vinculada a la explotación del negocio ganadero y forestal. Fue miembro del parlamento nacional, ocupó cargos públicos importantes como el de Ministro del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) durante las administraciones liberales de Carlos Roberto Reina (1993-1996) y Carlos Roberto Flores (1997-2000). Conquistó la candidatura de su partido en competencia contra un abanico de pre-candidatos que representaban las diferentes orientaciones ideológicas que caracterizan a dicha entidad política. Se podría decir que Manuel Zelaya representaba a una orientación de centro-izquierda, que en dos sucesivos procesos electorales internos logró, poco a poco, aglutinar a las más numerosas corrientes adversarias, particularmente a las dirigidas por dos figuras cimeras del partido liberal, el Ex-Presidente Carlos Flores y el empresario de la banca, Jaime Rosenthal. El primero es propietario de un influyente periódico de la capital (La Tribuna) y está emparentado (por vía materna) a la conocida familia Facussé, de origen palestino, vinculada a diversos negocios manufactureros y de otro tipo. Flores conserva casi intacto el caudal político de la corriente conservadora (Florismo/Rodismo) que lo llevó al poder en 1997. El segundo es también propietario de otro periódico importante (Diario Tiempo) y un líder destacado de la región más dinámica del país, la Costa Norte o Atlántica, que, pese a sus caudales económico y político, no ha podido ganar la candidatura de su partido a la Presidencia de la República después de más de dos décadas de intentos. Además de estas alianzas, a Manuel Zelaya se le relaciona con personalidades y grupos partidarios de orientación menos tradicional, entre ellos, Patricia Rodas y Jorge Arturo Reina. La primera es hija de uno de los caudillos más populares del Partido Liberal, ya fallecido, Modesto Rodas Alvarado – fundador de la corriente conservadora que luego heredara Carlos Flores – pero es también conocida por su relación matrimonial con un ciudadano nicaragüense y su cercanía a líderes del Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua. Actualmente ocupa el cargo de Presidenta del Central Ejecutivo del Partido Liberal. El segundo, Jorge Arturo Reina, es hermano del también fallecido Ex-Presidente Carlos Roberto Reina, de quien fue su colaborador más cercano durante su mandato presidencial. En su pasado estuvo vinculado principalmente a grupos políticos de izquierda, se autoidentifica como social-demócrata y se le conoce amistad directa con Fidel Castro, Hugo Chávez y el Frente Sandinista. Ocupa en la actualidad el cargo de Ministro de Gobernación y Justicia. El gobierno de los Estados Unidos le ha negado visa de entrada como represalia a sus vínculos pasados con el terrorismo (a la manera como lo definen los cuerpos de inteligencia de ese país), siendo este, como se ha especulado, el motivo por el que el Presidente Zelaya se abstuvo de nombrarlo como Ministro de Relaciones Exteriores.

Un aspecto novedoso en el proceso electoral que llevó a Manuel Zelaya a la presidencia ha sido la elección directa de los diputados al Congreso Nacional (CN). Al igual que con los alcaldes en el reciente pasado, los congresistas formaban parte de la misma papeleta electoral que el Presidente. De esta manera, el partido ganador obtenía no solo la dirección del Ejecutivo, sino también la mayoría del Congreso, la que se distribuía en proporción a los votos obtenidos por los diferentes partidos participantes en la elección. Como resultado de esta práctica, la independencia del Legislativo quedaba en estado precario, salvándose relativamente en situaciones en las que la mayoría de parlamentarios del partido ganador pertenecieran a una corriente intra-partidaria abiertamente adversaria al Presidente de la República⁴. Esto sucedía así porque los diputados, al final de cuentas, reconocían que su posición se debía más al arrastre político del candidato presidencial que a su propia popularidad y trabajo de base.

La nueva modalidad de elección produjo la sorpresa de que el CN quedó casi totalmente renovado, al no resultar re-electos diputados de larga trayectoria legislativa. El actual es un congreso integrado por una mayoría de diputados jóvenes en edad y en experiencia política, que representan diversos grupos de interés, algunos de éstos con escasa representación en el pasado como los grupos étnicos y las mujeres.

⁴ Este fue el caso de la Administración de Carlos Reina, en la que el Congreso Nacional estuvo controlado por Carlos Flores.

Todavía pesa la tradición política, la disciplina partidaria y las lealtades personales y de grupo, pero el Congreso ha empezado a dar muestras de una preocupación antes solo marginalmente atendida, cual es, la búsqueda de la identificación con el electorado al que formalmente se representa. Esto irá trayendo como resultado un poder Legislativo mucho más independiente y activo. Durante la discusión de reformas al presupuesto nacional, a inicios de 2006, el CN ensayó una suerte de independencia respecto al Ejecutivo, al intervenir en decisiones relacionadas con la ERP, manejadas hasta el momento como potestad de la Presidencia de la República.

El peso de la tradición política se dejó sentir nuevamente al reiterarse la característica lentitud en la transición desde una administración gubernamental a otra, en la que poco ha importado si se trata del mismo partido o no. La lentitud responde a dos causas bien conocidas: (i) la persistencia de una cultura de improvisación, que impide a los nuevos gobernantes llegar con un plan de gobierno bien definido, y (ii) la práctica de complacencias a las clientelas políticas, que tiene como efecto perjudicial la sustitución de una buena parte de funcionarios anteriores, tanto del gobierno central como de los gobiernos municipales. De esta manera, la mayoría de los programas y proyectos de desarrollo se paralizan o disminuyen su ritmo de ejecución, a espera de las nuevas órdenes de los funcionarios entrantes. La ERP, como programa gubernamental, se ha visto altamente perjudicada por esta tradición.

1.2. Lo económico: herencia de estabilidad macro y pronóstico de modesto repunte del crecimiento económico

El legado de la Administración Maduro

El crecimiento económico de Honduras se ha mantenido bajo y fluctuante en los últimos 15 años. El promedio anual de crecimiento real del PIB ha sido de 3.3%, que acompañado de un incremento poblacional de 2.6%, ha resultado en una tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita de apenas 0.7% (ver Cuadro 1 y Gráfico 1).

Cuadro 1: PIB, población y PIB per cápita, 1991-2006 (Tasas de crecimiento en porcentaje)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Población	3.0	2.9	2.9	2.7	2.7	2.7	2.6	2.5	2.5	2.4	2.4	2.4	2.4	2.6	2.4	2.4
PIB	3.3	5.6	6.2	-1.3	4.1	3.6	5.0	2.9	-1.9	5.0	2.6	2.7	3.2	5.0	4.2	4.0
PIB per cápita	0.3	2.6	3.3	-4.0	1.3	0.9	2.3	0.3	-4.3	2.5	0.2	0.3	0.8	2.4	1.8	1.6

* Estimado (BCIE)

Fuentes: Banco Central de Honduras. PIB Serie Larga, www.bch.hn/esteco/nacionales/pib; República de Honduras (2006:27); BCIE (2006:24).

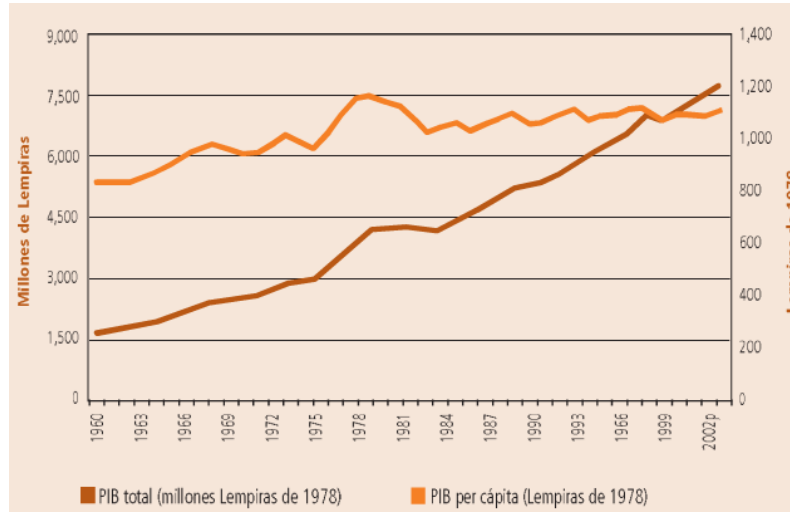
En el 2005, el PIB registró un aumento de 4.2%, a diferencia del 5% del año precedente. Este resultado se obtuvo gracias a un entorno externo favorable, en el que destacan el dinamismo de la maquila⁵ y el resto de exportaciones⁶ que crecieron en respuesta a la recuperación de los precios de los productos tradicionales como el café y el banano

⁵ El valor agregado de la maquila se elevó a cerca de 1,000 millones de US dólares, lo que mantuvo su crecimiento en 10% al igual que en el 2004 (CEPAL, 2006: 2).

⁶ Las exportaciones de bienes (incluidos el valor agregado neto de la maquila) ascendió a 2,580 millones de US dólares, con un crecimiento de 10.6% (CEPAL, 2006:2).

(CEPAL 2006:1). El PNB creció un poco menos⁷, a pesar del masivo ingreso de transferencias corrientes, compuestas mayoritariamente por remesas familiares.⁸ En el Cuadro 2 se presentan las tasas de crecimiento de varias actividades económicas.

Gráfico 1: Evolución del PIB total y per cápita en términos reales, 1960-2003



Fuente: PNUD (2006). *Informe sobre desarrollo humano. Honduras 2006*. Pág. 54

Cuadro 2: Crecimiento de algunas actividades económicas en 2005 (en porcentaje)

Actividades	Motivo principal de crecimiento	Crecimiento
Electricidad y agua	Mayor generación de energía eléctrica	15.6
Transporte, almacenaje y comunicaciones	Mayor prestación de servicios de transporte marítimo y terrestre, auge de la telefonía celular	9.0
Comercio	Comportamiento de la corriente de bienes importados	8.4
Manufacturas	Elaboración de productos alimenticios, textiles y de metal	3.9
Banca y seguros	Mejor desempeño del sistema financiero en la colocación de préstamos	2.7
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	Producción de caña de azúcar, palma africana, camarón cultivado y la utilización óptima de la capacidad instalada de algunas granjas avícolas	0.5

Fuente: SEFIN (2006:4)

Tras varios años de negociaciones, en abril de 2005 se alcanzó el punto de culminación bajo la Iniciativa de los países pobres altamente endeudados (HIPC). Para alcanzar este punto, el país debió cumplir con varias condiciones, a saber: poseer una ERP debidamente concertada, implementar una reforma al sistema de seguridad social, mejorar los servicios básicos de salud, mejorar la calidad de la educación, mejorar los indicadores sociales, fortalecer el sistema financiero, y cumplir con el acuerdo suscrito con el FMI.

En mayo del 2005, el Club de París otorgó una condonación de 1,061 millones de dólares de la deuda externa pública. Luego el Grupo G-8 formalizó una propuesta de

⁷ Ver www.bch.hn/esteco/cnacionales/pib_tipo_gastosl.pdf.

⁸ CEPAL (2006:3) estima que las transferencias corrientes aumentaron en 2005 a 1,984 millones de US dólares, equivalente a 21.7% del PIB. Estas transferencias incluyen 1,763 millones de US dólares en remesas familiares y 221 millones de US dólares de financiamiento externo oficial de carácter no reembolsable. De esta manera, Honduras podría colocarse a la cabeza de los países centroamericanos en materia de recepción de remesas familiares.

condonación de la deuda gubernamental con los organismos multilaterales, que fue ratificada por el FMI y el Banco Mundial en septiembre de 2005. Esta última iniciativa favorece, entre otros países, a Honduras. Según indica la CEPAL (2006), por primera vez, desde 1997, Honduras logró que su deuda externa declinara (de 5,912 millones de dólares en 2004 a 5,170 millones en 2005), gracias a la reducción de pasivos públicos, dado que la deuda privada continuó en expansión. El coeficiente de la deuda pública externa con relación al PIB pasó de 69% en 2004 a 53% en 2005, y la proporción de esta deuda con relación a las exportaciones de bienes y servicios disminuyó de 190% a 150% y el servicio de la deuda externa con respecto a las ventas externas totales también bajó de 6.1% a 5.3% en el mismo lapso considerado.

Situación de la deuda pública externa y expectativas de condonación

De acuerdo a SEFIN (2006b), a marzo del 2006 la deuda pública se ha reducido a US\$4,350 millones, de la que, fundamentalmente, 75% es con acreedores multilaterales y 25% con acreedores bilaterales. De esta deuda total 80% son créditos en términos ODA (ayuda oficial para el desarrollo) y 20% créditos en condiciones comerciales. Entre los acreedores multilaterales los más importantes son el Banco Mundial-IDA (42%), BID (42%) y el BCIE (11%). De los acreedores bilaterales el más importante es España (31%), Italia (18%), Taiwán (10%), Estados Unidos de América (9%), Japón (8%).

En el 2005 Honduras logró una condonación de 6 de los 10 acreedores del Club de París (España, Estados Unidos, Dinamarca, Canadá, Alemania y Japón) por valor de US\$678.33 millones. También en 2005 se readecuó deuda (caso España) por un valor nominal de US\$30.88 millones, que serán reembolsados en seis pagos semestrales a iniciarse en el 2006. En 2006 también se firmaron otros acuerdos bilaterales (con Suiza, Holanda, Italia y Francia) que ascienden a US\$215.1 millones. Está pendiente un acuerdo de conversión de deuda con España por US\$138.3 millones, de los que 40% se adjudicarán al financiamiento de la ERP. Por otra parte, Honduras espera una condonación de aproximadamente US\$1,300 millones de la deuda con el Banco Mundial y el FMI (alivio G-8 o fondos MDRI), que se destinarán al financiamiento de la ERP y al logro de los Objetivos del Milenio, bajo el compromiso de reducir el porcentaje de población bajo la línea de pobreza a la mitad hacia el 2015. Pero Honduras también está gestionando la inclusión, dentro de la iniciativa MDRI, de US\$1,376.94 de la deuda con el BID, lo que eleva a 2,677.12 millones el monto de la condonación multilateral esperada.

Los montos condonados de la deuda pública se traducen, como ya es conocido, en una baja del servicio de la deuda externa del Gobierno Central. Así en el 2002, el servicio de la deuda fue de US\$135 millones, que en el 2006 vendrá a ser de aproximadamente US\$52.1 millones. La diferencia surge de los esquemas de condonación de la deuda externa en el Club de París y el Programa HIPC. Como indica SEFIN, es dinero que ya no saldrá del país, pero que el gobierno destinará obligatoriamente a financiar el programa para la reducción de la pobreza.

Además de estos fondos, el país se ha beneficiado de los recursos de donación. A diciembre del 2005 Honduras recibió US\$147.51 millones en concepto de donaciones y otros US\$4.41 millones se recibieron en el primer trimestre del 2006 como cooperación no-reembolsable, proveniente en 91.85% de multilaterales y 8.15% de bilaterales, toda

esta donación con el compromiso de utilizarla para el programa de reducción de la pobreza (SEFIN, 2006b).

Perspectivas económicas bajo la administración Zelaya

Basados en el contenido de sus mensajes de campaña, es de esperar que la política económica de Zelaya continúe enmarcada en el PRGF acordado con el FMI. De esta forma se daría prioridad al fortalecimiento de las finanzas públicas, el reforzamiento del sistema financiero, la modernización de la política monetaria, la transparencia del sector público y las reformas sectoriales, particularmente, en energía, telecomunicaciones, transporte y agua. Por su parte, el Presidente definió prioridades relacionadas con la reforma del Estado, en gobernabilidad y en desarrollo humano. También lo hizo en materia de crecimiento económico, al promover el apoyo a la micro, mediana y pequeña empresa, vivienda social, infraestructura, maquila, turismo y agricultura, con miras a generar 100 mil empleos anuales y el aprovechamiento del RD-CAFTA (BCIE, 2006: 24).

A inicios del año pasado, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) estimaba que el crecimiento económico de Honduras para el 2006 sería de 4.0%, ligeramente superior al crecimiento promedio de todo Centroamérica (3.9%). Informes oficiales recientes (agosto 2006) ubican este crecimiento entre 5% y 5.5%. El mismo BCIE (finales del 2005) predecía que el PIB real per cápita crecería en 1.2%, alcanzando a ser de US\$8,754 millones en total y de US\$1,199 per cápita⁹. El déficit fiscal previsto oficialmente es 2.5% del PIB y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos el 0.2% del PIB.¹⁰

A pesar de las predicciones optimistas oficiales respecto al déficit fiscal, otras fuentes internas, así como el FMI y el BM expresaron temor de que el déficit se dispare por encima de lo acordado debido al sesgo populista que el nuevo Presidente mostró en los inicios de su gestión, y que se reflejó en una relativamente generosa política salarial a favor de los empleados del sector público, particularmente a los maestros de los niveles primario y medio y varios subsidios como en los precios de los combustibles y de la electricidad.

Después de las conflictivas negociaciones con el gremio magisterial, el presupuesto público se ha elevado a 43,500 millones de lempiras (aproximadamente US\$2,200 millones) en el 2006. Las remuneraciones a la administración pública representarán 10% del PIB en el 2007, de los que 7,200 millones se negociaron con los maestros.¹¹

Se han mencionado varias amenazas al nivel aceptable de crecimiento económico previsto, principalmente aquellas relacionadas al incremento de los precios del petróleo y sus derivados, y los efectos que estos tendrían sobre la inflación interna y mundial, igualmente habrían presiones hacia la apreciación de la moneda nacional y continuarían las demandas de aumento de los salarios públicos. Sin embargo, las remesas de los hondureños en el exterior, particularmente en los Estados Unidos de América, estarán

⁹ La población estimada por la fuente es de 7.3 millones de habitantes. El nivel de US\$1,199 sobrepasa el límite para que el país pueda ser beneficiario de préstamos concesionales ("IDA-only country"), establecido en US\$965. Esto significa que Honduras pronto empezará a recibir préstamos del BID y Banco Mundial con intereses más altos.

¹⁰ Cabe notar que estas proyecciones son diferentes a aquellas en el Cuadro 3.

¹¹ *El Herald*, 15 de Agosto 2006, Sección Economía.

actuando como mecanismo de compensación económica.¹² Además, se proyecta la continuidad del dinamismo de las exportaciones, sobre todo del valor agregado de las maquilas, dado que desde abril entró en vigencia el RD-CAFTA.

1.3. Lo social: Estancamiento del avance en desarrollo humano y persistencia de la pobreza

Indicadores sociales

Honduras es un país de desarrollo humano medio (IDH en 2004: 0.664), que presenta diversas carencias sociales en materia de acceso a servicios básicos relacionados con la salud, la educación y el empleo. El crecimiento relativamente alto de la población (2.5% en promedio en 2000-2005) ha sido un elemento de presión permanente sobre las demandas sociales de servicios y empleo, que al no poder ser satisfechas por el efecto combinado de las insuficiencias del crecimiento económico y la estructura de distribución del ingreso, han llegado a acumular la gran deuda social que, precisamente, llevó a la necesidad de elaborar una estrategia de reducción de la misma.

El IDH de Honduras se mantuvo en mejoría durante las décadas de 1980 y 1990, pero luego ha tendido al estancamiento. En la actualidad, es el país con menores logros en este aspecto en la región de Centro América, con excepción de Guatemala (PNUD, 2006:6). El Cuadro 3 muestra los distintos componentes del IDH y su evolución desde el 2001.

Cuadro 3: Índice del Desarrollo Humano y sus componentes, 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
Índice de Desarrollo Humano	0.660	0.663	0.659	0.664
Índice de Esperanza de Vida	0.730	0.730	0.720	0.726
Esperanza de Vida (años)	68.8	68.8	68.0	68.6
Índice de Logro Educativo	0.707	0.715	0.718	0.717
Tasa de Alfabetismo (%)	79.6	80.7	81.1	81.0
Tasa de Matriculación Combinada (%)	53.1	53.1	53.1	53.1
Índice de Ingreso per Cápita	0.544	0.544	0.544	0.548
Ingreso per Cápita (\$US PPA)	2600	2603	2608	2665

Fuente: PNUD (2006). Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2006, p.7

El componente educativo del IDH se ha mantenido invariable en los años comparados. De acuerdo al PNUD, Honduras ocupa el tercer lugar entre los países de Latinoamérica con mayor desigualdad educativa; las mayores tasas de analfabetismo y el menor número de años promedio de estudio se observan en el área rural (26.5%, 4 años de escolaridad media) en marcada diferencia al área urbana (9.5%, 6.8 años de escolaridad media). La esperanza de vida tampoco muestra mayor cambio, ni es de esperarse que así sea ya que es en tanto un indicador con variaciones en el largo plazo, pero tampoco este plazo es garantía para mejoras mientras persistan las situaciones graves de desnutrición infantil (48% de desnutrición severa)¹³, mortalidad infantil y materna, prevalencia de VIH-SIDA, que ya podría estar afectando a unos 66,000 hondureños, y los índices crecientes de violencia.

¹² Honduras recibió US\$1,763 millones en remesas en 2005, y se esperaba que asciendan a unos US\$2,500 millones en 2006.

¹³ PNUD (2006:7). Estimación a 2006 con base a Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar, 2001.

El acceso de la población a servicios básicos como el agua potable, centros de salud y escuelas ha mejorado notablemente en las últimas décadas, aunque todavía prevalecen problemas de cobertura insuficiente en materia de electricidad, telefonía y alcantarillado sanitario. Se puede aseverar que si el nivel de pobreza del país se midiera únicamente por cobertura de servicios básicos, el país podría exhibir logros plausibles en este sentido. El aspecto en el que el país ha enfrentado los mayores problemas ha sido el mejoramiento del ingreso per cápita, debido al insuficiente dinamismo de la economía, y la generación de empleo productivo. El Cuadro 4 presenta un listado de indicadores sociales, la mayoría utilizados para el seguimiento de la ERP.

Cuadro 4: Indicadores sociales

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
% población con acceso a agua potable	ND	81.0	78.8	81.0	82.2	84.7
% población con acceso a electricidad	ND	57.5	60.1	62.1	63.7	64.2
% población con acceso a sistemas de eliminación de excretas	ND	69.4	67.6	68.6	76.7	78.2
Tasa neta de matrícula en educación primaria total	85.3	88.3	90.3	89.9	84.3	86.1
Años de estudios promedio de población mayor de 15 años	ND	5.5	5.4	5.3	5.5	5.6
% de jóvenes 10-18 años que no estudian ni trabajan	ND	14.1	14.8	20.3	12.6	11.2
Número de médicos por cada 1,000 habitantes	0.23	0.22	0.26	0.25	0.29	ND
% de nacimientos institucionales (hospitales y CMT de la Secretaría de Salud)	56.8	47.9	54.4	55.5	57.0	ND
Tasa de mortalidad materna (1)	ND	108	ND	110	ND	ND
Tasa de mortalidad infantil (2)	ND	32	31	32	30	29
Tasa de desnutrición infantil	ND	32.9	ND	ND	ND	ND
Tasa de incidencia de VIH-SIDA (3)	16	16	15	18	11	12
Población económicamente activa	+	35.8	35.8	36.5	36.1	36.1
Tasa de desocupación abierta	ND	3.9	3.8	5.1	5.9	4.1
Tasa de subempleo visible	ND	5.5	4.8	7.1	6.9	7.0
Tasa de subempleo invisible	ND	24.0	26.6	29.6	29.5	33.9
IDH relativo al género	ND	0.6	0.6	0.7	ND	ND
Índice de potenciación de género	ND	0.5	0.5	0.5	0.5	ND

(1) Por 100,000 nacidos vivos

(2) Por 1,000 nacidos vivos

(3) Por cada 100,000 habitantes

Fuentes: INE. Encuesta Permanente de Hogares de propósitos múltiples. República de Honduras (2006, Anexos)

Paes de Barros y su equipo¹⁴ han indicado que se trata, antes bien, de un problema de menor productividad de la población pobre. Esta menor productividad proviene de su baja calificación o la peor calidad de los puestos de trabajo que ellos ocupan (2005:151). De acuerdo a los indicadores de calidad del puesto de trabajo utilizados por el autor citado, los siguientes factores estarían en la base de los problemas inmediatos que explican la pobreza de Honduras y del resto de Centro América: (i) el bajo grado de escolaridad y/o preparación técnica para el trabajo, (ii) la economía campesina de subsistencia, y (iii) la precariedad laboral del sector informal de la economía¹⁵.

El nivel de desempleo abierto en el período resulta aceptable, pero este indicador solo cuenta una parte de la situación laboral del país. Al no existir ningún tipo de seguro de desempleo, la población busca generar bienes e ingresos con lo que esté a su alcance. De esta manera, a falta de fuentes suficientes de empleo formal, la inserción laboral se

¹⁴ Paes de Barros ha tenido una opinión influyente desde los inicios de la preparación de la ERP en Honduras. Perteneció al Instituto de Investigación de Economía Aplicada (IPEA) de Brasil y ha elaborado sus trabajos bajo el auspicio del PNUD.

¹⁵ Estas no son más que otras expresiones del bajo nivel de capital social de la población trabajadora de Honduras y Centro América. Estos bajos niveles provienen, a su vez, de inequidades en el acceso a la educación y a factores de producción. Por eso, el problema final subyace en las profundas estructuras de inequidad social y la insuficiencia en el nivel de crecimiento económico.

produce por vía del autoempleo o el empleo de baja productividad y remuneración. El país cuenta con una población que vive de la actividad agrícola en un porcentaje relativamente alto (cerca del 35% de la PEA), y del cual aproximadamente un tercio son trabajadores por cuenta propia (campesinos de subsistencia). Por otra parte, la actividad informal urbana llega a representar de entre a 20 a 30% de la PEA en las ciudades más importantes del país. Existe, pues, un problema de población relativamente excedentaria que no logra insertarse apropiadamente en el mercado laboral; esta población forma el núcleo estructural o “duro” de la pobreza, cuya dinámica de causalidad y funcionamiento requiere ser adecuadamente entendida para trazar una política efectiva. No cabe duda que es una población necesitada de inyecciones de capital humano y oportunidades para su adecuada inserción laboral, pero en este aspecto la ERP ha mostrado algunas de sus principales debilidades, en la medida que el tema campesino y la precariedad laboral en general forman parte de los temas más descuidados de la estrategia.

Por otra parte, el crecimiento económico requiere de la inversión. En este aspecto, el índice de competitividad (de atractivo para la inversión) del país se ubica entre los más bajos de América Latina¹⁶. El país ha sido lento en resolver problemas del contexto legal que producen trabas a la inversión, al empleo y a la competencia. Entre este entorno legal y el excedente laboral existen nexos fuertes que hasta ahora se han negado a analizar los principales protagonistas del mundo laboral, estos son, el gobierno, los empresarios y los sindicatos y gremios, con el propósito de arribar a un pacto que permita reformar el marco legal y crear una economía más solidaria con el sector informal de la economía y el mundo campesino. Detrás de dicha incapacidad se esconden intereses de corto plazo que alimentan posiciones de privilegio de estos actores. De parte del gobierno está el celo por conservar el manejo clientelar del mismo; de los empresarios está su afición por el proteccionismo y el monopolio (suele ser el precio puesto al financiamiento de campañas electorales); de los sindicatos y gremios está su visión reformista, limitada al mundo laboral formal (y más grave aún, al empleo público)¹⁷, que igualmente reclaman exclusividades sin reparar en sus efectos sobre los otros ámbitos laborales y la población más pobre del país.¹⁸

¹⁶ Lugar 93 en el GCI (Growth Competitiveness Index), solo por encima de Guatemala, Nicaragua, Bolivia y República Dominicana en la región latinoamericana y comparable con Costa Rica (lugar 64) y el vecino país El Salvador (lugar 56). Los índices de competitividad internacional (GCI e IBI), incluyen entre sus componentes tanto aspectos tecnológicos, económicos y de capital humano, como el contexto jurídico político (el ambiente o clima de legalidad) que refleja el nivel de fortaleza institucional de un país. En la medición del GCI, un indicador importante es el relacionado con el despilfarro del gobierno en materia de subsidios de baja rentabilidad social y corrupción.

¹⁷ Los sindicatos más beligerantes del país, en las últimas dos décadas, representan a trabajadores del sector público. Los grandes sindicatos del sector productivo (los bananeros, por ejemplo) prácticamente desaparecieron de la escena política nacional.

¹⁸ Por ejemplo, buena parte de los precios agrícolas se mantienen artificialmente bajos con el propósito de evitar el aumento del costo de la canasta familiar urbana; la legislación laboral es poco flexible, lo que evita crear condiciones de empleabilidad parcial de poblaciones especiales como las mujeres, personas de la tercera edad y juventud estudiantil, aparte del estímulo que tal legislación produce al desarrollo de la contratación informal en el caso de empresarios que no pueden competir bajo la legislación existente; por su parte, los gremios, particularmente vinculados al sector público, practican modalidades de presión salarial que paralizan frecuentemente la provisión de servicios básicos (salud, educación, transportación) a sus usuarios – esto es, la clase media baja y la población pobre – y sus conquistas tienen un efecto fiscal.

Si se carece de la agilidad para cambiar rápidamente la baja competitividad del país, no pueden esperarse cambios de corto plazo en el aumento de la inversión, que a vez, activen y diversifiquen el mercado de trabajo con la celeridad suficiente para producir progresos apreciables en el ingreso familiar. Entonces, poco debe sorprender que los niveles de pobreza se resistan a bajar.

Pobreza y desigualdad

Varias fuentes importantes de información destacan el hecho de que la pobreza en Honduras ha tendido a disminuir en los últimos años, pero a un ritmo insuficiente, mientras que otras fuentes han indicado que el cambio no ha sido estadísticamente significativo.¹⁹

El SIERP presenta estimaciones de pobreza por hogares con base a ingresos de los hogares para los años 2001 a 2005, con un desglose por dominio y por género del jefe del hogar (ver Cuadro 5). De acuerdo a estos datos, la incidencia de pobreza se mantuvo prácticamente constante en el período 2001-2005. Esto es el caso tanto para la pobreza total, como para la pobreza extrema. Sin embargo, la incidencia de pobreza total aumentó ligeramente en el área urbana (salvo en la capital del país), mientras que disminuyó levemente en el área rural. Es interesante observar que hubo una fuerte reducción de la incidencia de la pobreza extrema en el área urbana en el 2002, mientras que dicha incidencia aumentó en el área rural en ese mismo año. En los años posteriores no se registraron cambios apreciables en las tasas de pobreza extrema y tampoco se observaron cambios extraordinarios en la producción y el empleo entre el 2001 y el 2002 que pudieran servir de base para explicar la reducción en pobreza extrema del área urbana y el ligero aumento en el área rural. Es probable que dichos cambios se asociaran más a problemas de medición muestral o, en último caso, a fluctuaciones coyunturales del ingreso familiar, insuficientes para cambiar la tendencia de estancamiento hasta ahora observada.

Cuadro 5: Incidencia de pobreza de hogares, 2001-2005

	Pobreza total					Pobreza extrema				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Dominio										
Nacional	65.2	64.8	65.1	64.2	65.8	48.4	44.8	47.0	44.6	47.1
Urbano	57.7	58.2	57.2	58.7	60.3	37.8	28.5	29.9	29.1	31.3
<i>Distrito Central</i>	56.3	51.4	51.3	51.0	52.6	35.0	18.6	20.7	21.3	21.8
<i>San Pedro Sula</i>	47.0	49.9	48.7	50.9	50.5	25.7	19.3	20.3	20.4	23.7
<i>Resto Urbano</i>	63.1	64.4	62.8	65.0	67.3	44.6	36.5	37.4	35.8	38.4
Rural	73.8	72.3	72.5	70.3	71.0	60.6	63.4	63.2	61.4	63.8
Género										
Mujeres	68.9	67.6	66.3	68.1	66.8	51.0	44.5	45.2	45.2	46.8
Hombres	64.1	63.0	64.8	63.1	65.4	47.0	44.3	47.5	44.4	47.2

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

Fuente: www.sierp.hn

¹⁹ Principalmente, INE (2004), UNAT (2004, 2005, 2006), Banco Mundial (2005, 2006), PNUD (2006), CEPAL (2006). El Banco Mundial es más contundente al indicar que la pobreza se ha mantenido esencialmente sin cambio desde 1977 y que el nivel de desigualdad en los ingresos es idéntico al de 2003, que las cifras oficiales muestran un pequeño decline en el nivel de pobreza, pero que el mismo no resulta estadísticamente significativo (2006:iii).

Así que, pese a la ERP y al importante crecimiento de las remesas, la pobreza en Honduras se resiste a disminuir. UNAT sintetiza esta tendencia indicando que desde el inicio de la ERP (2001-2005), “el indicador de pobreza extrema apenas ha avanzado un 8% de su meta y el de pobreza total apenas un 2%”.

En el año 2001 la incidencia de pobreza (extrema) todavía era ligeramente más alta entre hogares encabezados por mujeres que entre hogares con jefatura masculina, pero esta diferencia prácticamente desapareció entre el 2002 y el 2005, debido a que sólo para hogares con jefatura femenina la incidencia de pobreza (extrema) en 2005 fue más baja, en comparación de la registrada cuatro años antes²⁰. Una posible explicación a este fenómeno es el impacto de las remesas familiares. La mayoría de hogares de jefatura femenina se ubican en el área urbana (área de ingreso relativamente más alta a la rural) y aproximadamente un tercio de los mismos están recibiendo remesas, bien de los compañeros de hogar (o de hijos) o de otras mujeres, muchas veces jefas de hogar, que migraron para luego enviar remesas a las personas (generalmente mujeres) con quienes dejó el cuidado de sus hijos.

El índice de Gini corrobora los resultados anteriores al mostrar que la desigualdad se ha incrementado desde el inicio de la ERP (Cuadro 6). Continúa siendo más alta la desigualdad en el área rural que la urbana (Gini 0.62 y 0.52, respectivamente)²¹. Como bien lo indica UNAT (2006:8), la ejecución de la ERP no ha mejorado la distribución del ingreso de los hogares.

Cuadro 6: Coeficiente Gini de Honduras, comparado a otros países de Centroamérica

Año	Honduras	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua ²²
2001	56.1	46.5	53.2	59.9	43.1
2002	56.3				
2003	58.4				
2004	58.1				
2005	58.9				

Fuente. Para Honduras UNAT, 2006, p. 8. Para el resto de países de Centroamérica la fuente es, World Bank, World Development Indicators.2005

Una medida de pobreza bastante conocida es la de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que se refiere a carencias materiales no monetarias. En 1990, aproximadamente el 67% de los hogares mostraba alguna NBI. En 1999 había descendido a 48% para todo el país, 37% en el área urbana y 58% en el área rural. Esa tendencia al descenso igualmente se ha estancado (y empeoró, al tratarse del sector urbano) porque, en 2005, 51% de los hogares al nivel nacional, 44% al nivel urbano y 58% al nivel rural vivían en condición de pobreza. El análisis detallado de cada componente del NBI muestra que los progresos más importantes se han realizado en el área de saneamiento básico, agua potable y escuelas (asistencia escolar), que son sectores privilegiados por la inversión de la ERP, mientras que el estancamiento y retroceso se observa en lo relacionado a la

²⁰ La Encuesta de Hogares de octubre 2005 encuentra que el ingreso per cápita de los hogares con jefatura masculina es de 1,779 lempiras, mientras que el de los hogares con jefatura femenina es de 2,016 lempiras. Las remesas se han constituido una fuente importante de ingresos de los hogares rurales y de los hogares urbanos (excepto las 2 ciudades más grandes). En promedio representan el 13% del ingreso de los hogares rurales y 10% de los hogares urbanos (INE, 2005: xi).

²¹ Datos a Marzo de 2005. Estos resultados ubican a Honduras en el nivel más alto de concentración del ingreso en Centro América, después de Guatemala.

²² Otras fuentes ubican a Nicaragua con un Índice Gini cercano al de Honduras. Por ejemplo, USAID. LAC Databook 2006, presenta a Nicaragua con un índice de 57.9 (2001) y a Honduras con 58.8 (2002).

vivienda (hacinamiento) y al nivel de dependencia dentro de los hogares, es decir, a la relación entre personas que generan ingresos y los económicamente inactivos en el hogar. Aquí se tornan manifiestas las insuficiencias en la disponibilidad de empleo y la presión demográfica.

Balance en el avance de la ERP

Las tendencias en el comportamiento de los 22 indicadores ligados a las metas globales de la ERP en 2005 muestran que 11 de ellos presentan una brecha de incumplimiento entre lo planeado y lo observado (ver Anexo 1). Los casos más evidentes son la tasa de pobreza extrema (-7.4), tasa de pobreza (-6.9), tasa de mortalidad de menores de 5 años (-6.0) y número de áreas protegidas prioritarias con planes de manejo (-6.0). Dichas brechas permiten inferir que existe una baja probabilidad de alcanzar la meta planteada al 2015” (República de Honduras 2006: 10).

2. El proceso ERP: ¿Consolidación o debilitamiento?

En esta sección se destacarán varios aspectos y sucesos relacionados con el proceso ERP. Se iniciará con una descripción detallada de su financiamiento, hasta culminar con la asignación presupuestaria del 2006, misma que resultó particularmente conflictiva. La transición gubernamental también ha afectado el ritmo de implementación de la estrategia, por lo que aquí se hará referencia a tales hechos. Dentro de esto último destaca la decisión del CN para transferir parte de los recursos de la ERP a las municipalidades y las condicionalidades que se han puesto a las mismas para recibirlos. Por último, se describirá la reacción que las organizaciones de la sociedad civil (OSC), cercanas al quehacer de la ERP, han tenido con relación a la forma como la actual administración está dirigiendo el proceso. La pregunta latente en toda esta descripción e interpretación de hechos es el de si la ERP se ha fortalecido o, por el contrario, se ha debilitado en el proceso. Después de este relato, se verá que resulta difícil responder a la pregunta, debido a que el resultado es ambiguo. La asignación presupuestaria muestra una dispersión preocupante, el Ejecutivo pareciera no terminar de entender la relación que existe entre la continuidad de tradiciones políticas nocivas al buen gobierno, como el clientelismo y la falta de transparencia, por ejemplo, y la ineffectividad de la ERP. Por otra parte, la sociedad civil está dando signos de mayor decisión para luchar por la continuidad de la estrategia sin renunciar a la necesidad de ajustes que la hagan más efectiva para los propósitos con que fue concebida. Alienta también el aumento del perfil del CN en el proceso, el que pudiera ser pieza decisiva para darle a la ERP el vuelco que necesita, sobre todo en cuanto al apoyo macro para impulsar reformas apropiadas a un crecimiento económico pro-pobre en la legislación y en la vigilancia general del proceso para garantizar su adecuada conducción.

2.1. El financiamiento y presupuesto de la ERP

En el 2005, la ejecución y la sostenibilidad de la ERP recibieron el respaldo de la declaración del FMI y del Banco Mundial (BM) que anunciaba el logro de Honduras del punto de culminación de la iniciativa HIPC. Con ello el país lograría acumular desde el 2000 al 2005 un monto de alivio HIPC para la ERP estimado en US\$347.3 millones (a precios nominales), más otros US\$112.6 millones esperados para el 2006, el año pico en la recepción de estos fondos (ver Cuadro 7).

Los programas y proyectos “de arrastre” que la ERP original incluyó fueron resultado de un ejercicio que relacionó los seis pilares o ejes programáticos de la ERP con proyectos de la cartera pública que ya estaban siendo financiados por donaciones y préstamos (ver también Recuadro 2). El ejercicio final mostró la cifra de US\$2,665.6 millones para todo el período 2001-2015, aproximadamente 2.6% del PIB. De este monto, 60% se financiaría con recursos externos y donaciones, 35% con alivio de deuda, y 5% con fondos nacionales. En cuanto a la distribución del gasto por eje programático se estimaron las asignaciones siguientes:

- 1% para programas orientados a acelerar el crecimiento sostenible y equitativo
- 21% destinado a la reducción de la pobreza rural
- 17% para la reducción de la pobreza urbana
- 40% hacia programas de capital humano (educación y salud)
- 10% para protección social, y

- 8% destinado a la promoción social, política y ambiental de la estrategia.

Cuadro 7: Alivio HIPC recibido para la ERP, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Total recibido							
Millones de Lempiras	153.1	870.1	955.1	1,029.6	1,378.9	1,717.6	6,104.7
Tipo de cambio	15.01	15.65	16.61	17.54	18.41	19.0	
TOTAL RECIBIDO							
Millones de US\$	10.2	55.6	57.5	58.7	74.09	90.4	347.3
a) Multilaterales	7.3	55.2	48.6	21.1	26.7	64.2	223.1
AIF	--	--	--	--	--	--	--
BIRF	5.7	18.8	12.2	--	--	5.0	41.7
BID	--	22.8	18.5	5.8	--	22.8	69.9
BCIE	1.6	12.3	13.4	15.3	21.0	17.9	81.5
IDA	--	--	--	--	--	4.6	4.6
FMI	--	1.3	4.5	--	5.7	13.3	24.8
OPEC	--	--	--	--	--	--	--
FIDA	--	--	--	--	--	0.6	0.6
b) Bilaterales	--	--	8.5	37.2	47.8	25.8	119.3
Club de París	--	--	8.5	37.2	47.8	25.8	119.3
Otros bilaterales	--	--	--	--	--	--	--
c) Comerciales	2.9	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	4.9
CDC	2.9	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	4.9

Fuente: UNAT, ERP. Informe de Avance 2005. (Junio) 2006 con base a datos del BCH

Un año después, la ERP recibió los primeros ajustes que permitirían incorporar proyectos “relevantes” antes excluidos – esto es, “nuevos” proyectos negociados desde el 2001 (p. ej., EFA, Fondo Global para el VIH-SIDA) – y excluir proyectos no relacionados con las metas de la ERP o corregir proyectos duplicados (UNAT, 2006: IXXii).

Más adelante (en 2003), y en directa relación con las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial, se revisó la definición del llamado “gasto en pobreza”, que en esencia se clasifica como gasto ERP, tanto a los proyectos de inversión como a proyectos que “financian gastos corrientes que contribuyen a alcanzar las metas de la ERP” (UNAT, 2006: IXXii). Entre estos programas se encontraban el PRAF, Programas de Asistencia Técnica para pequeños productores y PRIES, que se dedica a la atención médica básica en comunidades rurales remotas (ver también Recuadro 3).

Con tal definición, el gasto en pobreza adquiere una dispersión tal, que solo (i) una articulación cuidadosamente afinada periódicamente, (ii) un proceso de seguimiento riguroso, y (iii) una mayor eficiencia de ejecución, hábitos en los que el gobierno exhibe poca destreza, pueden garantizar que efectivamente contribuyan a lograr el objetivo deseado de reducir la pobreza.

Estas decisiones, como la decisión de incluir los proyectos de arrastre, son tomadas por el Ejecutivo, concretamente por un Comité Técnico de representantes de UNAT y SEFIN. La decisión de cambiar la definición del “gasto en pobreza” fue luego dada a conocer a representantes de la sociedad civil durante el proceso de consulta efectuado en el 2003.

Recuadro 2: “Proyectos de arrastre” de la ERP original

Se hace importante aclarar que el gobierno otorgó un sesgo peculiar a la estrategia. La misma fue aprovechada como marco ordenador de los programas y proyectos que el gobierno ya venía emprendiendo e incluyendo dentro del cálculo del gasto social. Pero, por otra parte, estos programas en marcha no habían sido consensuados con las poblaciones beneficiarias, por lo que carecían de la condición establecida por la iniciativa HIPC de que la ERP debía resultar de una consulta nacional con la sociedad civil. Con la ventaja que otorga el control de la información, el gobierno supo cumplir con la condición de consulta, obteniendo como resultado varias estrategias regionales y cerca de 33 proyectos prioritarios, pero al mismo tiempo introdujo, sin mayor ruido, los diversos programas y proyectos “de arrastre” que darían a la ERP su perfil definitivo. Sería una simbiosis de novedad y antigüedad, que requeriría de ajustes posteriores de objetivos y definiciones, particularmente en lo que, en adelante, se entendería como “gasto en pobreza”, definición crucial para las negociaciones con la Cooperación Internacional, particularmente el FMI y el Banco Mundial, con miras a alcanzar el punto de culminación para acceder a los recursos HIPC. Esta simbiosis quedó establecida desde la formulación original de la ERP (abril de 2001). En dicho documento se indicó que los proyectos en ejecución y con financiamiento asegurado, alcanzaban la cantidad de US\$1,048.3 millones, que serían complementarios a los programas y proyectos nuevos identificados por la ERP (República de Honduras 2001:101).

Por otra parte, la misma fuente indicaba que los proyectos nuevos tendrían un costo estimado de US\$1,294.2 millones. El financiamiento requerido por los programas y proyectos de la ERP saldría parcialmente de los recursos liberados del presupuesto nacional por efecto del alivio de la deuda externa. En ese momento se estimaba que el ahorro fiscal por concepto de alivio de deuda alcanzaría unos US\$100 millones nominales promedio anuales, que definitivamente quedarían cortos con relación a las expectativas de la estrategia. Precisamente, esta fue la justificación para la entrada de la agenda “de arrastre”, al indicarse que buena parte de los recursos adicionales necesitados provendrían de los “diversos proyectos en ejecución... e ingresos fiscales adicionales” que generarían los procesos de privatización (República de Honduras 2001:103). Aún así no se cubriría el costo total, por lo que el gobierno gestionaría cooperación no reembolsable o préstamos concesionales.

Recuadro 3: Gasto en Pobreza

La ahora llamada “versión ampliada” de la ERP pasaría a incluir en el Gasto en Pobreza:

- Los salarios de los maestros. Con la condición de que se considerará salario admisible hasta un monto de 3.5 veces el PIB per cápita.
- Las transferencias corrientes y otros costos relacionados al desarrollo y financiamiento de educación comunitaria (PROHECO, AECO y similares)
- Programas para desarrollar sistemas educativos alternativos como los Centros de Educación Básica, Educatodos, Telebásico y programas dirigidos a minorías étnicas, barrios marginales y comunidades rurales
- Programas de promoción de la excelencia académica y el bono al transporte estudiantil “con el fin de mejorar el acceso a la educación” (de estudiantes de áreas urbanas!!)
- Los salarios del personal médico de atención ambulatoria, de salud ambiental y enfermedades infectocontagiosas y de programas de atención hospitalaria.
- Otros en el sector salud con componente comunitario y costo de medicinas
- Las transferencias corrientes del PRAF para financiar programas dirigidos directamente a beneficiarios
- Las transferencias corrientes del FHIS para financiar programas dirigidos directamente a beneficiarios
- Los salarios del personal adicional contratado para el mejoramiento de la seguridad (policías)
- Los programas de la Merienda Escolar, Escuela Saludable y Eficiencia y Transparencia de las Compras del Estado, dirigidos por la Secretaría de la Presidencia.
- Todos los gastos relacionados al desarrollo rural y reducción de pobreza
- Transferencias a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal y otras agencias para la administración de áreas protegidas y programas de administración de cuencas.

Para el 2006, el CN aprobó un presupuesto global de la ERP que asciende a **15,687.5 millones de lempiras** (aproximadamente US\$830 millones), que representó alrededor de 38% del presupuesto nacional. Un 58.2% (9,136 millones de lempiras) de este monto global proviene de fondos nacionales, 17.5% de fondos de préstamo, 7.3% de fondos de donación y el resto (17.0%) son recursos HIPC, MDRI y Club de París (Cuadro 8).

Cuadro 8: Presupuesto ERP 2006 por programa y proyectos (millones de lempiras)

PROGRAMAS Y PROYECTOS	Fondos Nacionales	Fondos Préstamos	Fondos Donaciones	MDRI Banco Mundial	Club de París	HIPC	TOTAL
ACELERANDO EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EQUITATIVO Y SOSTENIBLE	37.4	158.1	100.6	56.5	574.9	256.2	1,183.7
REDUCIENDO LA POBREZA EN ZONAS RURALES	383.2	844.0	93.4	0.0	0.0	0.0	1,320.6
REDUCIENDO LA POBREZA EN ZONAS URBANAS	117.2	300.0	77.5	0.0	0.0	0.0	494.7
INVIRTIENDO EN CAPITAL HUMANO	6,801.3	577.1	832.4	380.0	200.0	918.7	9,709.5
• <i>Mayor cobertura y calidad en educación</i>	4,905.9	212.1	687.5	380.0	0.0	616.0	6,801.4
• <i>Mayor y mejor acceso a servicios de salud</i>	1,895.4	365.0	144.9	0.0	200.0	302.7	2,908.0
FORTALECIENDO LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA GRUPOS ESPECÍFICOS	448.1	218.9	6.8	0.0	0.0	35.0	708.8
GARANTIZANDO LA SOSTENIBILIDAD DE LA ESTRATEGIA	1,348.7	652.6	34.5	0.0	22.4	212.0	2,270.2
TOTAL PROGRAMAS Y PROYECTOS	9,136.0	2,750.7	1,145.2	436.5	797.3	1,421.9	15,687.5

Fuente: SEFIN

Como lo muestra en detalle el Cuadro 8, estos fondos han sido destinados a los distintos programas y proyectos contemplados en la ERP. Es una distribución bastante similar a la de años anteriores, misma que ha sido objeto del examen de diversos informes técnicos.²³ Entre estos informes resultó fundamental el Segundo Reporte Anual de Progreso de la ERP (marzo, 2005) del Banco Mundial, que fuera luego readaptado y publicado en un documento de la UNAT titulado “¿Quiénes se benefician del gasto público social en Honduras?”. En dichos informes resaltan dos constataciones importantes:

1. Se han hecho esfuerzos por asegurar que los gastos adjudicados a la ERP estén verdaderamente orientados a la reducción de la pobreza (se refiere a la definición de gasto en pobreza adaptada en el 2003);
2. Los programas así financiados difieren en su capacidad de focalizarse sobre los pobres. De los informes del 2005 antes citados se constató que de los gastos ERP ejecutados durante el 2004, la mayoría están concentrados en educación (45.4%) y en excesos de las erogaciones en salarios por sobre el umbral acordado. Los gastos en salud alcanzaban 18.8%, desarrollo rural 14.6% y asistencia social 14.1%. En el presupuesto del 2006 se continúa observando una tendencia parecida, aunque con disminución porcentual del gasto en desarrollo rural y asistencia social: educación alcanza a representar 44%, salud 18%, desarrollo rural 8% y asistencia social 5% (total aproximado: 75%), con mayor probabilidad de que los excesos en salarios nuevamente excedan el umbral mencionado, debido a las últimas concesiones

²³ Banco Mundial 2005, 2006, UNAT 2005, CEPAL 2006 entre los más conocidos.

otorgadas al gremio magisterial principalmente. En cuanto a su focalización, los informes citados del 2005 presentaron los resultados de una investigación de programas ERP que correspondieron a casi el 90% de lo ejecutado en el 2004 (10,134.9 millones de lempiras). Dichos resultados muestran que los programas sociales más focalizados en los pobres son los educativos, específicamente, PROHECO, PRALEBAH y EDUCATODOS, también el PRAF, los programas alimentarios y el de Escuelas Saludables. Los programas de desarrollo rural también tienen alto grado de focalización, al estar localizados geográficamente en áreas con alta incidencia de pobreza (UNAT, 2005: 4).

Cuadro 9: Presupuesto ERP 2006 por fuente y uso de fondos (millones de lempiras)

Fuente	Club de París	HIPC	MDRI	Total
<u>HIPC (multilateral)</u>		1,421,8	436,5	1,858,3
IDA		107,2		107,2
BCIE		302,3		302,3
BID		508,9		508,9
BANCO MUNDIAL		359,6		359,6
FIDA		21,0		21,0
FMI		88,5	436,5	525,0
OPEP		34,4		34,4
<u>CLUB DE PARIS</u>	797,4			797,4
CANADÁ	7,7			7,7
ESPAÑA	258,2			258,2
EE.UU.	272,1			272,1
ALEMANIA	55,1			55,1
JAPÓN	204,2			204,2
TOTAL	797,4	1,421,8	436,5	2,655,7
USO DE FONDOS				
1 Salarios de seguridad		105,6		105,6
2 Salario de maestros		422,8		422,8
3 Salario de médicos		129,6		129,6
4 Medicina instrumentos médico-quirúrgicos		149,2		149,2
5 Ampliando horizontes (Fase II)		20,0		20,0
6 Matrícula gratis		0,0	380,0	380,0
7 PRAF		35,0		35,0
8 PROHECO		173,1		173,1
9 Escuelas saludables	200,0	24,0		224,0
10 Equipo para los 2,000 nuevos policías		128,8		128,8
11 FONDOS GLOBALES POR ASIGNAR	597,4	233,6	56,5	887,6
TOTAL FONDOS HIPC Y CLUB DE PARÍS	797,4	1,421,8	436,5	2,655,7

Fuente: SEFIN

El Cuadro 9 presenta un detalle de las fuentes multilaterales y bilaterales de donde proceden los recursos de alivio de deuda y el uso específico que se le dará a dichos fondos dentro del presupuesto del 2006. Se observa que en la línea 11 se lee “fondos globales por asignar” por un monto de 887.6 millones de lempiras. Estos fondos estaban destinados a financiar parte de los proyectos consensuados con la sociedad civil en las consultas efectuadas en el 2003 y 2005. Sin embargo, eran fondos sin un administrador o ejecutor especificado, que llegaron a ser objeto de un fuerte debate en el que se vieron involucrados el poder Ejecutivo, el Legislativo y las OSC representadas en el Consejo Consultivo de la ERP (CCERP), esto se explica con más detalle en la siguiente sección. Por el momento, es importante señalar que el presupuesto de la ERP supera con creces los 887 millones que fueron objeto de disputa, por lo que tampoco se debe confundir la ejecución a llevar a cabo con estos fondos con la ERP global.

2.2. La puesta a prueba de la ERP como política de Estado: La transición de gobierno

El año 2005 fue año electoral para Honduras. Como es costumbre, la actividad gubernamental asume en estos períodos marcados tintes políticos, que se orientan a ganar simpatías electorales y a perfilar la carrera del candidato oficial. Difícilmente podía la ERP escapar a su utilización con propósitos electorales, lo que de hecho sucedió.

Hacia el 2005 el gobierno ya contaba con recursos suficientes para la ejecución de la ERP, aparte de que los proyectos y programas fundamentales a llevarse a cabo ya estaban definidos. No obstante, el gobierno procedió a efectuar un nuevo proceso de consulta o “priorización” de los proyectos a ejecutarse en el 2006. La cantidad que se ponía en juego quedó indefinida, al menos para la sociedad civil, que manejó desde 700 a 800 millones de lempiras hasta cifras que se confundían con el total esperado para el año de recursos de condonación (rondando los 2 mil millones de lempiras) o, más fantasiosamente aún, con los recursos asignados a toda la ERP. Todo parece indicar que se trató de una táctica destinada a distraer la atención para evitar proceder a realizar los proyectos ya antes consensuados con la sociedad civil y, más aún, a crear una atmósfera de promesas coincidente con la campaña electoral, una forma subliminal de decir: “de ganar el partido de gobierno, los proyectos acordados se llevarán a cabo”. El resultado fue que no se efectuó ningún proyecto de los 33 antes consensuados, de esta manera nuevamente se generó una cantidad grande de expectativas sobre los proyectos a realizarse en el año siguiente (25 mil ideas de proyectos recogió el Ministro delegado por el Presidente de esta consulta, según el FOSDEH, 2006: 1), para que finalmente, de todas maneras, el candidato oficialista perdiera las elecciones.

Una de las primeras medidas tomadas por la administración gubernamental entrante (Manuel Zelaya) fue reunir al Gabinete Social (GS) con el propósito de discutir su política en materia social, que incluía la continuidad de la ERP, pero al mismo tiempo, buscar las fuentes de financiamiento para poder cumplir sus promesas de campaña para las que debía buscar financiamiento.²⁴ De estas reuniones salió la propuesta de presupuesto relacionada con la ERP, la que por Ley debía consultarse también con el CCERP, organismo con participación de representantes de la sociedad civil. La reunión con el CCERP se llevó a cabo el 27 de marzo del 2006, a la que siguió otro par de reuniones con OSC los días 28 y 29 del mismo mes. Durante estas reuniones el Presidente presentó un proyecto de presupuesto sin mayor detalle, que no dio lugar a un mayor análisis y discusión. En la reunión del 29 de marzo tanto el Presidente de la República como otros miembros de su Gabinete y el representante del CN firmaron un acuerdo con las OSC presentes en dicho evento en el que se comprometen a que: (i) todos los recursos de la condonación se utilizarán para el combate de la pobreza, con base a los proyectos priorizados por la población, y (ii) se establecerá un Fondo Real para los recursos de la ERP.²⁵

²⁴ Entre estas promesas estaba el de la gratuidad de la matrícula de educación primaria en las escuelas públicas, la Merienda Escolar y el aumento de la fuerza policial.

²⁵ OSC como el FOSDEH han insistido que el estatus de fondo “virtual” que tiene la ERP debe ser cambiado a fondo “real”, es decir, visible dentro del presupuesto nacional y realmente existente como una partida a resguardo del Banco Central. Esto garantizaría que efectivamente coincidiera lo presupuestado con lo ejecutado, evitando al gobierno la tentación de desviar fondos hacia otros fines.

Un interesante elemento adicional que señala el FOSDEH (2006a) es que el presupuesto que el Ejecutivo presentó en esta reunión con OSC fue distinto al que finalmente se sometió a consideración del CN. La diferencia era sustancial y tenía relación con las expectativas generadas por la consulta ciudadana llevada a cabo en el 2005 por la administración Maduro, y cuyo monto se relacionaba directamente con lo estimado por el Gobierno como posibles recursos procedentes del alivio de la deuda. De esta manera los cálculos del CCERP y de las OSC se basaron en dicho monto, leal igual que los de la administración Zelaya, pero este último con una distribución más cercana a sus propósitos políticos, entre los que estaban el cumplir con promesas anunciadas durante su campaña y por las que los sectores interesados comenzaban a presionar.

Como antes se indicó, el proyecto de presupuesto presentado al CN incluía una línea de fondos por asignar que ascendía a 887.6 millones de lempiras. Era una cantidad menor a la que el CCERP esperaba como financiamiento para los proyectos consensuados en la consulta del 2005. Además, el CCERP anticipaba tener un papel protagónico en su ejecución, una expectativa por encima de las prerrogativas que la Ley de la ERP le asigna como organismo de consulta. Varias OSC se habían estado preparando en este sentido, es más, lo habían prometido así a las poblaciones con las que estaban trabajando, imitando, en cierto modo, la política clientelar de los partidos políticos. No obstante, el CN introduciría un giro inesperado al proceso.

De los 887.6 millones de lempiras mencionados, el CN dispuso pasar 700 millones, bajo la forma de transferencias, a las 298 municipalidades del país, para que ejecutaran proyectos contemplados dentro de la ERP. Estas transferencias se adicionarían a las que ya reciben con base a la Ley de Municipalidades (5% del presupuesto nacional, lo que no siempre se cumplió). Sin embargo, originalmente los diputados propusieron como fórmula de reparto la tradicionalmente utilizada por la Ley de Municipalidades, que se basa principalmente en la población absoluta de cada municipio. Esto dio lugar a la protesta inmediata de las OSC, a las que luego se sumó la Cooperación Internacional (el G-16), quienes solicitaron la utilización de la fórmula propia de la ERP, que estipula como criterio de reparto el porcentaje de población en condición de pobreza de cada municipio. El proceso de cabildeo de las OSC, el G-16 y otras fuerzas obligó a los diputados a estudiar más a fondo la estrategia y a debatir sobre la misma. Los diputados terminaron aceptando la segunda fórmula, además de destinar los 187 millones de lempiras restantes del fondo en disputa para actividades de monitoreo de la ejecución ERP al nivel local, los que serán adjudicados a OSC que presenten proyectos de auditoría social y otros relacionados con la vigilancia del buen uso de los recursos transferidos a las municipalidades.²⁶

Las discusiones en torno a si los 700 millones de lempiras debían transferirse a las municipalidades y si los mismos debían repartirse de acuerdo a un criterio u otro distrajerón por un momento la atención del hecho, más tarde denunciado por algunas OSC, de que aproximadamente 67% de los fondos de condonación estimados para el

²⁶ El Artículo 22 del Presupuesto General de la República fue reformado para dar cabida a los nuevos acuerdos relacionados con el destino de los fondos ERP en disputa. Por otra parte, el proceso de transferencias de recursos ERP a las municipalidades quedó reglamentado mediante el Acuerdo Ejecutivo No. 1101 del 26 de julio de 2006. Llama la atención que los recursos que se reglamentan son los 700 millones a transferir, pero quedan sin mención los 187 millones destinados al monitoreo al nivel local de dichos recursos, por lo que se puede deducir que serán administrados por la Secretaría de Finanzas, en obediencia al Artículo 1 de la Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza.

2006 se destinaban a asuntos relacionados con las promesas de campaña del Presidente Zelaya, tales como el salario para aumentar la fuerza policial, salarios a maestros, médicos y otros rubros relacionados.

Paralelo a estos conflictos iniciales con OSC, la Administración Zelaya introdujo una modalidad relacionada con la coordinación de la ERP que, en principio, produjo confusiones e incertidumbres para poder identificar al funcionario realmente responsable en esta materia.

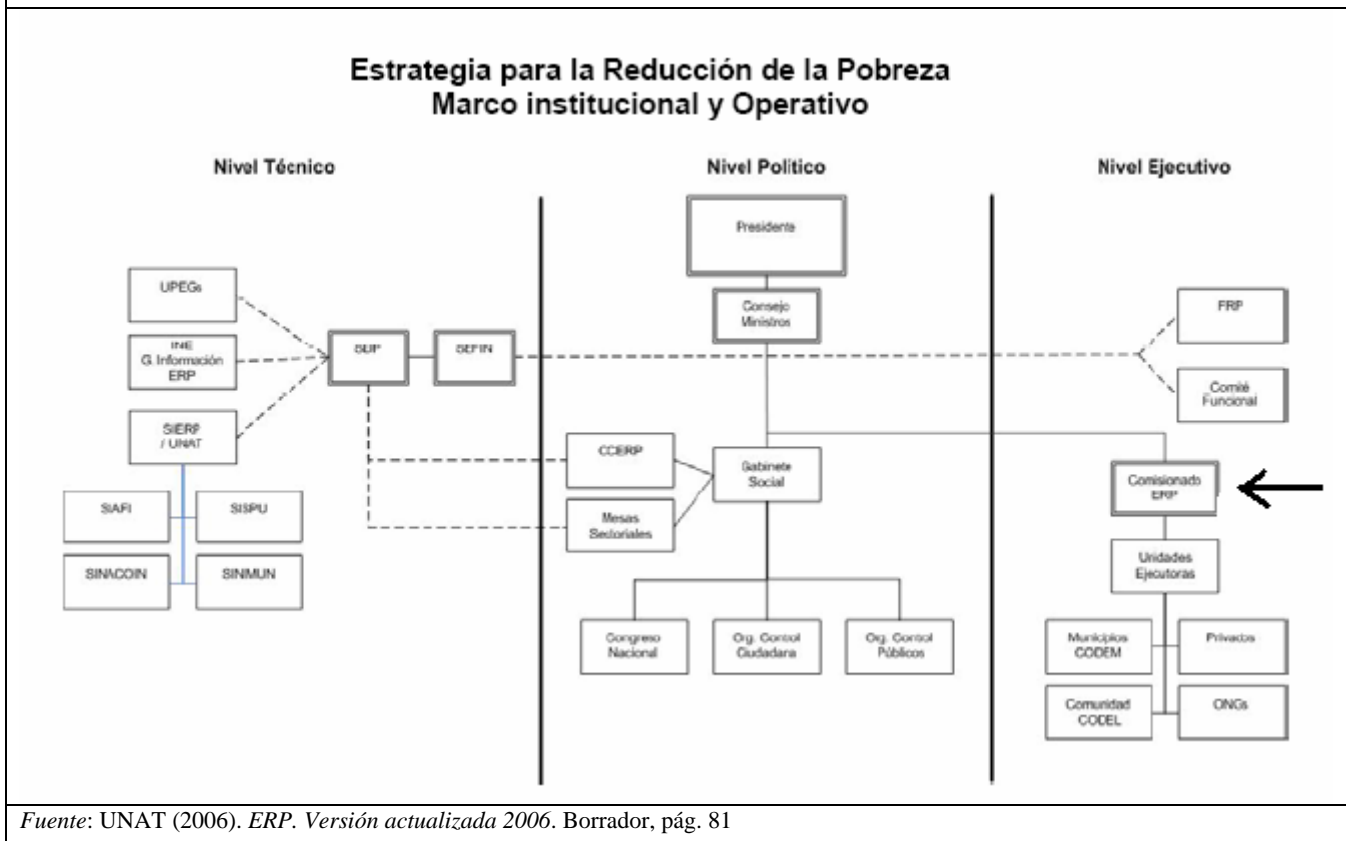
Tanto el G-16 como las OSC necesitaban desde temprano identificar al interlocutor principal del gobierno con el que pudieran negociar los asuntos relacionados con la asignación presupuestaria e implementación de la estrategia. De acuerdo al propio documento de la ERP y la Ley del Fondo para la Reducción de Pobreza (FRP), el Gabinete Social es la entidad gubernamental responsable de conducir la estrategia y administrar sus recursos. El GS está presidido por el Presidente de la República o, en su defecto, por el Ministro de la Presidencia.²⁷ Forman parte de este gabinete todos los ministros directamente relacionados con el área social, más la Secretaría de Finanzas y el Banco Central.

El Presidente Zelaya tenía reservadas sus sorpresas. En primer lugar, nombró como coordinador del GS al Ministro de Cultura, quien asegura haber tenido un interés personal por dirigir el proceso ERP. Sin embargo, el Presidente (y no el Ministro) también nombró directamente al nuevo Secretario del CCERP, el economista Fernando García. Este último también ambicionaba asegurarse el liderazgo de la ERP, y además ya había sido Ministro de Comercio en una administración liberal anterior, por lo que solicitó al Presidente que lo nombrase con una categoría mayor, creando entonces la figura de Comisionado de la ERP. Esta figura no aparece en el documento de la ERP ni en la Ley del FRP, pero tiene la ventaja de que alude a una vinculación directa con el Presidente de la República.

Así que durante algunos meses privó una suerte de pugna entre el Ministro de Cultura y el Comisionado de la ERP, misma que ha bajado en intensidad a favor del segundo, quien con habilidad política ha ido conquistando el papel de punto de referencia del proceso ERP. En el borrador de la versión actualizada de la ERP se inserta la figura del Comisionado ERP, al que se otorga la función de “gerente de la ERP” y coordinador de las diferentes secretarías y entidades nacionales y territoriales en “todas las actividades conducentes a asegurar que los diferentes frentes de acción de la ERP avancen adecuadamente” (República de Honduras, 2006: 86).

²⁷ Durante las dos últimas administraciones precedentes, la coordinación del GS la ejerció el Ministro de la Presidencia. En la administración de Carlos Flores, el Ministro de la Presidencia delegó la responsabilidad de la conducción del proceso ERP a la UNAT, mientras que durante la administración de Ricardo Maduro la responsabilidad recayó en la Vice-Ministra de la Presidencia y en la UNAT. Como parte de sus responsabilidades con la ERP, la Vice-Ministra de la Presidencia fungió como Secretaria del CCERP, por lo que ella se convirtió en la principal figura de referencia de la ERP.

Gráfico 2: El Comisionado de la ERP, nueva figura dentro del marco institucional y operativo de la ERP



2.3. Un año de atraso: La transferencia de recursos y las nuevas condicionalidades

El CN tuvo una ganancia doble al hacer valer su opinión en la asignación presupuestaria de los fondos ERP. Por una parte, consiguió familiarizarse con la estrategia y obtener protagonismo en el proceso. Por otra, logró una imagen de benefactor de los gobiernos locales, particularmente después de haber aceptado la fórmula de distribución antes consensuada entre el gobierno y las OSC – fórmula que favorece a una gran cantidad de municipios tradicionalmente marginados de asignaciones públicas importantes.

Como parte de la rectificación de su posición original, el CN aprobó modificaciones a la Ley de Presupuesto y al propio Reglamento de las transferencias de recursos ERP. Este reglamento fue resultado de intensas negociaciones entre el Comisionado de la ERP, el CCERP, las OSC y los gobiernos municipales. Un nuevo criterio que sale a relucir por su naturaleza controversial es la obligatoriedad que tienen las municipalidades para distribuir internamente los recursos ERP de la siguiente manera: 55% para proyectos productivos, 35% para proyectos sociales y 10% para fortalecimiento institucional y gobernabilidad²⁸. Por otra parte, las municipalidades no podrán recibir su respectiva transferencia sin remitir su Plan de Inversión Municipal (PIM-ERP), un plan de desembolsos y abrir una cuenta bancaria para recibir dichos recursos. Una Comisión

²⁸ Este criterio distributivo ya había sido aprobado durante el proceso de consulta con los gobiernos locales y la sociedad civil, llevada a cabo en el 2005 por la administración Maduro.

Técnica del Poder Ejecutivo tendrá a cargo el examen de cumplimiento de los requisitos anteriores. Las municipalidades que logren la aprobación se inscribirán a continuación en el Sistema de Beneficiarios del SIAFI-SEFIN.

Este procedimiento de aprobación de las transferencias ha provocado retrasos en la ejecución para muchas municipalidades, particularmente porque la mayoría de PIMs no contemplan proyectos “productivos”. Aparte de que el concepto de proyecto productivo es controversial, la mayoría de municipalidades tienen poca experiencia en la conducción de proyectos de este tipo, particularmente cuando se trata de producir beneficios generales en contraposición a beneficiar únicamente a minorías de productores política y económicamente influyentes. Condiciones como estas evidencian la poca utilidad de la ERP, porque ¿para qué se llega a consensuar una estrategia si luego habrán de ponerse nuevas condicionalidades? Esto ni siquiera sería coherente con la propuesta misma de actualización de la actual ERP, porque probablemente no beneficie a las familias más pobres. Finalmente, si se transfieren recursos ERP a los municipios, ¿por qué no bastaba con respetar sus Planes de Inversión Municipal, que también son producto de consultas ciudadanas anteriores?

Merece recordarse el hecho de que el reglamento de transferencias ERP a las municipalidades vino a ser aprobado ya bien entrado el año 2006 (agosto), por lo que era de prever que el grado de ejecución iba a ser bajo ese año. Previendo esta posibilidad y empujado por la preocupación expresada por muchos alcaldes y OSC, el Comisionado de la ERP solicitó al CN que permitiera a las municipalidades sumar los fondos no ejecutados en 2006 a las transferencias que se efectuarán en 2007 (ver también Recuadro 4). Las municipalidades se enfrentan ahora al desafío de demostrar que sí tienen capacidad de ejecución de recursos, ya que no hacerlo implicaría debilitar la lucha por volver más descentralizada la implementación de la ERP.

Las acciones que las OSC están tomando desde ahora anuncian que la discusión del presupuesto del 2007, particularmente el correspondiente a la ERP será objeto de gran controversia. Es de esperar que sirva para examinar con espíritu crítico lo obtenido hasta ahora en avances de la estrategia y para identificar los problemas claves cuya solución podrá hacer más eficiente su aplicación y más transparente y democrático el ejercicio de gobierno.

Recuadro 4: Organizaciones de la sociedad civil se preparan para cambiar la asignación presupuestaria de la ERP y su manejo actual

Las OSC representadas en el CCERP y otras afines han buscado en los últimos meses del año un acercamiento con los gobiernos municipales con el propósito de luchar por una mayor asignación de los recursos ERP para ejecución local. Esto sería una suerte de contrarrestar la figura actual de la ERP con una modalidad descentralizada, basada fundamentalmente en estrategias regionales, tal como desde el 2001 lo vino proponiendo el FOSDEH. Esta organización ha indicado que se propone defender lo siguiente (FOSDEH, 2006b: 4):

- Que la ERP disponga de un fondo real, no virtual.
- Que los recursos de alivio de deuda, en su totalidad, se asignen efectivamente a proyectos de combate a la pobreza.
- Que los recursos ERP asignados a las municipalidades en el 2006 y que no puedan ejecutarse en este año se sumen a los nuevos recursos a recibirse en el 2007
- Que las estrategias regionales de combate a la pobreza, surgida de procesos participativos locales, sean un instrumento de tanta validez como los propios planes estratégicos de desarrollo municipal.
- Que las municipalidades cuenten con mecanismos ágiles de acceso a los recursos financieros, sin que ello signifique debilitar los procesos de auditoría social, a los que se precisa potenciar.
- Que se reforme la Ley de la ERP para darle un papel más destacado a los municipios y a las ciudadanías locales, que incluya la integración de Consejos Consultivos Regionales, que permitan compatibilizar esfuerzos nacionales con regionales.
- Que la auditoría pública y social se haga no solo con los recursos ERP canalizados a las municipalidades, sino a todos los fondos de alivio de la deuda y de todos los recursos que se utilicen en nombre de la ERP.

3. Reformulación de la ERP

Desde la anterior administración de gobierno surgió la iniciativa de actualizar la estrategia con el soporte técnico de la Cooperación Internacional, particularmente el BID y el Banco Mundial, coincidiendo en intención con las OSC más beligerantes. No obstante, al momento de discutir los instrumentos específicos para aumentar el impacto de la ERP en la reducción de la pobreza, el acuerdo quizás no resultará unánime. En la presente sección se describe la posición actual de los agentes sociales respecto a las enmiendas que conviene hacer para aumentar el impacto de la ERP en la reducción de la pobreza.

3.1. ¿Más de lo mismo? El gobierno propone una actualización de la estrategia

En la versión actualizada de la ERP se afirma que: “Pese a los logros macroeconómicos, basados en una gestión monetaria y fiscal prudente, los indicadores de pobreza continúan casi inalterables. Durante los primeros cuatro años de ejecución (se refiere a la ERP), el PIB real per cápita creció alrededor de 0.3% anual, lo cual **muestra la ineffectividad de la ERP** para lograr un mayor crecimiento y, por ende, una mejora sustancial en los niveles de vida de la población” (República de Honduras 2006:9; *énfasis nuestro*). El “Informe sobre Desarrollo Humano 2006” del PNUD es más cauto en sus conclusiones al indicar que es complejo establecer relaciones entre reformas económicas y desempeño económico, al desconocerse con exactitud la medida en que el desempeño se debe efectivamente a las reformas.²⁹ Y llama la atención al hecho de que más complejas aún son las relaciones entre los dos factores mencionados y la pobreza por ingresos, particularmente por los escenarios diferentes en que cada una toma lugar, al nivel macro las primeras y al nivel micro (hogares) la última. Durante el proceso de entrevistas de esta investigación, algunos funcionarios claves de la administración pública hicieron mención a las conclusiones de la UNAT (en República de Honduras 2006) citadas arriba, aún antes de que saliera a la luz el informe mencionado. Esto indica que el tema había sido discutido dentro de esta misma sintonía a altos niveles de la administración pública. Por lo mismo sorprende que el documento de la ERP revisada deje sin definir los aspectos específicos de la ineffectividad de la ERP a que está haciendo referencia. Reflexionando sobre lo mismo, la CEPAL se acerca más al punto al señalar lo siguiente: “Honduras destinó al gasto en políticas de combate a la pobreza (proyectos de la ERP) 14,130 millones de lempiras, que equivalieron a 9.1% del PIB (8.1% en 2004) y a 38.6% del gasto total del gobierno central. Sin embargo, **una elevada proporción del gasto destinado a pobreza (68%) correspondió a gastos corrientes** (entre estos, los salarios participaron con más de la mitad). El saldo restante del gasto en pobreza (32%) se destinó a gastos de capital, principalmente en transferencias, ya que **la inversión física fue modesta**” (CEPAL 2006: Recuadro 2).³⁰ Con esto no se quiere indicar que el solo cambio en el balance entre gasto corriente e inversión bastaría para aumentar la efectividad de la ERP, ya que mucho depende del destino que se le de a la inversión.

²⁹ Cabe notar que la baja tasa de crecimiento también puede ser resultado del entorno externo menos favorable después de 2001.

³⁰ Se interpreta que “transferencias” significa en este caso los recursos que se transfieren a programas como el FHIS (construcción de infraestructura social) y el PRAF (bonos a población en pobreza extrema).

Desde la perspectiva del Ejecutivo, el impacto de la ERP mejorará si se revisa “de manera integral” su diseño y ejecución. Contrastando esta revisión con lo que ya formulaba el diseño original, el cambio resulta más modesto de lo anunciado, esto en parte porque en el original ya están considerados los aspectos conceptuales anunciados como novedosos, aunque sin la importancia y detalle que la actualización les adjudica. Se indica que el incremento del gasto público no es suficiente para lograr un mayor impacto en la reducción de la pobreza, para ello se requiere “lograr una asignación y uso eficiente del gasto público”. La manera para hacerlo sería “focalizar... en los grupos que sufren de mayor pobreza” (República de Honduras 2006:12)³¹. Pero aquí de nuevo se incurre en la omisión de otras prácticas destinadas al uso eficiente del gasto público, y con ello, se anticipa la posibilidad de continuar enfrentando magros resultados en la reducción de la pobreza. ¿Qué tanto se aspira en materia de descentralización? ¿Cuánta discrecionalidad se le continuará permitiendo al Ejecutivo en el control de hecho de los recursos de la ERP? ¿Cómo se garantizará el seguimiento, evaluación y control al nivel local? ¿Cómo se buscará elevar la capacidad de ejecución de las municipalidades? Estos son asuntos nodales por los que varios representantes de la sociedad civil, de los gobiernos locales y del propio CN abogan.

El GS y el Comisionado de la ERP han anunciado que la estrategia requiere ser modificada sobre la base del principio de “integralidad”, que se refiere a un modelo de crecimiento con equidad, o sea, (i) una conexión entre la política macro, la productividad de los factores (nivel meso) y las políticas microeconómicas (generación de capacidades y oportunidades), y (ii) un marco conceptual o “enfoque de activos” en el que los ingresos generados son el producto de activos (capacidades generadoras de ingresos), el uso de los activos y los precios pagados por dichos activos en el mercado, más transferencias. Este enfoque de activos estaría relacionado con cuatro tipos de políticas, cuales son, (i) aumentar las capacidades humanas y financieras de los pobres, (ii) crear oportunidades de uso de sus activos, (iii) invertir en infraestructura económica y social y mejorar el acceso de los pobres a la misma; y, (iv) brindar protección contra riesgos y desastres sociales y ambientales.

En el enfoque de activos se consideran dos premisas de acción: (i) la priorización y focalización de acciones en los grupos y regiones más pobres y (ii) la conjugación armónica e integral en los espacios geográficos de las intervenciones focalizadas. Con relación a la primera premisa se propone una estrategia de priorización y focalización con la siguiente secuencia:³²

- Prioridad 1: Las 80 mil familias más pobres del país ubicadas mayoritariamente en la región occidental y oriental del país.
- Prioridad 2: Las siguientes 120 mil familias en las condiciones más precarias, para así abarcar en conjunto a las 200 mil familias en mayor situación de pobreza.

³¹ En este mismo informe la UNAT había indicado que frente al no muy alentador progreso de los indicadores de la ERP, “el país debe apostar por una estrategia dual para combatir la pobreza: intervenciones dirigidas a reducir la pobreza y a mejorar la distribución. Para lo primero, se deberán focalizar esfuerzos en programas que estimulen el desarrollo del capital humano, tales como salud, educación, generación de empleo, e inclusión de los más pobres en los beneficios del crecimiento entre otros. En segundo lugar, el país también deberá focalizar y hacer más eficientes las intervenciones a través de los programas asistenciales y de protección social” (2006: 8-9). Con esto se indica que ya la Administración Maduro estaba preparando los cambios en la ERP que ahora se presentan como innovaciones de la actual administración.

³² Un Padrón Unificado de Beneficiarios ayudará a determinar la elegibilidad para recibir un beneficio social y certificar su recepción.

- Prioridad 3: Las 400 mil familias en situación de pobreza no incluidas en los grupos anteriores.
- Prioridad 4: Las familias en situación de pobreza no extrema, que constituyen alrededor de 300 mil familias adicionales.

Las familias identificadas recibirán “paquetes” de acciones “en el mismo espacio geográfico para las mismas familias, que contendrán instrumentos para actuar simultáneamente sobre las capacidades y oportunidades a favor de los pobres” (República de Honduras 2006:52)³³. La expectativa es que esta concentración de paquetes en lugares específicos tendrá efectos sinérgicos y multiplicadores que activarán el círculo virtuoso de acumulación de activos, mejores oportunidades de utilización y mejores precios entre la población pobre.

El documento de actualización de la ERP aclara que en complemento a estas acciones se continuarán con las acciones macro encaminadas a sostener en el largo plazo el crecimiento rápido de la economía, mismas que integran la lista de prioridades del Plan de Gobierno de la Administración Zelaya. Las metas programáticas que forman parte de la estrategia original se mantienen, pero su estructura y medidas de política se modifican en coherencia al enfoque conceptual de integralidad (ver Cuadro 10).

Del Recuadro 5 se puede apreciar que desde la óptica de algunas organizaciones influyentes de la sociedad civil, las propuestas de actualización de la ERP se quedarán cortas si el gobierno deja sin considerar la necesidad de avanzar en materia de descentralización, lo que se traduciría fundamentalmente en dos acciones: (i) transferencias crecientes de los fondos ERP a las municipalidades y (ii) mejora de los sistemas de seguimiento, evaluación y control al nivel local. También han solicitado discutir la alta discrecionalidad presidencial en el control de los recursos, esto último es un problema merecedor de atención porque si la ERP es producto de un pacto social con la sociedad hondureña, lo que debe primar es la dirección indicada en consenso y no el criterio de una sola persona o de las instituciones y grupos designados para conducir el proceso. Un ejemplo anterior de esta situación fue la decisión de lo que se calificaría como “gasto ERP”, que, aparte de encerrar decisiones pragmáticas que favorecieran la pronta llegada al punto de culminación HIPC, abrió las puertas para que el gobierno adjudicara a la ERP gastos que otrora han salido del gasto corriente, lo que encierra el peligro del abuso y la oposición de hecho a profundizar la descentralización. Esto para solo mencionar aspectos en relación a varios otros vacíos advertidos en la ERP.³⁴

El desencanto con la distribución de recursos globales de la ERP en el 2006 ha llevado a FOSDEH a preguntar si el actual gobierno impulsa una verdadera estrategia de reducción de la pobreza o, por el contrario, reduce la estrategia misma. Se puede complementar este juego de palabras expresando que no solo existe el peligro de que la ERP devenga en REP sino, peor aún, en RIP. Es de confiar que de producirse cambios, será para mejor y como resultado de evaluaciones justas y ampliamente consensuadas.

³³ Aunque el documento citado no es claro con lo que se entiende por “paquetes de acciones”, se interpreta aquí como un conjunto de proyectos relacionados, en contraposición al típico proyecto aislado. Por ejemplo, la construcción de una escuela tendrá un efecto sinérgico mucho mayor si se acompaña de otros programas asistenciales y productivos, que provean sostenibilidad a las familias y las comunidades para que puedan apoyar el esfuerzo de los niños para perseverar en su educación, lo que a futuro se sumará al capital humano y social acumulado de las familias y comunidades.

³⁴ Véanse al respecto los hallazgos del estudio temático sobre género.

Cuadro 10: Cuadro comparativo de áreas programáticas/estratégicas de las versiones vigente y nueva (propuesta) de la ERP

VERSIÓN VIGENTE (2005)	PROPUESTA (2006)
I. Acelerando el crecimiento económico equitativo y sostenible	II. Creación de Oportunidades
1. Fortaleciendo la inversión y la generación de empleo	2. Regulación y ampliación del mercado laboral
2. Mejorando el acceso competitivo a mercados internacionales	1. Acceso a nuevos mercados y apoyo a la competitividad
3. Desarrollo de sectores de alto potencial productivo y de empleo	3. Desarrollo de sectores productivos prioritarios
II. Reduciendo la pobreza en las zonas rurales	4. Desarrollo rural y agroforestal sostenible
1. Mejorando la equidad y seguridad en el acceso a la tierra	1/
2. Desarrollo sostenible en zonas prioritarias	1/
3. Mejorando competitividad de pequeña economía rural	1/
4. Mejorando las condiciones sociales en el área rural	2/
III. Reduciendo la pobreza urbana	III. Acceso y modernización de la infraestructura económica y social
	1. Modernización de la infraestructura económica
1. Estimulando el desarrollo de la MIPYME	3/
2. Desarrollo de ciudades intermedias	4/
3. Apoyo a la vivienda de interés social	3. Vivienda y urbanismo
4. Acceso a servicios básicos en áreas prioritarias	2. Ampliación de la infraestructura social
IV. Invertiendo en capital humano	I. Ampliación de Capacidades: Acumulación de Capital Humano
1. Mayor calidad y cobertura en educación básica y técnica	1. Mayor calidad y cobertura en educación
2. Mayor y mejor acceso a servicios de salud	3. Mejora y ampliación del servicio de salud
3. Riqueza cultural e identidad nacional	2. Fomento de la cultura, arte y deporte
V. Fortaleciendo la protección social para grupos específicos	IV. Gestión de riesgos sociales y ambientales
1. Redes de seguridad social	1. Protección a grupos vulnerables
2. Equidad e igualdad de género	5/
3. Desarrollo de los pueblos étnicos	5/
VI. Garantizando la sostenibilidad de la estrategia	
1. Transparencia y la democracia participativa	6/
2. Justicia y seguridad ciudadana	7/
3. Modernización de la administración pública y descentralización	8/
4. Protección del ambiente y la gestión de riesgos	2. Gestión de riesgo frente a desastres naturales
	Elementos de Sostenibilidad
	a) Estabilidad macroeconómica
	b) Seguridad pública
	c) Modernización de la administración pública
	Ejes Transversales
	a) Descentralización
	b) Transparencia y Anticorrupción
	c) Uso y Manejo Sostenible de los Recursos Naturales
Notas:	
1/ Comprendido en II.4 en la propuesta (2006)	
2/ No retomado explícitamente. Podría ser parte de III.2 en la propuesta.	
3/ Comprendido en II.3 en la propuesta	
4/ No retomado explícitamente. Podría ser parte de III.3 en la propuesta.	
5/ Comprendido en IV.1 en la propuesta	
6/ Convertido en Eje Transversal b) en la propuesta	
7/ Convertido en Elemento de Sostenibilidad b) en la propuesta	
8/ Convertido en Elemento de Sostenibilidad c) en la propuesta	

Recuadro 5: Voces de cambio desde la sociedad civil**FOSDEH**

Existe una clara concentración de los recursos: Pese al discurso oficial de apoyo a la descentralización de los recursos vía las municipalidades, el Presupuesto 2006 continúa siguiendo un modelo concentrador. El 64% del total de los fondos sigue siendo manejado desde Tegucigalpa, en donde las decisiones son tomadas por un reducido número de personas...

(“Nuevo gobierno, nueva decepción. El presupuesto que diluye la ERP”, campo pagado publicado en *El Heraldo*, 4 de mayo, 2006, pág. 13).

FOPRIDEH

“... Nos preocupa el poco impacto que los diversos programas y proyectos ejecutados por el gobierno central han tenido en las metas propuestas de la ERP para el año 2015. Según cifras oficiales, aproximadamente 60 mil millones de lempiras han sido gastados desde el año 2000 al 2005... Muy poco de estos recursos han sido manejados por las alcaldías...”

...La tarea no ha sido fácil, porque desde el año 2000 los distintos gobiernos que han dirigido la ERP han visto la participación de la sociedad civil como una exigencia de cooperación internacional y no como parte de una visión democrática para gobernar el país”.

(“FOPRIDEH apoya la municipalización y descentralización de la ERP”, campo pagado publicado en *El Heraldo*, 17 de mayo de 2006, pág. 23).

3.2. ¿Cambios en las prioridades presupuestarias?

La versión actualizada 2006 de la ERP da a conocer una programación presupuestaria por valor de 16,302.7 millones de lempiras, que sobrepasa en 615.2 millones de lempiras a la aprobada por el CN en mayo del 2006³⁵. El documento asevera que esta nueva versión presupuestaria, a diferencia de la anterior, resulta más armónica con la estrategia revisada. “La versión actualizada de la ERP conlleva a una revisión exhaustiva de los criterios de selección de la cartera de programas y proyectos”, que incluye una nueva definición del gasto social que abarca “**toda** la inversión destinada a lograr un mayor crecimiento económico, mediante el desarrollo de potencialidades en los sectores productivos y sociales, así como la **totalidad** de los esfuerzos orientados a crear un adecuado marco de gobernabilidad, haciendo énfasis en aquellos programas que inciden directamente en las metas definidas...(República de Honduras 2006:73; énfasis nuestro).

De acuerdo al nuevo presupuesto, los gastos destinados a la ERP pasarían a representar 9.9% del PIB en el 2006. En este total, los fondos nacionales estarían representando aproximadamente 55% del financiamiento total (5.4% del PIB). Por clasificación de destino, los salarios representarían casi el 39% del total (3.8% del PIB), mientras que el total de gastos corrientes (que incluye los salarios) ascendería a 71% (7.1% del PIB), por lo que la inversión y transferencias de capital quedaría reducido a 29% (3% del PIB). Esta nueva estructura presupuestaria no representa cambio alguno con relación a la vigente del 2005, que muestra el Informe de la CEPAL (2006: 5), por lo que deja la impresión de incoherencia entre los objetivos programáticos y la asignación presupuestaria (“la misma mona con otro vestido”, como expresa el refrán popular).

³⁵ El documento no explica a qué se debe la diferencia entre esta nueva cifra presupuestaria y la anterior. ¿Es un aumento real? ¿O la diferencia resulta de las modificaciones a la definición de “gasto en pobreza”?

En el desglose por programa y fuente se advierte que la estructura cambia ligeramente con relación al presupuesto aprobado por el CN. En este último la cantidad destinada a educación, salud, desarrollo rural y asistencia social llega a representar el 75% del total del presupuesto ERP, que en la actualización bajaría a 69%. La diferencia estaría explicada por bajas en lo presupuestado para el desarrollo rural, mientras que el alza casi correspondería a lo referente a la estabilidad macroeconómica.

En síntesis, esta nueva programación del gasto ERP deja la impresión de que la estrategia se “promueve”, si vale el término, al rango de un Plan Nacional de Desarrollo, que teóricamente buscaría ser “pro-pobre”³⁶.

Las citas del Recuadro 6 sacan a relucir un asunto conocido, aunque poco discutido, que se refiere a la diferencia entre el presupuesto aprobado anualmente por el CN y el verdaderamente ejecutado al final. En la raíz de dicha práctica ha estado el carácter presidencialista que hasta ahora ha tenido la democracia hondureña (es decir, la sumisión del Legislativo por las peculiaridades que tenía la elección de diputados y que les restaban independencia real), con su fuerte cuota de discrecionalidad, pero además el Legislativo mismo ha seguido el juego al dejar a discrecionalidad de su Presidente una partida confidencial que muchas veces ha resultado superior a la manejada por el Congreso para el resto de sus actividades. La discrecionalidad ha formado parte del juego clientelar, pero también ha sido fuente de corrupción e impunidad. La discrecionalidad desvirtúa las bondades del presupuesto como instrumento de racionalidad del gasto y buen gobierno.

Recuadro 6: FOSDEH – En la búsqueda de un pacto fiscal

El presupuesto nacional debiera ser un instrumento clave para el desarrollo, pero la forma como se diseña, aprueba y aplica, independientemente del partido en el gobierno, confirma que el presupuesto está marcado por graves deformaciones relacionadas con la concentración de poder político-económico, el despilfarro (corrupción) de los recursos y al tipo “clientelista” que describe la administración pública. Para la mayor parte de la población las cifras en torno al presupuesto siguen siendo desconocidas. A lo sumo se conocen las cifras globales... pero los detalles... son datos reservados para un puñado de tecnócratas o investigadores... Ni siquiera los diputados... llegan a conocer a fondo el presupuesto: muchos ni siquiera se preguntan por qué cada año aumenta el monto del presupuesto con respecto al año anterior, en qué se utiliza y de dónde sale ese incremento... Un ejemplo de la importancia de conocer a detalle la liquidación presupuestaria la encontramos en el CN. Para el 2005 el presupuesto aprobado para este Poder del Estado fue de 298 millones, pero el ejecutado ascendió a 839 millones, es decir, que aumentó en 541 millones. La pregunta es ¿en qué y cómo se utilizó este recurso? La base para elaborar un buen presupuesto también descansa en el establecimiento de un verdadero pacto fiscal, que reduzca los niveles de inequidad que restan credibilidad a las políticas tributarias actuales y a quienes las aplican.

Fuente: FOSDEH. Realidad Nacional. No.6, (agosto) 2006, págs. 1 y 3.

³⁶ El marco de referencia del gobierno en esta línea son, además de la reconceptualización que está en la base de la actualización propuesta, las recomendaciones del Banco Mundial en su Poverty Assessment de marzo del 2006 (págs. ix a xiii).

4. La Responsabilidad Gubernamental hacia la Ciudadanía

El Gobierno de Zelaya trabaja sobre tres ejes principales: (1) participación; (2) transparencia; y (3) rendición de cuentas.³⁷ Los dos últimos ejes forman también elementos de lo que llamamos un sistema de responsabilidad gubernamental, mientras que la participación está incluida en la medida que el gobierno responda a las acciones de actores no gubernamentales para exigir transparencia, rendición de cuentas e información y evaluaciones de la gestión pública.

El objeto de análisis de esta parte del informe es la responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía (RGC) en Honduras, especialmente aquella respecto a políticas de reducción de pobreza.

Marco Analítico

Tanto dentro de la cooperación internacional como en círculos nacionales, hay un amplio reconocimiento que escogiendo adecuadas políticas económicas, sociales y de inversión solo constituye una parte de la lucha contra la pobreza; los cambios institucionales son también importantes y necesarios si la meta es lograr una agenda de reducción de pobreza permanente. Se espera que el proceso ERP institucionalizará el compromiso de luchar contra la pobreza e incrementará la capacidad de los gobiernos de llevar a cabo con éxito este compromiso (véase por ejemplo, Driscoll y Evans 2005, Grindle 2004; ver también el Recuadro 7).

Recuadro 7: El Proceso ERP y cambios institucionales

El proceso ERP y las ERPs en general introducen tres tipos de amplias reformas institucionales:

- El primero se refiere a reformas destinadas a incrementar la capacidad del gobierno en el diseño e implementación de políticas y programas (Grindle 2004). Éstas incluyen medidas como la reforma del servicio público y cambios en el relacionamiento entre el gobierno central y los gobiernos locales.
- El segundo grupo se enfoca en reformas institucionales destinadas a cambiar la función del gobierno en la economía, de manera que promueva el crecimiento, provea seguridad ante shocks externos o redistribuya recursos (Bastiaensen, de Herat y D'Exelle 2005). Estas reformas incluyen cambios en las relaciones comerciales o en el marco legal del mercado de tierras y crédito.
- El tercer tipo de reformas apunta a incrementar la rendición de cuentas por parte de los oficiales de gobierno, fortaleciendo mecanismos de control oficiales, mediante la introducción de instrumentos que incrementen la transparencia y la creación de espacios para la participación de la sociedad civil.

En la lógica del proceso ERP, el último grupo de reformas tiene un rol central en la creación de un ambiente institucional que facilite la reducción de pobreza. Mientras más información esté disponible acerca de los planes y acciones del gobierno, será más fácil para los actores tanto dentro como fuera del gobierno monitorear los resultados y demandar acciones correctivas. Si los gobiernos y los oficiales de gobierno son evaluados por sus decisiones y sus logros, es más probable que ellos introduzcan reformas y cambios de política que mejoren sus resultados. Para superar las debilidades en las estructuras existentes en el gobierno, el proceso ERP pone mucho énfasis en el rol de la sociedad civil en la búsqueda de que el gobierno se haga responsable por la implementación de una agenda para la reducción de la pobreza.

³⁷ Entrevista Patricia Rodas, Presidenta del Partido Liberal.

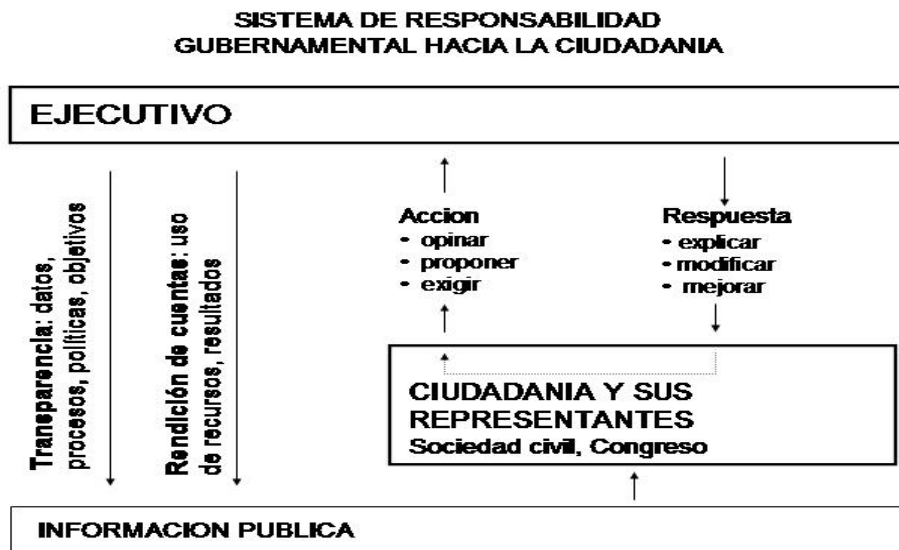
Aquí se investiga hasta que punto los sistemas de RGC (“*downward accountability*”) han sido fortalecidos en el transcurso del proceso ERP. Un sistema de RGC consiste en una serie de interacciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales que se refuerzan mutuamente (Gráfico 3).³⁸ Se puede hablar de tres fases en un sistema de responsabilidad gubernamental:

- En la primera fase, el ejecutivo tiene la responsabilidad de proveer información al público. Debe ser **transparente** en sus procesos, objetivos, y políticas, y compartir datos y otra información relevante. Además el ejecutivo debe **rendir cuentas** sobre los resultados obtenidos y los recursos usados.
- En la segunda fase, la ciudadanía – representada por individuos, organizaciones de la sociedad civil, o representantes elegidos (Congreso y el Consejo Municipal) – toma **acción** basada en la información que el gobierno provee.
- En la tercera fase, el ejecutivo **responde** a las preguntas, críticas, y reclamos que recibe.

La transparencia y rendición de cuentas facilitan la acción de parte de la ciudadanía, y estas acciones provocan las respuestas del gobierno. De igual forma, debilidades en una fase del sistema puede contribuir a la falla del sistema completo.

Investigamos el estado actual de los cuatro componentes de un sistema de RGC: la transparencia y rendición de cuentas de parte del ejecutivo, la acción de los representantes de la ciudadanía, y la respuesta del gobierno.

Gráfico 3: Los componentes de un sistema de RGC

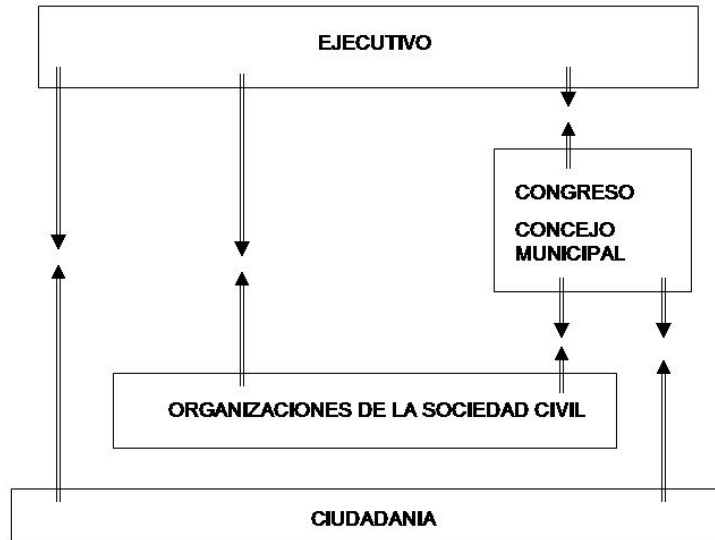


El Gráfico 4 muestra las principales relaciones que se han tomado en cuenta: (i) las relaciones directas entre el ejecutivo, por un lado, y la ciudadanía o las OSC (representantes no elegidos de diversos grupos), por el otro; (ii) la cadena de responsabilidades que conecta a la ciudadanía o la sociedad civil con el Congreso (o Concejo Municipal) y luego con el ejecutivo. El público puede exigir una rendición de

³⁸ El concepto de downward accountability que utilizamos para este estudio fue creada basada en una revisión de la literatura académica sobre este tema.

cuentas a sus representantes elegidos, pero el Congreso también puede exigir una rendición de cuentas al ejecutivo de parte del público que representa.

Gráfico 4: Sistema de RGC: relaciones investigadas para este informe



Marco Legal

Obviamente, la ley que está directamente vinculada a la ERP es la *Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza* (FRP) aprobada en el año 2002 y reformada en 2004. En cuanto a la responsabilidad gubernamental hacia los ciudadanos, la Ley del FRP asigna a la UNAT la tarea de coordinar la preparación y divulgación de informes de avance de la ERP. El Artículo 3 reformado estipula que el Gabinete Social, en consulta con el CCERP, determina la elegibilidad y prioridad de los programas y proyectos. Entonces, la Ley crea un mecanismo para que la sociedad civil organizada pueda influir en las decisiones del Ejecutivo respecto al uso de los recursos para la ERP. Finalmente, el Artículo 5 reformado dice que la administración de los recursos del FRP está sujeta a la fiscalización del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) – en concordancia con la Ley del TSC – y que, además, el Gobierno debe publicar informes trimestrales y anuales de ejecución del gasto ERP, los cuales serán validados por los representantes de la sociedad civil en el CCERP.

Si bien la *Ley de Participación Ciudadana* estipula que la Iniciativa Ciudadana – como uno de los mecanismos de la Participación Ciudadana – puede ser integrada por ciudadanos individuales o cualquier grupo social organizado, no incluye, sin embargo, como instancia de Participación Ciudadana, a la sociedad civil organizada al nivel intermedio. La Ley dispone que las autoridades municipales y departamentales tengan la obligación de otorgar “participación real y efectiva en la planificación, ejecución y seguimiento de sus actividades”. No menciona ninguna obligación para las autoridades al nivel nacional. Otra crítica de esta Ley es que fue aprobada sin tomar en cuenta a la ciudadanía. Por lo tanto, parece necesario contar con una Ley más amplia, tal como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su versión concertada en Abril de este año.

El Dictamen concensuado de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* fue entregado a la Junta Directiva del CN en abril de 2006. Sin embargo, un nuevo Dictamen fue redactado posteriormente “a espaldas de los intereses nacionales y al margen de la Comisión Especial Dictaminadora”, con nuevos artículos y modificaciones que reducen el alcance de la ley. La preocupación de los organismos sociales era que el nuevo Proyecto de Ley no sólo excluyera de la acción de transparencia a altos funcionarios públicos y empresas privadas que ejecutan fondos públicos, sino también a las alcaldías. Además, el nuevo Proyecto de Ley proponía la creación de un Instituto de Acceso a la Información Pública como órgano garante de la Ley, en lugar del CNA. Dicho instituto no iba a ser autónomo, al depender de la Presidencia de la República. A pesar de estas preocupaciones y protestas por parte de varios organismos sociales, los diputados aprobaron este nuevo Proyecto de Ley en noviembre 2006.

En el Anexo 3 contiene un listado de los objetivos y principales artículos de estas y otras leyes relacionadas a la RGC.

Responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía al nivel nacional

Al nivel nacional no existe un sistema completo de RGC en Honduras. Lo que existe son algunos elementos aislados, que en conjunto formarían parte de un sistema de RGC. Varios actores juegan o pueden jugar un papel en un sistema de RGC, tanto actores gubernamentales como actores no-gubernamentales. Ejemplos son los diversos sistemas de información o comunicación establecidos, sitios Web o portales, e informes presentados y publicados por el Ejecutivo y los organismos de control. Otro elemento en el contexto hondureño es el de la auditoría social (ver Recuadro 8 para algunas definiciones de este concepto). Un ejemplo específico al nivel nacional es el de la Auditoría Social en el Programa Nacional contra el VIH/SIDA (ver Ávila 2006a: Anexo 11). Estos elementos tienen algunas fortalezas, pero posiblemente predominan más las debilidades. Un objetivo de esta sección es precisamente analizar estas fortalezas y debilidades.

Recuadro 8: Definiciones de Auditoría Social

El proceso a través del cual los ciudadanos (organizados o individualmente) realizan acciones de monitoreo, verificación y evaluación cualitativa y cuantitativa de la gestión pública, con el objeto de realizar recomendaciones y propuestas que garanticen la provisión de servicios públicos eficientes y satisfactorios de acuerdo a sus demandas sociales y planes de desarrollo (González de Asís y Acuña, 2003, citado en Hernández y Ávila 2006)

La auditoría social constituye un nivel de participación ciudadana (entendida como derecho y como deber) y supone uno o varios procesos cuyo objetivo es evaluar, monitorear, o dar seguimiento a un proyecto, programa, política, proceso, presupuesto o compromisos de una institución pública (o privada que recibe fondos públicos), para ofrecer recomendaciones desde la ciudadanía, que tiendan a la mejora en términos de eficiencia, eficacia, calidad, ética y/o transparencia de la gestión pública, en un marco de gobernabilidad democrática e interés por el bien común (E. Hernández, 2006, citado en Hernández y Ávila 2006).

El *Concejo de Ministros* juega un papel directo e importante al nivel político, y por ende, debe rendir cuentas por las decisiones que toma y los resultados de sus acciones ante el electorado, el CN y los organismos de control, tanto estatales como de la ciudadanía. Cabe resaltar que el Concejo de Ministros puede delegar al Gabinete Social la toma de decisiones de políticas sociales.

El *Gabinete Social* (GS) fue creado mediante decreto en 1999, con el fin de asesorar a la Presidencia de la República en la formulación de políticas sociales y coordinar las acciones institucionales para la ejecución de dichas políticas. La ERP original le otorgó liderazgo a este órgano en la ejecución de la ERP. El GS juega, al menos en teoría, un papel importante en el sistema de RGC, por medio de consultas a organizaciones de la sociedad civil representadas en el CCERP, así como en su obligación de rendir cuentas de las decisiones de políticas y resultados ante los organismos de control y el CN. En la práctica, en el marco de la ERP, el GS consulta al CCERP. Pero la sociedad civil representada en el Consejo Consultivo se ha quejado de el gobierno no brinda toda la información.

La tarea principal del *Comisionado Presidencial de la ERP* es mejorar el proceso de coordinación entre la sociedad civil, el gobierno y la cooperación internacional respecto a la ejecución de la ERP. Una tarea adicional del Comisionado es liderar los procesos para estimular la Auditoría Social sobre los recursos y los resultados de la Estrategia.

El *CCERP* es un “ente colegiado, participativo y de asesoría al Gabinete Social”, presidido por el coordinador del GS. La asesoría al GS incluye hacer recomendaciones con relación a la elegibilidad y priorización de acciones y la definición de indicadores y metodologías para el seguimiento y la evaluación. Otras de sus atribuciones son revisar y pronunciarse sobre los informes de avance de la ERP, proponer iniciativas para fortalecer la participación de la sociedad civil, la difusión del proceso ERP y la coordinación de la ejecución y seguimiento de la ERP. En el sistema de RGC a nivel nacional, el CCERP figura como un enlace entre el Ejecutivo y la sociedad civil organizada. El diseño del CCERP le permite a las OSC representadas en este órgano jugar el papel de “acción” y de receptor de información, para ser canalizada a sus bases. En la práctica, no ha cumplido satisfactoriamente con estas responsabilidades. Se han identificado como debilidades en el funcionamiento del CCERP la falta de capacidades técnicas para el seguimiento y monitoreo de programas y proyectos de la ERP, así como falta de mecanismos de coordinación y para proporcionar información hacia los sectores representados.

Un reclamo de la sociedad civil en el CCERP es que el gobierno nunca ha procurado fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil. Otro es que desde el sector público nunca se le ha brindado información confiable sobre la ERP.

Una autocrítica del rol de las OSC en el CCERP es que su papel en el proceso ERP ha sido reactivo. Por ese motivo, se decidió formular un Plan Estratégico “para orientar una actuación propositiva” dentro del marco de una visión de mediano plazo.

Un actor que debería jugar un papel importante en un sistema de RGC con respecto a las políticas de reducción de pobreza es la *UNAT*. Actualmente, tiene entre sus funciones el monitoreo, seguimiento y evaluación de la implementación de la ERP. Para facilitar su importante labor y difundir los avances en la ejecución, se diseñó el *SIERP* (ver Recuadro 9). Este contiene un “Foro de Discusión”, en el que actores no-gubernamentales opinan y preguntan acerca de las políticas de reducción de pobreza del gobierno y que, a su vez, funcionarios gubernamentales contestan y explican. En la práctica el sistema funciona de forma pasiva, con pocos usuarios opinando y más solicitando aclaraciones e información adicional. La *UNAT* podría jugar un rol

importante a nivel técnico en este proceso de “respuesta” y “acción,” para posteriormente dar lineamientos y recomendaciones al Gabinete Social, a condición de que la sociedad civil reciba más capacitación sobre las bondades del SIERP y sus posibilidades como instrumento de RGC.

Recuadro 9: Sistema de Información de la ERP (SIERP)

El SIERP es un sistema de segundo nivel. No genera estadísticas, sino recoge información de otros sistemas y presenta indicadores. El sitio web está en función desde Marzo de 2004. Según la página web del SIERP (www.sierp.hn), el sistema “está concebido como un sistema de información gerencial caracterizado por presentar información resumida o agregada de otros sistemas de información de las diferentes instituciones gubernamentales involucradas en la implementación de la Estrategia.” Efectivamente, el SIERP se alimenta de información que genera el SIAFI, pero también de otra información, como, por ejemplo, información del INE, del Banco Central de Honduras, y de las Secretarías de línea. Para este propósito se firmaron varios convenios de coordinación interinstitucional.

La página web del SIERP sirve también como vehículo para la diseminación de documentos de las Mesas Sectoriales y otras entidades relacionadas con la ERP, de actas del Consejo Consultivo de la ERP, y de los informes de avance ERP de la UNAT. En la página web también se ha publicado la versión popular de la ERP.

El SIERP tiene una nueva página web que fue lanzada en Marzo de 2006. La versión anterior tuvo muchas restricciones. El SIERP todavía no es interactivo. Hasta ahora, tiene un desglose fijo de los indicadores. A lo mejor hasta finales de este año habrá un sistema más flexible.

Los principales usuarios del SIERP son funcionarios de los tres Poderes del Estado, académicos (nacionales e internacionales), estudiantes, las ONG, la CEPAL. Hasta ahora no se reciben comentarios técnicos de los usuarios. En general los usuarios solo piden más información (por ejemplo, actualización de información). Las ONG casi siempre se comunican telefónicamente o escriben por correo. Lo que más parece gustar a los usuarios es el uso de mapas, información sobre eventos y evolución de indicadores.

Fuentes: Entrevistas, www.sierp.hn y UNAT (2005b, Anexo 3)

Es un gran avance que se publiquen los indicadores, otra información relevante y todos los informes en el sitio Web del SIERP. Sin embargo, un problema es que los indicadores no siempre están actualizados y que su nivel de agregación es tal que impide realizar análisis detallados. En los informes no siempre se hacen análisis profundos. Finalmente, dado que sólo parte de la población tiene acceso a Internet, no es un medio de información y comunicación directo para mucha gente. Entonces, la efectividad de este canal de información y comunicación pasa a depender en mucho de las OSC que usan el SIERP a través de Internet.

En cumplimiento con el Artículo 45 de la Ley Orgánica del Presupuesto el Estado tiene la obligación de rendir cuentas trimestralmente presentando un informe de gasto al CN. Trimestralmente, la *Secretaría de Finanzas* (SEFIN) presenta un Informe de Ejecución Financiera de la Administración Central al Congreso y al Presidente de la República, y posteriormente lo publica en su página Web. La UPEG de la SEFIN publica una Memoria Anual en que se hace un análisis fiscal y también de la economía. Otro informe que publica la SEFIN es la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República (presentada anualmente), elaborada por la Dirección General de Presupuesto. El informe para el año 2005 está publicado en la página Web; en el sitio Web de SEFIN se publican detalles del presupuesto 2006 y de los presupuestos de los

dos años anteriores. También se pueden encontrar cifras de los ingresos del Gobierno Central en el 2006, sin embargo, no se conocen las liquidaciones presupuestarias de los gastos 2006. Dicha información sólo se puede encontrar en forma resumida en los informes trimestrales de Ejecución Financiera de la Administración Central. Algo que llama la atención en la página Web es que no existe la opción de enviar comentarios o sugerencias. No se sabe si esto refleja o no una falta de apertura en general.

La disponibilidad de información sobre recursos y presupuestos ha mejorado gracias a la renovación en 2004 del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI). La página principal del sitio Web de SEFIN sugiere que cualquier usuario de Internet puede tener acceso al nuevo SIAFI, sin embargo, esto no es el caso, ni tampoco tienen acceso directo al Sistema de Inversiones del Sector Público.

El *Congreso Nacional* (CN) debería ser la instancia pública que ejerce un seguimiento y control efectivo sobre las acciones del Ejecutivo, así como el espacio de debate para modificar estas acciones donde opine que sea necesario. Al mismo tiempo, los Diputados deberían cumplir con su obligación de informar al público en general y tomar en cuenta las opiniones de los ciudadanos. En la práctica, el CN no cumple satisfactoriamente con todas estas funciones, aunque se pueden observar algunas mejoras: (i) el CN se ha renovado en un 80% después de las elecciones de 2005 y por primera vez los diputados fueron electos por voto directo, por el cual sienten que tienen más compromisos con los departamentos y parecen tener mayor interés en el tema de reducción de pobreza y en la ERP en particular; (ii) la creación de un Parlamento Virtual Ciudadano, que aparentemente tiene la función de “escuchar” a la gente, así como poner a disposición del público información legislativa. (iii) la creación del Centro de Informática y Estudios Legislativos, aunque este cambio data de antes de la ERP. El CIEL tiene varios objetivos relacionados al funcionamiento del CN.

El *Tribunal Superior de Cuentas* (TSC) hace auditorías en varios sectores, incluyendo el Sector Municipal y el Sector Social. Además, el TSC cuenta con una Unidad de Auditorías para Proyectos de Organismos Internacionales (UAPOI). Finalmente, el TSC hace análisis especiales (análisis y seguimiento de proyectos en diferentes instituciones del Estado). El TSC informa al CN, al Presidente de la República y a los ciudadanos en general mediante varios informes.

El TSC tiene una conexión con la SEFIN para tener acceso al sistema SIAFI. Pero no siempre puede hacer auditoría de campo, por falta de recursos. Gracias al G-16 se está remediando esta situación. La Ley permite auditar todos los entes centralizados y descentralizados, pero bajo el argumento de la limitación presupuestaria el TSC se ha concentrado en los municipios, con el apoyo de la sociedad civil.

Algo interesante es que varios diputados opinan que se necesita reforzar el control y seguimiento de los organismos del Estado, incluyendo el TSC, y al mismo tiempo una preocupación para el TSC es el control sobre los diputados.

El TSC todavía se tarda mucho en hacer auditoría y, como consecuencia, la publicación (en la página Web) aparece mucho tiempo después del período auditado. También la auditoría del TSC sigue siendo fiscalización a posteriori – que es el mandato del Tribunal. No obstante, el TSC ha firmado algunos convenios con actores no gubernamentales para apoyar procesos de Auditoría Social (que incluye fiscalización), y

– de acuerdo a uno de los objetivos del TSC – recibir apoyo de las OSC en el trabajo propio del TSC.

El *Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)* es un Consejo constituido por representantes de OSC, fue reinstalado en 2005 y ahora tiene más independencia que en el pasado. Ha sido un actor activo en el área de transparencia y el combate a la corrupción, además ha jugado un papel importante en presionar al CN para que éste apruebe una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que sea adecuada. Tres otras líneas en que el CNA se relaciona a la ERP son: (1) a través de un representante en el CCERP, (2) a través de reuniones con el Comisionado de la ERP, y (3) a través de la Comunidad Internacional. Por medio de estos canales el CNA trata de contribuir a mejorar la transparencia en las políticas públicas de reducción de pobreza y la rendición de cuentas del Ejecutivo.

Avances, vacíos y debilidades en la RGC al nivel nacional

Sin duda hay algunos avances en el sistema de responsabilidad gubernamental al nivel nacional, por ejemplo, el Informe de Avance ERP 2005 menciona algunas medidas de política durante el año 2005 respecto a transparencia y rendición de cuentas que en cierta medida también ayudan, o pueden ayudar, a mejorar la RGC.

En los últimos años también hubo algunos cambios en el sistema de responsabilidad gubernamental donde la Cooperación Internacional ha jugado cierto papel, aunque según algunos representantes de la CI no todos estos cambios fueron significativos (ver también Recuadro 10). Pese a los avances logrados, el énfasis en apoyo a actores no gubernamentales en el área de auditoría social – lo que refleja el enfoque de las estrategias de reducción de pobreza – ha perjudicado, en cierta medida, el funcionamiento de los organismos estatales de control y auditoría, como por ejemplo, el CN y el TSC. Tal vez hubiera sido mejor hacer más esfuerzos para apoyar estos organismos.

A pesar de los avances logrados, persisten todavía varios vacíos y debilidades en el sistema de responsabilidad gubernamental. Algunas debilidades mencionadas del actual sistema de RGC son las siguientes: (i) la falta de un espacio de debate; (ii) la falta de aprobación de una adecuada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; mucha fragmentación o falta de una plataforma; la debilidad policial, etc, sobre todo debido a que la fiscalización a veces no tiene consecuencias, por falta de seguimiento de los casos. Otra opinión es que todavía no existen canales institucionalizados para la rendición de cuentas en términos de información, resultados y usos de recursos y que recién se están formalizando varias iniciativas para mejorar la responsabilidad gubernamental.

Responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía al nivel local

Los principales actores involucrados en la RGC local son (i) las Comisiones de Transparencia (CdTs) elegidas en cada municipio, (ii) el Comisionado Municipal, (iii) los programas de Auditoría Social, y (iv) el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), y obviamente, (v) la misma Corporación Municipal.

Recuadro 10: La Cooperación Internacional y la Responsabilidad Gubernamental hacia los Ciudadanos

Para todos los representantes de la Cooperación Internacional (CI), la responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía es un “tema importante”. Ya ha sido así desde la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo en 1999. Allí se acordó, entre otras cosas, promover una mayor gobernabilidad y mayor transparencia del gobierno. Según la Declaración de Tegucigalpa de Junio de 2004, los participantes consideran importante que el gobierno “profundice los procesos de transparencia y rendición de cuentas”. Parece que en general, según todas estas declaraciones, la CI da más énfasis en fortalecer el papel de la sociedad civil, que en fortalecer el papel del parlamento o del público en general.

La influencia de la CI en las políticas del gobierno ha aumentado desde la Declaración de Estocolmo y de nuevo con el “proceso ERP” a partir de 2001 – incluyendo, en este caso, el aumento de los montos de cooperación, el establecimiento del G16 con su intenso diálogo con el gobierno, las mesas sectoriales con sus diálogos con ministerios, los programas del FMI y de los bancos multilaterales con sus condiciones, y la existencia del CCERP con presencia de sociedad civil y donantes. Esto también ha tenido un impacto sobre la transparencia y la rendición de cuentas de parte del gobierno.

Los representantes de la CI afirman que el mayor progreso se logró en los sistemas de información para rendir cuentas sobre el uso de los recursos, especialmente la introducción del SIAFI. Algunos indican que hay otros desarrollos positivos, por ejemplo el SIERP, los Comités de Transparencia al nivel local, el Consejo Nacional Anti-Corrupción que fue reestablecido en 2005 y que esta vez está constituido sólo por representantes de OSC.

Pero otros entrevistados no observan cambios significativos, e indican que falta mucho todavía: SIAFI aún no se aplica en las empresas estatales ni al nivel local, todavía no hay sistemas únicos de auditoría en los ministerios, hay fuertes lazos entre partidos políticos y periodistas, los cabildos abiertos al nivel nacional más bien sirven para reforzar el clientelismo político, etc.

Muchas agencias de la cooperación internacional han apoyado el desarrollo de los sistemas de información, por ejemplo el Banco Mundial y el BID en el caso de SIAFI, y BID en el caso de SIERP, mientras que la Unión Europea da apoyo presupuestario para el desarrollo del SIAFI local.

La auditoría social es un tema popular entre los donantes, y parece que muchas agencias están organizando talleres sobre el tema, desarrollando metodologías, dando capacitación tanto al nivel nacional como al nivel local. Entre otros, Banco Mundial, BID, PNUD, Alemania, Suecia, SNV (Holanda), España, y USAID están trabajando en el tema. Parece que la coordinación entre las agencias en esta área puede mejorarse.

Fuente: Entrevistas

Las Comisiones de Transparencia tienen cómo objetivo principal promover la transparencia en el municipio y evitar la corrupción con fondos públicos. Las actividades principales son revisión de reportes financieros de la Corporación Municipal, hacer solicitudes de rendición de cuentas en cabildos abiertos, así como supervisión de proyectos y monitoreo de subsidios.

Tanto la presencia como la importancia de las Comisiones de Transparencia aumentaron en los últimos años. Actualmente, se han establecido CdTs (mediante voto secreto en un cabildo abierto) en más de la mitad de los municipios hondureños. Las Comisiones son formadas por alrededor de 5-6 personalidades respetadas de la comunidad, incluyendo ex-alcaldes y ex-regidores, para garantizar su independencia y legitimidad. Ya existen experiencias con Comisiones de Transparencia en Honduras desde 2001, aunque la mayoría tiene su origen en los últimos dos años.

Una persona importante dentro de la comunidad es el *Comisionado Municipal*, que sirve como coordinador de la Comisión de Transparencia. Los candidatos para esta posición deben ser ciudadanos respetables, sin antecedentes o indicios de corrupción, y su situación económica no debe limitar su accionar. Además, deben tener capacidad de investigación, conocer las leyes, ser defensores de la justicia, ser capaces de relacionarse con diferentes grupos de la comunidad, e imparciales en el ámbito político, religioso, raza y género.

Las CdT tienen un papel central en la *Auditoría Social* al nivel local. Existen varios ejemplos de Auditoría Social desde finales de los 1990s, después del huracán Mitch. Casos bien documentados son las experiencias de San Marcos de Ocotepeque y Santa Rosa de Copán. Tres municipios fueron identificados en 2003 por el presente proyecto para seguir el proceso de la ERP al nivel local: Siguatepeque (departamento de Comayagua), Yamaranguila (Intibuca) y San Pedro (Copan). En 2006 también se incluyó a Santa Rosa de Copán por su experiencia interesante con la Comisión de Transparencia. El Cuadro 11 presenta los datos principales de estos municipios y en el Anexo 4 la situación particular de cada uno de ellos.

En realidad, el proceso ERP y la necesidad de mejorar la capacidad de seguimiento y monitoreo por parte de la ciudadanía sobre las políticas y uso de fondos ha generado un impulso positivo a dicha capacidad. Se han formado comités temáticos de monitoreo al nivel regional y los procesos participativos al nivel local han generado una ciudadanía más capacitada y empoderada para incidir en las políticas públicas en general y en los procesos ERP en particular.

Cuadro 11: Resumen de los datos de los cuatro municipios visitados en 2006

	Siguatepeque	Santa Rosa de Copán	Yamaranguila	San Pedro de Copán
<i>Población (en miles)</i>	65	40	18	5
<i>Índice de pobreza humana (IPH) (*)</i>	26.6	28.2	39.3	33.8
<i>Tasa de alfabetismo</i>	86.4	84.8	70.6	78.7
<i>Tasa de desnutrición</i>	39.5	45.3	76.9	43.9
<i>Per cápita en US\$</i>	US\$ 2,802	US\$ 3,008	US\$ 1,229	US\$ 2,564
<i>Comisión de Transparencia</i>	> enero de 2006	> abril de 2001	> abril de 2006	> 2002
<i>Auditoría Social</i>	No	Si	No	No
<i>Página Web de la Corp. Municipal</i>	Si (2006)	Si (2006)	No	No

Fuentes: PNUD (2006). Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2006; (*) Índice de Pobreza Humana de 2004

Sin embargo, todavía hace falta una mayor coordinación entre estas iniciativas, además existe todavía poca apropiación del proceso por parte de las organizaciones sociales al nivel local, donde las ONGs nacionales gracias a sus recursos y capacidades siguen siendo los actores principales empujando las CdT, aunque las ONGs no controlan dichas Comisiones. Por eso, el gran reto es mejorar esta coordinación y apropiación por parte de los actores civiles locales.

RGC y reducción de pobreza

Varios entrevistados coincidieron en opinar que más transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública ayuda en la lucha contra la corrupción y en inyectarle más efectividad a las políticas de reducción de pobreza.

La RGC también debe resultar en un mejor uso de los recursos públicos, al hacer del gasto público una acción orientada a resultados, y por lo tanto, con políticas de reducción de pobreza de mayor impacto.

Existe la percepción optimista de que “ahora muchos sectores ven a la auditoría social como el medio que salvará los recursos destinados para la ERP”. Cabe resaltar que para ser efectivo, se requeriría mucha “acción” al nivel nacional. No obstante, debido a presión de las OSC y de alcaldes y alcaldesas, el CN, a través de la Comisión de Pobreza, se comprometió a reformar el Artículo 3 de la Ley del FRP, para que los recursos ERP destinados a los municipios y no ejecutados antes del fin de cada año no sean desviados por el gobierno central para financiar otros gastos.

De igual manera, con la decisión del CN de asignar parte de los fondos de la condonación directamente a los municipios, es importante tener mecanismos de seguimiento y control, para asegurarse que se gaste el dinero en los proyectos y programas de reducción de pobreza anteriormente priorizados.

5. La coordinación donante en 2006

En esta sección analizamos los avances en la coordinación y armonización de la ayuda durante el último año, es decir desde mediados de 2005 hasta mediados de 2006. Estos avances, y el desempeño de la Cooperación Internacional en general han sido afectados también por las elecciones y el cambio de gobierno. Muchas agencias de la CI experimentan un retraso en la ejecución de sus proyectos, no pueden desembolsar todavía su apoyo presupuestario o sectorial, o tienen dificultades en coordinar sus programas a mediano plazo junto con el gobierno. Entre las causas más importantes se mencionan:

- El cambio de gobierno ha sido acompañado del acostumbrado proceso de renovación de buena parte de los funcionarios públicos
- El nuevo gobierno no ha definido todavía sus políticas, entonces hay incertidumbre sobre las mismas
- Los altos funcionarios del gobierno incluyendo el Presidente están ocupados en las emergencias del día y menos en asuntos de mediano plazo; entre estas emergencias destacan los problemas con el FMI
- La estructura del gobierno no es muy clara, entonces la cooperación internacional no sabe con quién comunicarse

Se analiza en esta sección primero la coordinación donante a nivel de políticas nacionales y sectoriales, y luego a nivel práctico de la ayuda misma. En esta última parte, se analizan también las experiencias con el apoyo presupuestario.

La coordinación a nivel de políticas

Formalmente hay una fuerte coordinación entre las agencias de la CI, por la existencia del G16 con sus tres niveles: el Grupo de Embajadores y Representantes (GER), el Grupo Técnico de Seguimiento (GTS) y el nivel técnico especializado por sector. La intensidad de las reuniones continúa siendo fuerte, donde el GER es el nivel más político; se reúne mensualmente con la Presidencia y cada dos meses con el Congreso; el GTS prepara las reuniones del GER y monitorea los avances del proceso de la ERP, se reúne irregularmente: a veces cada semana y a veces menos frecuentemente, dependiendo de la coyuntura. Los especialistas sectoriales también se reúnen regularmente en la mayoría de los sectores, sin o con participación del gobierno y la sociedad civil en las mesas sectoriales. Hay una Presidencia pro-tempore del G16 que cada seis meses está ocupada por una de las agencias bilaterales que formaban parte del original G6, formada en Estocolmo en 1999. Por otro lado se dan reuniones menos frecuentes (en principio, anuales) del Grupo Consultivo, que es presidido por el BID. La última reunión del GC se llevó a cabo en mayo 2005. Se decidió postergar la reunión del 2006 hasta 2007, para dar más tiempo al nuevo gobierno para definir sus políticas.

El empeño del G16 en general, y del GER en particular, está dirigido a dar seguimiento a los compromisos de Estocolmo y mantener el proceso de la ERP. Las entrevistas hechas en junio 2006 con representantes de la CI evidencian que la ERP sigue siendo importante para ellos. Todos dicen que quieren mantener “el proceso ERP” y la “institucionalidad”. Una primera razón es que la CI quiere que la nueva administración “siga enfocando sus políticas en reducir la pobreza”. Entonces, toman el hecho de que el gobierno continúe hablando sobre la ERP y mantiene algunas instituciones, como el CCERP, como prueba de la buena voluntad. La CI no se opone a una actualización o

reenfoque de la estrategia, ya que puede llevar a una apropiación de parte del gobierno actual de un documento que ya fue desarrollado en el 2001.

El segundo aspecto importante de mantener la institucionalidad de la ERP es garantizar el papel de la sociedad civil en el monitoreo de los gastos para reducir la pobreza a través del CCERP. Parece que los donantes dan más énfasis en este monitoreo a la auditoría social y menos a promover otra ronda de consultas con la sociedad civil sobre los cambios en la estrategia misma, dejando estos cambios a la discreción del Ejecutivo. Más en general, el G16 promueve que la sociedad civil tenga “amplia participación en la transformación de Honduras y sirva de garante del proceso democrático del país”, según la “Declaración de Tegucigalpa”, resultado del Grupo Consultivo de 2004, pero resaltado durante el GC del 2005 (Valladares 2005).

Sin embargo, el G16 sigue siendo un grupo heterogéneo con intereses diversos, y no siempre se logran unificar los esfuerzos. No todas las agencias estaban de acuerdo con el apoyo del BID a la idea del Presidente Maduro de convocar a una consulta nacional sobre el uso de los fondos del alivio de la deuda prometido en la reunión del G8 de julio 2005 (ver también más adelante). Asimismo, el BID actuaba más o menos solitariamente al tratar de promover apropiación y continuación de la ERP entre los funcionarios del nuevo gobierno (al parecer sin mucho éxito) y en apoyar a la UNAT para una revisión de la ERP con miras a corregir algunas deficiencias, según el BID, como la falta de una visión integral. Los demás miembros del G16 solo se enteraban después del comienzo de estas iniciativas.

Sin embargo, durante el conflicto en mayo 2006 entre el CN y la Sociedad Civil participante en el CCERP, el G16 logró actuar con unidad. Después de la salida de la SC del CCERP, como resultado de la decisión del CN de transferir una parte de los fondos HIPC del año 2006 a los municipios, el G16 jugó un papel importante en la reconciliación. La sociedad civil representada en el CCERP invitó al G16 a intervenir en su favor, el cual bajo la presidencia pro-tempore de Alemania, discutió el problema entre sus miembros y con todos los involucrados y promovió una solución que al parecer a fines de junio 2006 dejó contentos a todos. Según representantes del gobierno y de la sociedad civil con quienes hablamos, el papel del G16 ha sido útil y oportuno.

Todos los representantes de la CI afirman que la ERP como estrategia a mediano plazo del país es importante porque es el “punto de referencia” para todos. Algunos agregan que la ERP “da norte” a sus políticas de ayuda, pero en la práctica ello no significa mayor cosa, ya que cada agencia puede priorizar lo que quiera. En junio 2006, todavía no se sabía el grado de apropiación de la ERP de parte del nuevo gobierno, ni los cambios que habría en la estrategia. Para algunos donantes esto era buen motivo para esperar la definición de nuevos proyectos y programas. Otros, en particular los bancos multilaterales, siguen planificando y desembolsando. Habría que ver como los donantes ahora opinan y responden a las actualizaciones que el gobierno hizo a la ERP. Para el FMI, la decisión de aprobar el quinto tramo del PRGF no depende de si el nuevo gobierno acepte o no la ERP original o termine su actualización.³⁹

³⁹ Según el representante del Fondo en Honduras. Formalmente, los PRGF están “basado en” ERPs, según el factsheet sobre el FMI y países de bajos ingresos que se puede encontrar en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/poor.htm> (28 de septiembre 2006)

Las mesas sectoriales

Como escribimos el año pasado, las mesas sectoriales tripartitas no estaban funcionando bien en 2005 y más bien se habían debilitado (ISS 2006). Existían mesas en educación, salud, agua potable y saneamiento, agroforestal, justicia, y vivienda. Según los representantes de la CI, el gobierno no tenía suficiente nivel de presencia en las mesas, entonces, las discusiones no tenían efectos concretos. Aunque el gobierno había presentado planes sectoriales para las primeras cinco mesas mencionadas, la reunión del GC de mayo 2005 concluyó que faltaba lograr consenso sobre estas estrategias y elaborar planes de acción. No se podía llegar a la elaboración de SWAPs. El objetivo de *llegar a SWAPs* quedó como conclusión de este Grupo Consultivo (Valladares 2005).

En realidad, hubo poco avance en las recomendaciones del GC. Sin embargo, en la segunda parte del año (2005) las mesas tripartitas asumieron un papel en la priorización de los proyectos sugeridos en la “Jornada de actualización y difusión de la ERP”.⁴⁰ En sí, esta Jornada fue controversial, también entre los donantes. El PNUD no estaba de acuerdo con esta nueva consulta sobre el uso de los fondos de alivio de deuda prometidos por el G8, porque quería priorizar la *ejecución* de planes ya existentes, y temía que se agotara el instrumento de la consulta al preguntar otra vez por propuestas – que de todos modos iban a tener pocas chances de ser realizados, dado que iba a haber un cambio de gobierno. Además se debilitaría el CCERP y las discusiones en las mesas sectoriales tripartitas. El PNUD y algunos donantes bilaterales opinan que esta Jornada de hecho ha agotado este instrumento, ha debilitado el proceso ERP y ha creado confusión e incluso frustración entre la población. Por otro lado, el BID – que a fines de 2005 sustituyó al PNUD como observador en el CCERP de parte de los donantes multilaterales – apoyó esta consulta y la ha financiado. El BID todavía se muestra contento sobre el proceso: fue un método para seleccionar proyectos en que se aplicaron las mismas reglas para todos. Durante la “Jornada”, se hicieron 25,000 propuestas de proyectos y luego se logró reducirlas a 5,000. Las mesas sectoriales jugaron un papel en esta priorización. Sin embargo, todos estos esfuerzos no han tenido plenas consecuencias, ya que el nuevo gobierno solo ha reconocido en parte esta priorización al haber reducido la cantidad de fondos destinados a estos proyectos.

Desde el cambio de gobierno, en enero 2006, las mesas sectoriales no están funcionando. Solo hay reuniones de los cooperantes entre sí, sin presencia del gobierno. Recientemente el gobierno presentó una propuesta – todavía no oficial – para reactivar las mesas. Quieren establecer 11 mesas incluyendo mesas para los temas transversales, pero lo quieren introducir gradualmente, comenzando con las cuatro mesas que estaban funcionando de mejor forma durante la administración anterior: educación, salud, agua y saneamiento y agroforestal.

Coordinación y armonización en la práctica

En vista a los pocos avances y debido a los retrocesos en el desempeño de las mesas sectoriales, no es de sorprender que no se puedan observar avances en el apoyo sectorial o en SWAPs. El EFA (Education for All) es el único que sigue funcionando y más bien es un programa subsectorial que abarca tanto un fondo común como proyectos individuales de la CI. Además existen algunos programas y proyectos en que participan

⁴⁰ Según su nombre oficial. El Presidente Maduro lo había anunciado como consulta nacional sobre los fondos de alivio de la deuda prometida en la reunión del G8 en julio 2005, pero se cambió el nombre después de fuertes protestas de la sociedad civil participante en el CCERP, argumentando que el CCERP era la instancia para discutir el uso de estos fondos.

varias agencias. Por ejemplo, hay un programa para el control del “Mal de Chagas” que igualmente como EFA tiene un Plan Operativo Anual (POA) único y en que las agencias de CI se han puesto de acuerdo sobre evaluaciones comunes (Gobierno de Honduras 2005a: 14). También existe una canasta común para apoyar a la sociedad civil que participa en el CCERP, el fondo multidonante Apoyo de la Cooperación Internacional a la ERP (ACI-ERP), financiado por agencias bilaterales, multilaterales y privadas internacionales, y administrado por TROCAIRE. Las OSC pueden presentar propuestas de proyectos a este fondo, en áreas de capacitación, movilización, etc. Hasta ahora se han financiado unos 50 proyectos en todo el país.

El anterior gobierno elaboró un Plan de armonización, “Plan de Acción Nacional en Seguimiento a la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”. Este plan detalla la situación actual con respecto a la apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. En el área de alineación, por ejemplo, detalla que el 85% de la ayuda externa está reflejada en el presupuesto nacional (100% de los recursos reembolsables, y 70% de los no reembolsables). El 54% de la cooperación externa utiliza sistemas y procedimientos nacionales (Gobierno de Honduras 2005a), además contiene planes de acciones para todas estas áreas. Los representantes de la CI están contentos de que el nuevo gobierno haya retomado este plan. Pero falta mucho por hacer todavía, tanto de parte del gobierno como de parte de la CI y habría que esperar como sigue este proceso en la práctica.

El apoyo presupuestario (AP)

El AP general es la modalidad más alineada con las políticas y sistemas del gobierno receptor, porque los donantes ponen su ayuda directamente en el tesoro general. Entonces, los donantes generalmente requieren que el gobierno cumpla con ciertos requisitos previos, como ser:

- Estabilidad macroeconómica, generalmente operacionaliza a través de un programa con el FMI;
- una estrategia para reducción de la pobreza y evidencia de que se esté ejecutando;
- confianza en el manejo de las finanzas públicas, o por lo menos indicadores de progreso en esta área.

En la práctica, no siempre se cumplen con estas condiciones y entonces los donantes – los que estén, en principio, a favor de esta modalidad – ponen condiciones a su AP y tratan de influir las políticas a través de estas condiciones. Como escribimos anteriormente, en Honduras hay pocos donantes bilaterales que están a favor de esta modalidad, en principio. Otro limitante fue que Honduras por mucho tiempo no tenía un programa con el FMI, entonces aún para los multilaterales fue difícil otorgar préstamos basados en políticas. Esto cambió en 2004 cuando el país concluyó un nuevo PRGF con el FMI y varias agencias comenzaron a desembolsar AP: Banco Mundial (BM), el BID, Suecia, y en 2005 cuando la Comisión Europea (CE) comenzó un programa de AP. Sin embargo, todos tienen sus propios sistemas con diferentes condiciones, y las condiciones son consideradas “fuertes” por el gobierno. En la siguiente parte, se analiza primero el grado de armonización del AP, y luego el tipo de condiciones que se ha puesto y el grado de cumplimiento de las mismas.

Como es el caso en muchos países, los bancos multilaterales tienen sus propios sistemas de AP. El BM comenzó su Poverty Reduction Support Credit (PRSC) con condiciones

para muchos sectores y el BID comenzó préstamos de AP sectorial⁴¹ en 2004 en los sectores social y financiero, uno para el sector salud en 2005 y en 2006 uno en gestión fiscal y otro en el sector social nuevamente. Suecia desembolsó AP en 2004 sin condiciones y la CE comenzó un programa de AP sectorial en descentralización en 2005.

En 2005, Suecia tomó la iniciativa de convocar un Grupo de Apoyo Presupuestario (Budget Support Group o BSG por sus siglas en inglés) en que participan el BM, BID, CE, Alemania, y Suecia; España se unió más tarde y el FMI participa como observador. El BSG todavía tiene como objetivo coordinar mejor el AP. En la práctica, significa que Suecia y KfW están considerando el co-financiamiento o financiamiento paralelo del nuevo PRSC que se preparó en 2006. Dentro del grupo se ha discutido la matriz de acciones e indicadores de este programa. Además, se hizo un esfuerzo para evitar que los diferentes programas pongan diferentes condiciones para los mismos sectores. Por ejemplo, la CE está planificando un nuevo programa de AP sectorial para apoyar la ERP, con énfasis en salud y educación, y trata de unificar las acciones e indicadores con los del PRSC del BM.

Los diferentes sistemas están armonizados bajo el criterio de que para todos, el estar “on track” con el PRGF es una condición formal. En este aspecto hubo un problema a partir de Junio 2006, porque el FMI no aprobó el cuarto tramo (Ver Recuadro 11). La respuesta de las diferentes agencias ha sido variada. El BM, Suecia y Alemania postergaron la aprobación del PRSC 2 y sus desembolsos 2006 de AP por esta razón.⁴² El BID por su parte aprobó dos préstamos de AP sectorial (“Policy based loans”) en Junio 2006 y ya comenzó con los desembolsos en uno de ellos. A fines de agosto, fue “casi seguro” que la CE iba a desembolsar el tramo fijo de su programa de AP existente, en la descentralización, por lo que en la práctica, entonces, no hay tanta armonización a este respecto.

Aparte de esta condición relacionada con el PRGF, los diferentes programas de AP tienen muchas condiciones y sistemas de condicionalidad diferentes, pero hay algunas tendencias generales. Primero, se están incrementando las condiciones previas, o condicionalidad “ex post” en que los donantes evalúan la situación pasada. El PRSC del Banco Mundial tenía en total la cantidad récord de 213 condiciones, de las cuales 76 eran pre-condiciones. El programa de la CE también tenía sus precondiciones y además basa parte de los desembolsos (los tramos variables) en una apreciación positiva de avances en la política de descentralización. En 2005, el BID comenzó un “préstamo basado en resultados” en el cual el 80% del total de los desembolsos depende de condiciones cumplidas. La condicionalidad ex post puede ser mejor si lleva a más apropiación y al mismo tiempo a más selectividad. Una vez cumplidas las condiciones previas, los donantes podrían tener confianza en las políticas futuras del país, sin embargo, la manera en que se aplica esta condicionalidad no es una selección con base en criterios básicos, sino en forma de una condicionalidad más dura y detallada y solo lleva consigo más inseguridad de los desembolsos para el gobierno: los desembolsos se

⁴¹ Apoyo presupuestario sectorial significa que el dinero entra el tesoro general, pero las condiciones que el país debe cumplir son para un sector específico, en este caso, la descentralización.

⁴² La oficina de Asdi en Honduras alega que el hecho de que no hubo una ERP vigente fue otra razón para esta postergación, ya que ésta es una condición formal de parte de la sede para brindar AP. El gobierno no quería ejecutar la ERP original y seguía prometiendo que se presentara una ERP revisada - lo que no pasó.

disminuyen si no cumple completamente con los detalles prescritos por los donantes. Por ejemplo, la CE solo piensa desembolsar el 65% del tramo variable en su AP sectorial en descentralización por falta de cumplimiento con indicadores.

Recuadro 11: Revisión del programa por el FMI

En mayo 2006, el FMI hizo su cuarta revisión del programa. Los indicadores cuantitativos todavía lucen aceptables, debido en gran parte a las remesas familiares, que han aumentado más allá de lo esperado, pero hay algunos problemas estructurales que podrían afectar la estabilidad en este año o en 2007. Estos problemas desde el punto de vista del FMI son:

- Desde abril, el gobierno ha fijado los precios de los combustibles, mientras los precios en el mercado mundial siguen aumentando. Esto lleva a grandes subsidios estatales lo que implica mayores gastos y además, según varios estudios, no es equitativo.
- La empresa Hondutel (teléfono) ahora enfrenta competencia y ha tenido que bajar sus tarifas internacionales; pero implica menores ingresos para el gobierno para los cuales todavía no hay compensación
- La empresa ENEE (energía) que también es estatal está enfrentando pérdidas grandes, lo que también arriesga el balance fiscal.
- Los salarios y otros beneficios de los maestros han crecido mucho, del 6 al 11% del PIB entre 1996 y 2002. Existe una presión generalizada sobre el gobierno para cambiar este Estatuto que fue aprobado en 1997. En 2005, el FMI concedió un “waiver” (excepción) sobre este tema para que Honduras llegara el Punto de Culminación de la iniciativa HIPC, pero ahora quiere que el nuevo gobierno lo solucione más estructuralmente.

Según dos Informes a la Prensa, otras dos misiones del FMI a principios de septiembre no lograron una concertación y a finales del año el cuarto tramo todavía no había sido aprobado.

Fuentes: www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr06194.htm y www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr06188.htm

Al mismo tiempo, continúa la condicionalidad ex ante en que el gobierno se compromete a ejecutar ciertas políticas. Ya en muchos estudios se han puesto en evidencia que esta condicionalidad no es eficaz, los acontecimientos con el PRSC 2004 en Honduras dan otra prueba de esto. En la práctica, el país cumplió con la mayoría de las 137 condiciones ex ante, pero no con la más importante: la aprobación por el CN de la Ley de Servicio Civil (Banco Mundial 2005). Esta Ley pondría fin al clientelismo político en las burocracias estatales, lo que chocó con la cultura y los intereses políticos dominantes en el país. El BM no desembolsó el segundo tramo en 2005, pero durante 2006 se negoció un nuevo PRSC 2, y en vez de requerir la aprobación de la nueva Ley, se propone ahora solo ejecutar un proyecto piloto en ciertas agencias del Estado, basado en la Ley existente.⁴³

Otra tendencia es que ahora hay más énfasis en condiciones en forma de indicadores de resultados que en forma de indicadores de procesos, como se daba antes en los préstamos de ajuste. Este es el caso dentro de los PRSC y también en los programas del BID y de la CE. Sin embargo, la cantidad de condiciones de procesos, medidas y políticas no ha disminuido. Por ejemplo, el PRSC todavía incluye muchas condiciones en forma de medidas detalladas que el gobierno debe ejecutar. En comparación con los préstamos de ajuste, se ha aumentado también la cobertura de las condiciones: la cantidad es enorme, por ejemplo en el PRSC, y se aplican a todos los sectores.

⁴³ Entrevista con representante del BM. El documento del PRSC 2 no está disponible todavía.

Un último criterio para evaluar la condicionalidad es la medida en que las metas e indicadores se basan en la ERP. Esto indica el grado de apropiación: entre más se basan en la ERP (y en la medida que la ERP u otra estrategia nacional está apropiada nacionalmente), se puede suponer que los gobiernos se apropian más de las condiciones y se incrementan las chances de ejecución. En Honduras, las condiciones de los diferentes sistemas de AP casi no se basan en la ERP, porque la ERP (original) no fue suficientemente concreta, y los donantes tienen nuevas y otras prioridades que la ERP, por ejemplo, la descentralización administrativa. Para cada programa de AP, los donantes tienen que negociar con el gobierno prolongadamente.

La cantidad y cobertura amplia de condiciones, el incremento en condiciones ex post en vez de ex ante y la poca relación con la ERP es evidencia de la limitada confianza que los donantes tienen en las políticas de reducción de la pobreza del país. Si la situación es así, cabe la pregunta ¿por qué se brinda AP?. La CE y algunos donantes bilaterales quieren cumplir con la agenda de París, pero tal vez las condiciones en Honduras no se dan para aplicar esta agenda. Promover el AP en esta situación implica altos costos de transacción en la negociación de las condiciones y pocas chances de realmente influir la ejecución. Funcionarios del gobierno se quejan de la fuerte condicionalidad y también del hecho de que una parte cada vez mayor de la ayuda internacional depende de que si hay o no hay un programa vigente con el FMI. Por estas razones, el gobierno no está tanto a favor del AP y prefiere una mezcla de proyectos y AP. Varias agencias de cooperación y también representantes de la sociedad civil tienen sus dudas sobre AP por otras razones: opinan que el gobierno no siempre hace buen uso de los recursos, y que hay mucha corrupción.

6. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Del análisis en las secciones anteriores se puede concluir lo siguiente:

- La nueva modalidad de elección del Congreso Nacional produjo la sorpresa de que este quedó casi totalmente renovado, resultando en un congreso integrado por una mayoría de diputados jóvenes en edad y en experiencia política, que representan diversos grupos de interés, algunos de los cuales tuvo escasa representación en el pasado como los grupos étnicos y las mujeres, y en un Congreso que ha empezado a dar muestras de una preocupación antes solo marginalmente atendida, cual es, la búsqueda de la identificación con el electorado al que formalmente se representa.
- Por primera vez, desde 1997, Honduras logró que su deuda externa declinara, gracias a la reducción de pasivos públicos.
- Hay varias amenazas al nivel aceptable de crecimiento económico previsto, principalmente el incremento de los precios del petróleo y sus derivados.
- Pese a la ERP y al importante crecimiento de las remesas, la pobreza en Honduras se resiste a disminuir. Al mismo tiempo, la desigualdad se ha incrementado desde el inicio de la ERP.
- Los pronósticos de la mitad de los 22 indicadores ligados a las metas globales de la ERP en 2005 muestran que no se alcanzarán las metas definidas.
- Dos de cada tres lempiras de los fondos de condonación estimados para el 2006 se destinaban a asuntos relacionados con las promesas de campaña del Presidente Zelaya, tales como el salario para aumentar la fuerza policial, salarios a maestros, médicos y otros rubros relacionados.
- Existe confusión acerca de lo que es la ERP: en muchas ocasiones se piensa que la ERP son los 700 millones de Lempiras canalizados por el Congreso Nacional a las alcaldías
- Hubo confusión acerca de la gerencia de la Estrategia, pero después se aclaró el papel del Comisionado de la ERP y este actor ahora está institucionalizado en el nuevo Marco Institucional y Operativo de la ERP que se propone en la Versión Revisada de la Estrategia.
- La nueva versión de la ERP pretende lograr una asignación y uso eficiente del gasto público a través de una focalización hacia los grupos que sufren de mayor pobreza, aunque en complemento a la priorización y focalización se continuarán con las acciones macro encaminadas a sostener en el largo plazo el crecimiento rápido de la economía.
- Una vez contrastada esta revisión con lo que ya formula el diseño original, el cambio resulta más modesto a lo anunciado, esto en parte porque en el original ya están considerados los aspectos conceptuales anunciados como novedosos, aunque sin la importancia y detalle que la actualización les adjudica.
- Existen varios elementos de un sistema de RGC al nivel nacional y existen planes para mejorar dicho sistema. En los últimos años se han registrado avances modestos en la responsabilidad gubernamental hacia los ciudadanos. Sin embargo, la mayoría de estos avances en la RGC se refieren principalmente al uso de los recursos. Se observa poco progreso en la RGC en materia de políticas de reducción de pobreza y muchos menos en cuanto a los resultados de dichas políticas.
- En general, los resultados de la auditoría social son más visibles y concretos al nivel local

- Los avances en la coordinación y armonización de la ayuda han sido limitados desde el año electoral 2005. Por un lado, faltaba el liderazgo del gobierno en estimular procesos de armonización de la ayuda a través de enfoques sectoriales o sistemas comunes de apoyo presupuestario en general. Por otro, las diferentes agencias de la Cooperación Internacional más bien han tenido y continúan teniendo respuestas diferentes a los acontecimientos políticos, por ejemplo, a la convocatoria del gobierno anterior a conducir una nueva consulta nacional y al cambio de gobierno con su incertidumbre sobre el futuro de la ERP. En una instancia la Cooperación Internacional sí logró cierta unidad, cuando el G16 jugó un papel importante en la reconciliación entre el Congreso Nacional y la sociedad civil participante en el CCERP, contribuyendo así a salvar la “institucionalidad de la ERP”.
- Al nivel retórico, la ERP sigue siendo importante para todos, y también sigue siendo importante para que el gobierno proceda con el proceso y la institucionalidad de la ERP. Todos consideran importante que el gobierno “siga enfocando sus políticas en reducir la pobreza”, pero de hecho los donantes toman palabras, planes e instituciones (símbolos, entonces) como indicadores de ello.
- En cuanto al apoyo presupuestario, se observó también poca armonización en la práctica. Todavía hay tres sistemas diferentes y mientras el Banco Mundial y las agencias bilaterales detuvieron sus desembolsos por falta de aprobación de la cuarta revisión del PRGF de parte del FMI, la Comisión Europea y el BID continuaron desembolsando. Por otro lado, se estableció el Budget Support Group que por lo menos logra que no se pongan condiciones diferentes para el mismo sector en diferentes programas. La condicionalidad en los tres sistemas es fuerte, con muchos diferentes indicadores y metas. Además, la condicionalidad cada vez más se pone en forma de pre-condiciones, o en modalidades basadas en resultados. El país en la práctica no puede cumplir con todas, lo que implica más incertidumbre y por lo general desembolsos menores a los previstos. Se puede concluir que en la situación actual, los supuestos beneficios del apoyo presupuestario no se materializan.
- Se esperaba que el 2006 fuera un año de implementación acelerada y notoria de la ERP, dado que Honduras alcanzó el punto de culminación de las negociaciones HIPC apenas un año antes. La realidad fue otra, ya que fue bajo el grado de implementación de las políticas de reducción de pobreza que propone la ERP.
- Lo que pasó con la ERP en 2006 ha afectado la credibilidad de la Estrategia como conjunto de políticas de Estado.

Recomendaciones

Recomendaciones para el Gobierno de Honduras:

- Concluir el proceso de revisión de la ERP. La versión revisada de la ERP fue puesta a consideración pública desde septiembre del 2006. La misma requiere ser discutida, al menos, con el CCERP y la comunidad cooperante.
- Lograr coherencia entre objetivos programáticos y asignación presupuestaria. Una debilidad de la versión revisada, señalada por este informe, es la ausencia de coherencia entre objetivos programáticos y el presupuesto. Esta coherencia debe obtenerse de dos maneras: (i) reformando los “proyectos de arrastre”, para tornarlos más afines a la estrategia misma, sobre todo en lo relacionado a su capacidad de impacto sobre la reducción de pobreza; (ii) revisando el presupuesto de todos los programas y proyectos para aliviar el sobrepeso del gasto corriente.
- Reconsiderar los criterios y procedimientos para que las municipalidades reciban las transferencias de los fondos ERP. Se considera conveniente continuar manteniendo

el criterio de no permitir que los gastos de fortalecimiento institucional y gobernabilidad sobrepasen el 10%. Sin embargo, el criterio de distribución de los recursos bajo la fórmula 55% para proyectos productivos y 35% para proyectos sociales no solo influye en el proceso de transferencia sino que limita la participación de la ciudadanía municipal en la expresión de sus necesidades, las que se consensúan y materializan en los planes de inversión municipal. La condición debía limitarse a exigir el PIM y que el gasto se efectúe de acuerdo al mismo. La corrección entre lo productivo y lo social (si cabe la división) debía producirse en la ERP global, la que debía contar con criterios definidos al respecto. Precisamente, llama la atención el hecho de que mientras se exige a los municipios guardar una correspondencia entre proyectos productivos y sociales, la estrategia global no corrige el desbalance entre los gastos corrientes y la inversión.

- Revisar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Tal como fue aprobada en noviembre del 2006, la Ley se quedó corta al excluir de la acción de transparencia a altos funcionarios públicos, a empresas privadas que ejecutan fondos públicos y a los gobiernos municipales. Se hace necesario reformar la Ley para que sea más incluyente y estricta en la definición de procedimientos y aplicación de sanciones.

Recomendaciones para la Cooperación Internacional:

- Reconsiderar la política de apoyo presupuestario por parte de la cooperación internacional. La administración actual está empeñada en cumplir promesas de campaña de forma tal que ha desvirtuado aspectos medulares de la ERP - que representa una estrategia largamente consensuada con diferentes sectores de la sociedad hondureña. De esta manera, el gobierno se muestra con poca voluntad y, sobre todo, con menor coherencia para reducir la pobreza. Bajo estas condiciones, que van más allá de las formalidades de contar con un programa con el FMI o con una ERP, las agencias de la cooperación internacional que están a favor de brindar apoyo presupuestario deberían postergar su decisión.
- Reconsiderar también el apoyo sectorial. En la medida que el liderazgo gubernamental en los sectores para la coordinación de la ayuda ha tenido tan pocos avances tampoco se observa recomendable el apoyo sectorial. Desembolsos en programas sectoriales pueden considerarse dependiendo de los avances que eventualmente se puedan detectar.
- Apoyar al Congreso Nacional en su trabajo relacionado a la ERP. Al elaborar el presupuesto de la República y como parte de ello decidir el destino de los fondos (globales) de la ERP, el CN está obligado a darle seguimiento al cumplimiento de dicho presupuesto y evaluar su eficiencia, eficacia, consistencia e impacto. Como dichas funciones son complejas, más aún cuando se realizan dentro de un ambiente netamente político, el CN precisa de un apoyo sostenido y técnicamente sólido que la cooperación internacional podría brindarle.
- Promover la revisión y reforzamiento del SIERP con el propósito de asegurar que el mismo brinde información confiable, válida y oportuna. La UNAT ha sido debilitada por la remoción de personal técnico clave y es posible que las Unidades de Planificación y Evaluación de la Gestión (ministeriales) también hayan sido afectadas, con el consiguiente impacto negativo sobre la capacidad de monitoreo y evaluación permanente de la ERP. La continuidad del apoyo al INE se considera también fundamental para darle garantías a todo este proceso.

Recomendaciones para el Gobierno de Honduras y la Cooperación Internacional:

- Apoyar el proceso general de rendición de cuentas, particularmente al nivel local. Para una descentralización de las políticas de reducción de pobreza será importante contar con suficiente capacidad de implementación a nivel local y con sistemas adecuados de seguimiento, evaluación y control de la implementación de estas políticas, tanto por parte de organismos estatales como por actores no-gubernamentales. Por lo tanto, es necesario apoyar con recursos al TSC (para poder efectuar auditorías municipales), a los mecanismos de auditoría social, así como a las Comisiones de Transparencia a nivel local, tanto existentes como nuevas.
- Reforzar el apoyo a las OSC de alcance nacional y local en su capacidad de apropiación y defensa de la ERP. Los informes anteriores y el actual han llamado la atención sobre las debilidades de las OSC. En 2006 se constató un mejoramiento en el papel crítico de dichas organizaciones en buena medida como producto del apoyo de la cooperación internacional a través de los fondos manejados por la ACI (Asociación de Cooperantes Internacionales). Estos logros requieren consolidación hasta conseguir que las OSC puedan utilizar mejor el SIERP y mecanismos propios para darle un adecuado seguimiento a la ERP y mantener incrementando su calidad como actores críticos del proceso ERP.
- Analizar las implicaciones de una mayor transferencia (de recursos del alivio de la deuda externa) a las municipalidades por parte del Tesoro Nacional.

Bibliografía

- Ávila, Marlin Oscar (2006a). *La situación de la auditoría social en Honduras*, Anexo 7 en la Ayuda Memoria del Encuentro Nacional “Experiencias de Auditoría Social en Honduras y el rol del G-16”, Tegucigalpa: 20 de junio de 2006.
- Ávila, Marlin Oscar (2006b). *Auditoría Social – Segundo borrador*, Tegucigalpa: Concejo Nacional Anticorrupción, Septiembre de 2006.
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (2006). *Tendencias y perspectivas económicas de Centroamérica*. No.9 (Enero-marzo).
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (2005). *Tendencias y perspectivas económicas de Centroamérica*. No.8 (Octubre-diciembre).
- Banco Mundial (2005). *Simplified Implementation Completion Report PRSC 1 Honduras*. Washington, World Bank, Economic Policy Group, Central America Department. No.33809/HO.
- Banco Mundial (2005). *The Republic of Honduras. Second Annual Progress Report of the Poverty Reduction Strategy and Joint World Bank-IMF Staff Advisory Note*. Report No.: 31732-HO, (March 7).
- Banco Mundial (2006). *Honduras: Poverty Assessment. Attaining Poverty Reduction*. (March 31).
- Bastiaensen, Johan, Tom de Herdt y Ben D’Exelle (2005). “Poverty Reduction as a Local Institutional Process”, *World Development*, 33(6):979-993.
- Bardhan, P.K. (2002). “Decentralization of Governance and Development,” *Journal of Economic Perspectives*, 16(4):185-205.
- CEPAL (2006). *Honduras: Evolución económica durante 2005 y perspectivas para 2006*.
- CNA (2006), Dictamen de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Díaz Arrivillaga, Efraín, Wilfredo Díaz Aráosla y Ana María Sosa Ferrari (2006). *Plan Estratégico 2006-2010*. Borrador. Tegucigalpa: Grupo de Sociedad Civil del Consejo Consultivo para la Reducción de Pobreza. Julio 2006.
- Edwards, M., y D. Hulme (1996). “Too Close for Comfort: The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations,” *World Development*, 24 (6), 961-973.
- FOSDEH (2006). *Realidad Nacional*. No. 4 a 6.
- FOSDEH (2006a). *Análisis del Proceso Presupuestario en Honduras*. Tegucigalpa: Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras.
- FOSDEH (2006b). *Ante la baja ejecución de los recursos de la ERP en el 2006 y su reducción en el 2007*. (<http://www.fosdeh.net/noticias.php?f=13>).
- FOSDEH (2006c). *Congreso Nacional se compromete a crear el Fondo Real para los recursos de la ERP* (www.fosdeh.net/noticias.php?f=14).
- FOSDEH (2007). *Honduras. Balance 2006*.
- Gobierno de Honduras (2005a). *Plan de Acción en Seguimiento a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Tegucigalpa, Gobierno de Honduras, Cooperación Internacional.

- Gobierno de Honduras (2005b). *Plan de Gobierno 2006-2010*. Tegucigalpa: Partido Liberal (www.setco.gob.hn/descargas.html, www.sierp.hn).
- Goetz, A. M., y R. Jenkins (2001). "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-sector Oversight in India," *Public Management Review*, 3(3):363-383.
- Hernández, Evelyn, y Marlin Oscar Ávila (2006). *Metodología de Auditoría Social a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza*. Tegucigalpa: Concejo Nacional Anticorrupción y SNV, Septiembre de 2006.
- ILPES (2002). *Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe: Balance de Dos Décadas – Compendio General*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- ISS (2004). *Aprendiendo Sobre la Marcha: La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Honduras*. La Haya: Institute of Social Studies.
- ISS (2006). *Honduras: Presupuestar la ERP*. La Haya: Institute of Social Studies.
- Mejía, Thelma (2006). Honduras: El Camino Hacia una Ley de Acceso a la Información Pública.
- Mendoza, Claudia (2006). Congreso Nacional se Resiste a Rendir Cuentas sobre Presupuesto. *Revistazo.com*, 3 de Noviembre de 2006 (www.revistazo.com).
- Najam, A. (1996). "NGO Accountability: A Conceptual Framework," *Development Policy Review*, 14:339-352.
- O'Donnell, G. (1999). "Horizontal Accountability in New Democracies," en A. Schedler, L. Diamond y M.F. Plattner (eds.). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (2000). "Societal Accountability in Latin America," *Journal of Democracy*, 11(4):147-158.
- PNUD (2006). *Informe sobre desarrollo humano. Honduras 2006*.
- República de Honduras (2001). *Estrategia para la Reducción de Pobreza. Un Compromiso para Todos*.
- República de Honduras (2006). *Estrategia para la Reducción de Pobreza. Versión Actualizada 2006. Borrador*.
- Schacter, Marc (2001). "When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action," *ISUMA*, 2 (1), Summer 2001.
- Schedler, A. (1999). "Conceptualizing Accountability," en A. Schedler, L. Diamond y M.F. Plattner (Eds.). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- SEFIN (2005). *Memoria 2004*. Tegucigalpa: Secretaría de Finanzas.
- SEFIN (2006). *Informe de la liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos de la República. Ejercicio Fiscal 2005*. Tegucigalpa (Enero).
- SEFIN (2006). Informe de deuda externa pública. Enero-marzo 2006
- TSC (2005). *Promoción de la Participación Ciudadana en el Tribunal Superior de Cuentas*. Guía Informativa. Tegucigalpa: Tribunal Superior de Cuentas.
- TSC (2006). *Memoria 2005*. Tegucigalpa: Tribunal Superior de Cuentas. Abril 2006 (www.tsc.gob.hn).

Terrazas, Richard (2006) *La participación ciudadana en la elaboración de las estrategias locales para la reducción de la pobreza en la región occidental de Honduras*. Tegucigalpa, ASONOG.

UNAT (2005). *¿Quiénes se benefician del Gasto Público Social en Honduras?* (Octubre).

UNAT (2005a). *ERP: Informe de Avance 2004*. Tegucigalpa: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. Unidad de Apoyo Técnico (www.sierp.hn).

UNAT (2005b). *Plan Maestro SIERP*. Tegucigalpa: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. Unidad de Apoyo Técnico.

UNAT (2006). *ERP: Informe de Avance 2005. Versión Borrador*. Tegucigalpa: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. Unidad de Apoyo Técnico (www.sierp.hn).

Valladares, Leo (2005). Memoria Grupo Consultivo 31 mayo 2005. Tegucigalpa.

Anexo 1: Indicadores de la ERP

Cuadro A1.1: Indicadores de la ERP, 2001-2005

Meta	Indicador	Base	Real 2001	Meta 2001	Real 2002	Meta 2002	Real 2003	Meta 2003	Real 2004	Meta 2004	Real 2005	Meta 2005
Crecimiento del PIB per capita	Tasa de Crecimiento del PIB per cápita	2.6	0.2	1.5	0.3	1.6	0.8	0.6	1.9	1.1	1.8	1.6
Gasto en pobreza como porcentaje del PIB	Gasto en Pobreza como Porcentaje del PIB	7.0	8.8	7.5	7.5	7.5	7.8	7.5	8.1	8.1	8.9	8.7
Reducir pobreza en 24 puntos porcentuales	Tasa de Pobreza	66.0	64.5	63.0	64.8	61.5	65.1	62.1	64.2	60.2	65.3	58.4
	Tasa de Pobreza Extrema	49.0	47.4	47.0	44.8	45.0	47.0	43.4	44.6	41.5	47.1	39.7
Duplicar cobertura neta en educación pre-básica a 5 años	Tasa de Cobertura en Educación Prebásica	32.9	38.1	33.5	31.3	36.0	23.3	34.9	36.0	35.7	34.3	36.5
Cobertura neta de 95% en los dos primeros ciclos de educación básica	Tasa de Cobertura Neta 1° a 2° Ciclo de Educación Básica	89.8	87.7	87.0	87.7	88.0	81.1	90.7	89.3	91.2	89.4	91.7
Cobertura neta de 70% en el tercer ciclo de educación básica	Tasa de Cobertura en el 3° Ciclo de Educación Básica	24.2	34.1	26.0	31.3	27.9	34.3	32.9	38.2	35.0	39.0	37.3
50% de la población emergente completa la educación secundaria	Cobertura Neta del Ciclo Diversificado (10 a 12 grado)	12.4	18.0	13.6	15.3	14.9	18.9	19.0	21.3	20.6	22.7	22.3
Reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil y en menores de 5 años	Tasa de Mortalidad Infantil /1,000 n.v.	36.0	34.0	32.0	N.D.	31.0	N.D.	32.0	N.D.	30.0	N.D.	29.0
	Tasa de Mortalidad en menores de 5 años (por 1,000 N.V.)	48.0	45.0	44.0	N.D.	43.0	N.D.	43.0	N.D.	41.0	N.D.	39.0
Reducir a la mitad la desnutrición en menores de 5 años	Tasa de Desnutrición Infantil	37.8	32.9	38.0	N.D.	36.0	N.D.	30.9	N.D.	29.9	N.D.	28.9
Reducir a la mitad la mortalidad materna	Tasa de Mortalidad Materna por cada 100,000 n.v.	147.0	108.0	143.0	N.D.	138.0	N.D.	102.0	N.D.	98.0	N.D.	95.0
Lograr un 80% de cobertura en servicios de energía eléctrica	Tasa de Cobertura de Energía Eléctrica	54.9	57.5	58.0	60.1	59.0	62.1	61.7	63.7	63.3	64.2	64.9
Triplicar la densidad telefónica del país	Densidad en Líneas Fijas por cada 100 habitantes	4.8	4.8	4.9	4.8	4.9	4.9	5.0	5.6	5.2	6.6	5.4
	Penetración de Telefonía Móvil (usuarios por cada 100 habitantes)	2.5	3.6	3.6	4.9	3.6	5.6	5.5	10.1	6.4	15.5	7.2
Acceso de 95% a agua potable y saneamiento	Porcentaje de Población con Acceso a Agua Potable	81.00	81.00	82.00	78.81	84.00	81.00	82.10	82.20	82.60	84.67	83.4
	Porcentaje de Población con Acceso a Sistemas de Eliminación de Excretas	70.20	69.40	71.00	67.60	72.00	68.60	70.70	76.70	71.90	78.23	73.0

Meta	Indicador	Base	Real 2001	Meta 2001	Real 2002	Meta 2002	Real 2003	Meta 2003	Real 2004	Meta 2004	Real 2005	Meta 2005
Elevar en un 20% el índice de desarrollo humano de la mujer	IDH relativo al Género	0.60	0.62	0.70	0.60	0.70	0.65	0.70	N.D.	0.70	N.D.	0.70
	Índice de Potenciación de Género	0.50	0.45	0.50	0.50	0.50	0.43	0.50	N.D.	0.50	N.D.	0.50
Reducir la vulnerabilidad ambiental del país	Número de Áreas Protegidas (AA.PP) Prioritarias con Planes de Manejo	5	5	12	12	16	15	24	23	30	N.D.	31
	Porcentaje del Total de Superficie de las AA.PP Protegidas Prioritarias con Planes de Manejo	12.5	12.5	30.0	30.0	40.0	37.5	60.0	57.5	75.0	N.D.	79.5
	Polución del Aire en Centros Urbanos	53.60	47.20	N.D.	43.90	N.D.	34.91	N.D.	35.86	N.D.	N.D.	N.D.

Fuente: SIERP, (Noviembre) 2006

N.D. No disponible

Cuadro A.1.2: Metas base y observadas de la ERP, 2005

META	Indicador (año base)	Base	Observado 2005	Meta 2005	Meta cumplida 2005?
Crecimiento PIB real	% Crecimiento PIB real (2000)	5.7	4.2	4.0	Sí
Crecimiento PIB per cápita	% Crec. PIB per cápita (2000)	2.6	1.8	1.6	Sí
Gasto Social	Gasto en Pobreza como % del PIB (2000)	7.0	8.9	8.7	Sí
Reducir pobreza en 24 puntos porcentuales	Tasa de pobreza (1999)	66.0	65.3	58.4	No
	Tasa de pobreza extrema (1999)	49.0	47.1	39.7	No
Duplicar cobertura neta en educación prebásica a 5 años	Tasa de cobertura en educación prebásica (1999)	32.9	34.3	36.5	No
Cobertura neta de 95% en los dos primeros ciclos de educación básica	Tasa de cobertura neta (exc. los de sobre-edad) 1° a 2° ciclo (1999)	89.8	89.4	91.7	No
Cobertura neta de 70% en el tercer ciclo de educación básica	Tasa de cobertura (exc. los de sobre-edad) en el 3° ciclo de educación básica (1999)	24.2	39.0	37.3	Sí
50% de la población emergente completa la educación secundaria	Cobertura neta (exc. los de sobre-edad) del Ciclo Diversificado (10 a 12 grado) (1999)	12.4	22.7	22.3	Sí
Reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil y en menores de cinco años	Tasa de mortalidad infantil /1,000 n.v.(1996)	36.0	n.d	29	n.d
	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1000 N.V.) (1996)	48.0	n.d	39	n.d
Reducir a la mitad la desnutrición en menores de 5 años	Tasa de desnutrición infantil (1996)	37.8	n.d	28.9	n.d
Reducir a la mitad la mortalidad materna	Tasa de mortalidad materna por cada 100,000 n.v.(1996)	147.0	n.d	95.0	n.d
Lograr un 80% de Cobertura de Servicios de Energía Eléctrica	Tasa de cobertura de Energía Eléctrica (2000)	54.9	64.2	64.9	Sí
Triplicar la densidad telefónica del país	Densidad en líneas fijas x cada 100 habitantes (2000)	4.8	6.6	5.4	Sí
	Penetración de telefonía móvil (usuarios por cada 100 habitantes)	2.5	15.5	7.2	Sí
Acceso de 95% a agua potable y saneamiento	% de población con acceso a agua potable (1999)	81	84.7	83.4	Si
	% de población con acceso a sistemas de eliminación de excretas (1999)	70.2	78.2	73.0	Si
Elevar en un 20% el índice de desarrollo humano de la mujer	IDH relativo al género (1999)	0.6	n.d	0.7	n.d
	Índice de potenciación de género (1999)	0.5	n.d	0.5	n.d
Reducir la vulnerabilidad ambiental del país	Número de áreas protegidas (AA.PP) prioritarias con planes de manejo (2000)	5.0	25	31.0	No
	% del total de superficie de las AA.PP protegidas prioritarias con planes de manejo (2000)	12.5	75.2	79.5	No
	Polución del aire en centros urbanos (ug/m3 de NO2) (2000)	53.6	n.d	40.0	n.d

Fuente: República de Honduras (2006). Estrategia para la reducción de la pobreza. Versión actualizada 2006. Borrador, pág. 61

Anexo 2: En qué consiste la responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía

A pesar de la mucha atención que este tema recibe hoy en día, se carece de una definición clara y única del concepto. Tampoco se han traducido las definiciones existentes en conceptos lo suficiente precisos para permitir una evaluación detallada y comparativa de estos sistemas. Como consecuencia, muchas evaluaciones de “downward accountability” resultan ser bastante vagas, sin diferenciar de forma efectiva entre, por ejemplo, la participación y la contribución de la sociedad civil a un sistema de responsabilidad gubernamental. En la siguiente sección de este informe, se operacionaliza el concepto de “downward accountability” para permitir el estudio comparativo.

El concepto se basa primero en la idea tradicional de “accountability” donde las organizaciones [o individuos] rinden cuentas a una autoridad y esa autoridad juzga sus logros y acciones. Este concepto abarca dos ideas: la obligación de parte de la organización o individuo subordinado de informar sobre lo que se está haciendo y se ha logrado, y la imposición de sanciones por parte de la autoridad cuando las acciones o los logros no son aceptables (Schelder 1999). Si este sistema funciona bien, la aplicación, o la amenaza, de sanciones provoca un mejoramiento en el comportamiento de la persona u organización vigilada. Cuando esta relación existe entre dos entidades del gobierno se suele hablar de “horizontal accountability,” o un sistema de rendición de cuentas horizontal (O’Donnell 1999).

Recientemente, se ha introducido otro concepto de responsabilidad; es decir de las instituciones hacia sus “clientes”, o sea la responsabilidad “hacia abajo” (Edward y Hulme 1996) o “vertical” (O’Donnell 1999). Por ejemplo, las ONGs son responsables ante sus clientes o las localidades donde trabajan, los gobiernos ante el público en general y los políticos elegidos ante el electorado (Najam 1996, Peruzzotti y Smulovitz 2002). En estos sistemas de responsabilidad “hacia abajo,” individuos u organizaciones no-gubernamentales asumen el rol de la “autoridad” – de exigir la rendición de cuentas y mejoras en la gestión de las instituciones gubernamentales.

En la práctica, puede haber un vínculo entre las relaciones horizontales de responsabilidad y las verticales, o hacia abajo. Se habla, por ejemplo, de sistemas “*diagonales*” de responsabilidad cuando actores gubernamentales y no-gubernamentales se juntan en una entidad que vigila por la buena gestión pública o por el cumplimiento de reglas o promesas (Goetz y Jenkins 2001). También hay *cadena de responsabilidad*, por ejemplo, cuando la presión de abajo provoca el fortalecimiento de los sistemas internos de rendición de cuentas en las instituciones del gobierno.

Las diferencias entre sistemas de responsabilidad horizontales y los sistemas verticales o diagonales no se limitan simplemente a los actores involucrados, a diferencia de una autoridad oficial, los actores no gubernamentales que evalúan el trabajo del gobierno normalmente no pueden imponer sanciones por incumplimiento. Una excepción sería la sanción electoral de votar en contra de un candidato político que no ha satisfecho a su público. En la mayoría de los casos, los actores no gubernamentales dependen de otros tipos de acciones en sus relaciones con el gobierno – demandas de información, análisis independiente y la difusión de este análisis, el uso de la prensa, y las marchas y protestas, entre otras. De igual forma, la responsabilidad del gobierno hacia el público va más allá de la simple obligación de informar sobre lo que está haciendo y lo que se ha logrado. Unos sugieren que el gobierno tiene, además, la responsabilidad de explicar porqué se han tomado ciertas decisiones y de dar oportunidades a la población de proporcionar insumos para la formulación de políticas o de participar en procedimientos de toma de decisiones (Bastiaensen, de Herdt y D’Exelle 2005; Bardham 2002).

Si bien todo sistema de responsabilidad gubernamental pretende mejorar la gestión del gobierno, los sistemas pueden enfocarse en diferentes aspectos del trabajo del gobierno. Avina (1993), por ejemplo, diferencia entre ser responsable por su estrategia (“strategic accountability”) y por sus acciones (“functional accountability”). En el contexto del proceso ERP, responsabilidad estratégica tiene que ver con la obligación de escoger políticas que apoyen la reducción de la pobreza, mientras que la funcional se trata de la forma en que se usan los recursos y el impacto o resultado obtenido con esos recursos. El proceso ERP, con sus varios procesos e instrumentos, intenta fortalecer ambos aspectos del trabajo del gobierno.

Anexo 3: Marco Legal de Responsabilidad Gubernamental

Cuadro A3.1: Leyes existentes relacionadas a la responsabilidad gubernamental

LEY	OBJETIVOS Y ARTÍCULOS CLAVES
Ley General de la Administración Pública (Decreto Nro. 146-86).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establece las normas a que está sujeta la administración pública. ▪ Define la organización de la administración pública y las responsabilidades de los Ministros, Directores Generales y demás funcionarios, estableciendo el sistema de fiscalización preventiva como responsabilidad de las llamadas auditorías internas de las mismas instituciones.
Ley de Municipalidades (Decreto No. 134-90; reformada mediante Decreto No. 127-2000)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Define los derechos y obligaciones de los vecinos de un municipio, así como las atribuciones de las entidades y funcionarios públicos de la municipalidad.
Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza (Decreto Nro. 70-2002, reformada mediante Decreto No. 76-2004).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre otros, especifica cuáles son los organismos para el funcionamiento del FRP. Estos son la UNAT, la Secretaría de Finanzas, el Gabinete Social, el Banco Central de Honduras y el Consejo Consultivo de la ERP. En este último está representada la sociedad civil organizada. ▪ Artículo 4: los recursos que constituyen el FRP no pueden ser utilizados ni transferidos en ningún propósito distinto al de esta Ley.
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Decreto Nro. 268-2002).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regula la organización y el funcionamiento del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) como organismo constitucional creado especialmente para cumplir y hacer cumplir el sistema de control externo, integral, exclusivo y unitario. ▪ Artículo 26: Promover un sistema de transparencia de la gestión pública. Artículo 29: TSC tiene que enviar informe al Congreso Nacional sobre la rendición de cuentas del Ejecutivo. Artículo 33: TSC puede difundir dicho informe.
Ley del Consejo Nacional Anticorrupción (Decreto No. 7-2005)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reinstaló el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA). ▪ Artículo 1: CNA es un organismo independiente, con personalidad jurídica, duración indefinida y patrimonio propio que tiene acceso a los Presidentes de los Poderes del Estado y a los demás funcionarios y empleados, en los asuntos de competencia y de acuerdo con las prioridades aplicables. ▪ Artículo 4: la Asamblea General del CNA está integrada por un representante de cada uno de los 12 organismos de la sociedad civil. ▪ Artículo 8: describe las funciones de la Asamblea General ▪ Artículo 10: CNA puede actuar por propia iniciativa o a solicitud del Ministerio Público, los demás órganos de la administración pública (a través de los Presidentes de los Poderes del Estado), o de otras personas o entidades. ▪ Artículo 13: Obligación de rendir un informe anual ante el Congreso Nacional y de informar la ciudadanía.
Ley de Participación Ciudadana (Decreto No. 3-2006, del 27 de Enero de 2006).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exige que se le informe a las organizaciones sociales sobre la gestión realizada por el gobierno ▪ Artículo 1: el objetivo de la ley es promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado, conforme a la Constitución de la República y demás leyes. ▪ Artículo 3: Señala los mecanismos de la Participación Ciudadana, que entre otros son: Plebiscito; Referéndum; Cabildos abiertos municipales; Iniciativa Ciudadana; y Otros señalados en la Ley.

Fuente: Elaboración propia en base al texto de las leyes

Las principales leyes existentes que de una manera u otra están relacionadas a la transparencia y rendición de cuentas en el marco de políticas de reducción de pobreza, están listadas en el Cuadro A3.1. Obviamente, la ley que está directamente vinculada a la ERP es la Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza (FRP) aprobada en el año 2002 y reformada en el 2004. Las primeras dos leyes listadas en el cuadro – la Ley General de la Administración Pública y la Ley de Municipalidades – datan de antes de la ERP y son de carácter más general, comparadas a las leyes aprobadas posteriormente, que son más específicas en la delimitación de la responsabilidad gubernamental. Las dos siguientes leyes en el Cuadro 1 definen el papel del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), mientras que la Ley de Participación Ciudadana – una promesa de la campaña del Presidente Zelaya – pretende que los ciudadanos tengan más oportunidades de exigir información de los órganos del Estado.

Anexo 4: Responsabilidad Gubernamental en los Municipios Visitados

Este Anexo describe las experiencias de Responsabilidad Gubernamental hacia la Ciudadanía (RGC) en los cuatro municipios visitados: Siguatepeque (departamento de Comayagua), Yamaranguila (Intibuca) y San Pedro (Copán), así como Santa Rosa de Copán.

Siguatepeque

Nuestra visita coincidió, justamente, con la noticia de que a Siguatepeque le habían sido otorgados 16 millones de lempiras del fondo ERP. Durante el gobierno municipal anterior, en agosto de 2005, se hizo una priorización de los proyectos sociales con el objetivo de gastar los fondos del FHIS. Sin embargo, no se gastó ningún fondo, según el nuevo alcalde Guillermo Martínez, quien desconocía esta lista de prioridades y, por ende, no se sentía obligado a seguirla, aún cuando hubiera sido acordada en cabildo abierto.

En enero de 2006 una Comisión de Transparencia fue elegida por la sociedad civil, con personalidades de prestigio (según representantes de la sociedad civil entrevistados). Se hizo también una auditoría municipal por parte del TSC. Además, la municipalidad recién creó una página web para aumentar la transparencia hacia la ciudadanía, sin embargo, los representantes de la sociedad civil no parecían bien informados sobre el proceso ERP. Como obstáculo para consensuar los proyectos ERP, el alcalde señaló la dificultad de responder a la gran cantidad y diversidad de las demandas de los 105 patronatos. Por su lado, los dirigentes patronales, recordando experiencias pasadas, están preocupados de que los fondos sean desembolsados tardíamente, esto es, hacia el final del mandato del actual alcalde y en coincidencia con la cercanía de las elecciones.

Existen grandes expectativas sobre el desembolso de los fondos ERP. Dentro de las OSC de Siguatepeque también existe la preocupación sobre la lentitud del proceso: “hasta ahora solamente se ha producido papel en vez de proyectos” es la opinión común. Los dirigentes patronales sienten la presión de su base porque las obras prometidas no han sido implementadas. Uno de los presentes comentó que “se siente realmente rico con todos los millones de los fondos ERP prometidos cada mañana por la radio: lo escuchamos todo, pero no hemos visto nada”.

(Fuente: Visita a Siguatepeque, 15 de julio de 2006)

San Pedro de Copán

El alcalde de San Pedro de Copán fue elegido en noviembre de 2005, ganó popularidad, precisamente, como miembro de una auditoría social coordinada por FOSDEH, llevada a cabo antes de las elecciones. Dicha auditoría resultó positiva para el alcalde en funciones. Existe una Comisión de Transparencia desde 2002 y sus miembros fueron re-elegidos en enero de 2006. La comisión cuenta con el respaldo del gobierno municipal porque, como dice el alcalde, “logra identificar errores y problemas que sirven como lecciones importantes”. Se percibe además una reducción en la corrupción como consecuencia de la comisión, y por ende, más voluntad de la población para apoyar la implementación de los proyectos (como la construcción de escuelas en aldeas alejadas).

Un ejemplo de un proyecto revisado por la Comisión de Transparencia es el nuevo Parque Municipal, que fue renovado con fondos del FHIS a un costo de 1.5 millones. Algunos entrevistados compararon este costo al que tuvo la construcción de la Plaza Central de Tegucigalpa (más de 15 millones de lempiras), de un tamaño similar. Es un parque elegante, que contrasta grandemente con la pobreza del lugar. Este contraste obliga a preguntar por su prioridad y por el grado que la población le haya brindado apoyo. Sin embargo, aseguraron los entrevistados, la construcción del nuevo parque fue ampliamente apoyada por la comunidad. “A diario llegaba un camión lleno de jóvenes de las aldeas vecinas, quienes trabajaban voluntariamente bajo el único incentivo de un almuerzo que las mujeres de San Pedro preparaban para ellos”. ¿Por qué lo clasificaron como un proyecto de reducción de pobreza? Por su contribución al desarrollo del capital social del municipio. Durante su construcción y al presente es un punto de encuentro no solo de los habitantes de la cabecera municipal sino también de las diferentes aldeas del municipio. Ha creado un sentido de orgullo de la población y sienten que alentará la llegada de visitantes de otros lugares del país.

La sociedad civil en San Pedro está bien organizada y apoyada por varias ONGs trabajando en el Occidente (dentro del marco de ASONOG). Los representantes se expresan favorablemente del alcalde, pero también sugieren la necesidad de actualizar el plan estratégico de desarrollo municipal (PEDM). El alcalde, por su lado, apunta a la falta de apoyo técnico y la falta de recursos para su unidad técnica: “A veces las ONGs están mejor equipadas para hacer este trabajo técnico, pero nunca hacen rendición de cuentas hacia la población”. El alcalde admite, por otro lado, que las comunidades piden obras del gobierno municipal en forma de donaciones de cemento, cuando no siempre es lo mejor para la comunidad. Según el alcalde, “la rendición de cuentas del alcalde se reduce, en muchos casos, a calcular la cantidad de sacos de cemento entregados, en lugar de valorar los procedimientos y los logros para la comunidad entera”.

(Fuente: Visita a San Pedro de Copan, 16 de julio de 2006)

Santa Rosa de Copán

El municipio de Santa Rosa de Copán ya tiene una experiencia con auditoría social desde 2001, cuando se creó una de las primeras comisiones de transparencia en el país. El mismo año se elaboró un PEDM con proyectos de desarrollo priorizados por la ciudadanía. El gobierno municipal sostiene que este plan fue actualizado cada año con insumos de las OSC local.

La Comisión de Transparencia de Santa Rosa de Copán fue la instancia local principal para la auditoría social. Está formada por seis ciudadanos de alto prestigio de la sociedad civil local. En su fase inicial ha sido apoyada técnicamente por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, PNUD y Asdi. La auditoría social se concentró en un trabajo permanente de revisión de cuentas públicas, documentos y actas del gobierno municipal, control de contabilidad y de obligaciones tributarias. La Comisión también revisó los subsidios otorgados por el Congreso Nacional a los Patronatos y recibió denuncias de irregularidades por parte de los ciudadanos. Los resultados fueron presentados en una Asamblea integrada por representantes de la sociedad civil.

En general, el trabajo de las tres Comisión de Transparencia (desde 2001) ha sido bien recibido por la Corporación Municipal, a pesar de varias observaciones críticas de algunos funcionarios. La participación de las mujeres en la Asamblea fue alrededor de 30 %. Los representantes de la corporación municipal aprecian la labor de la Comisión de Transparencia, porque ha contribuido a reducir la corrupción y el abuso de los fondos públicos. La Comisión de Transparencia de Santa Rosa figura como ejemplo a nivel nacional, dada la efectividad de sus recomendaciones, su credibilidad, y la participación activa de la ciudadanía. Según los entrevistados, este resultado es el producto de muchos años de capacitación y experiencia práctica, algo que todavía falta en muchos municipios de Honduras.

(Fuente: Visita a Santa Rosa de Copan, 17 de julio de 2006)

Yamaranguila

El municipio de Yamaranguila es el más pobre de los cuatro visitados. Durante la reunión con los representantes de la sociedad civil, integrantes de la Comisión de Transparencia (de la cual son miembros el alcalde anterior y un regidor anterior) y el nuevo alcalde, surgió confusión sobre el contenido actual de la ERP. Fue evidente que no se dio una campaña de información sobre el objetivo de los fondos del ERP. Algunos ciudadanos, por ejemplo, percibían la ERP como un fondo vinculado con la cooperación internacional. Dentro del municipio hay actividades de varias ONGs internacionales (como SNV, Visión Mundial, CARE, y Save the Children) con proyectos sociales y productivos forestales.

SNV ha apoyado a la formulación del PEDM. En un cabildo abierto se priorizaron ocho proyectos, incluyendo varios proyectos productivos (por ejemplo el desarrollo del turismo y la producción de árboles frutales). Aparentemente los fondos ERP destinados a Yamaranguila solamente podrían financiar una tercera parte de estos proyectos y por eso existe escepticismo sobre el alcance de los fondos. El vice-alcalde y un ex-regidor expresaron sus dudas sobre el proceso de la preparación del PEDM, lo que ha costado mucha energía ocupando varios meses de considerables inversiones en la capacitación de los involucrados. El hecho de que esta alta inversión no resultara en fondos suficientes ha generado mucha desilusión en la ciudadanía: “la ERP es como echar una cuchara de arena en el mar”.

La nueva Comisión de Transparencia de seis miembros, elegida directamente e instalada en abril de 2006, recibió capacitación de FOSDEH y está preparada para monitorear los fondos de ERP. Es importante que el ex-alcalde (miembro de la Comisión de Transparencia) y el nuevo alcalde mantengan buenas relaciones (ambos son del Partido Nacional), además, existe una buena interacción con la sociedad civil. Sin embargo, preocupa el bajo nivel de información sobre la ERP dentro la comunidad de Yamaranguila y el escepticismo sobre el papel que podrían jugar los nuevos fondos ERP en la reducción de la pobreza. Este escepticismo y desencanto se observó también en los otros municipios visitados y parece ser el producto de los procesos de consulta anteriores, que generaron grandes expectativas de apoyo que, al final, no se han concretado. El gobierno no ha aclarado bien que los fondos ERP no se limitan exclusivamente a los recibidos por los municipios mediante las transferencias aprobadas por el CN, sino que existen otros programas de ejecución centralizada que los beneficiarán. Pero esto último despierta poco entusiasmo pues la ciudadanía local ha experimentado en el pasado la tradicional lentitud, complicación y alto costo de este tipo de ejecución.

(Fuente: Visita a Yamaranguila, 18 de julio de 2006)

Anexo 5: Listado de Entrevistados

Instituciones del Gobierno

NOMBRE	INSTITUCION	CARGO
Mary Elizabeth Flores Flake	CN, Partido Liberal	1era Vice-Presidenta
José Simón Azcona	CN, Partido Liberal	Diputado
Myrna Aída Castro Rosales	CN, Partido Liberal	Diputada
Marcia Facussé Andonie	CN, Partido Liberal	Diputada
Edna Carolina Echeverría Haylock	CN, Partido Liberal	Diputada
Nelly Karina Jérez Caballero	CN, Partido Nacional	2da Secretaría
Juan Orlando Hernández	CN, Partido Nacional	Diputado del Partido Nacional por el Departamento de Lempira.
		Presidente de la Comisión II de Presupuesto
		Vice - Presidente de la Comisión I.
Ramón Velásquez Nazar	CN, Partido Democracia Cristiana	3er. Vice-Presidente
		Jefe de la Bancada de la Democracia Cristiana.
		Miembro Comisión Especial para el Seguimiento y Reglamentación de la ERP.
		Miembro de la Comisión Ordinaria de Transparencia.
Fernando García	Comisionado de la ERP	Comisionado
Rodolfo Pastor Fasquelle	Gabinete Social	Coordinador
	Secretaria de Cultura, Arte y Deporte	Ministro
Rafael Pineda Ponce	SEP	Ministro
	Secretaria de Educación Pública	
Marco Antonio Garay	Secretaría de Educación	Vice-Ministro para Asuntos Gremiales
		Mesa Sectorial de Educación.
Jancie Juarez	SEP	Coordinadora General de Programas y Proyectos
	Secretaría de Educación Pública	
Hugo Noé Pino	Secretaría de Finanzas (SEFIN)	Ministro
Santa de Ochoa	SEFIN	Consultora en Crédito e Inversión Pública
Gloria Guevara	SEFIN	Analista en Inversión del Presupuesto
José Carías	SEFIN	Sub-Director General de Presupuesto
Feliciano Herrera	UPEG-SEFIN	Director
Elizabeth Rivera	UPEG-SEFIN	Sub-directora
Carlos Cuadra	UPEG-SEFIN	Responsable para proyección y monitoreo de los gastos públicos
Max Vián	UPEG-SEFIN	Responsable para proyección y monitoreo de los impuestos
Orison Velásquez García	Secretaría de Salud Pública.	Ministro

NOMBRE	INSTITUCION	CARGO
Julio Raudales	UNAT	Director de la UNAT
Fanny Castillo Peña	UNAT/SIERP	Analista en Sistemas de Información
Victor Henry	AMHON Asociación de Municipios de Honduras	Jefe de Evaluación y Seguimiento
Joseph Malta	AMHON Asociación de Municipios de Honduras	Jefe de Gestión Institucional
Ricardo Antonio Galo Marengo	TSC Tribunal Superior de Cuentas	Magistrado actual Próximo Presidente del TSC
Fernando Montes	TSC Tribunal Superior de Cuentas	Magistrado actual y ex presidente del TSC
Guillermo Molina Chocano	UTD Unidad Técnica de Descentralización Secretaría de Gobernación	Director
Arturo Kafati	UTD Unidad Técnica de Descentralización Secretaría de Gobernación	
Cesar Salgado	UTD Unidad Técnica de Descentralización Secretaría de Gobernación	
Sergio Sánchez	INE Instituto Nacional de Estadísticas	Director Ejecutivo
René Antonio Soler	INE Instituto Nacional de Estadísticas	Sub-Director
Gloria Velásquez	INE	Directora Estadísticas Sociales

Sociedad Civil

NOMBRE	INSTITUCION	CARGO
Marlín Oscar Ávila	Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)	Consultor
Lizeth Coello	Consejo Consultivo ERP	Representante ante el Consejo Consultivo por el sector Niñez y Juventud
Inés Fuentes	CCERP Consejo Consultivo de la ERP	Representante de COHDESE (Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía)
Elda Dariela Díaz	CIPRODEH	Coordinadora de proyectos
José Filadelfo Martínez	FOPRIDEH	Asistente Técnico de la ERP
Ralph Flores	FOSDEH	Coordinador de FOSDEH
Sally O'Neil	TROCAIRE	Directora Ejecutiva
Sara Hunt	TROCAIRE	Analista
Alex Matamoros	CIPRODEH	Coordinador de proyectos
Thelma Mejía	C-Libre Alianza 72	Coordinadora del Proyecto de Transparencia Informativa
Félix Molina	C-Libre Alianza 72	Vice-Presidente Representante ante el Comité Coordinador
Sergio Membreño	Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)	Coordinador del Proyecto de Incidencia Presidente
Leonardo Villeda Bermúdez	FONAC Foro Nacional de Convergencia	Secretario Ejecutivo
Victor Meza	Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)	Director
Marco Moncada	ESA CONSULTORES	Consultor Senior
Patricia Rodas	Partido Liberal	Presidenta del Consejo Central Ejecutivo
Porfirio Lobo	Partido Nacional	Presidente del Comité Central Ejecutivo
Dolores Pineda	PINU Partido Innovación y Unidad	Secretaría de la Directiva Central
Olban Valladares	PINU Partido Innovación y Unidad	Comisión Política

Municipio de Siguatepeque

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

Municipio de San Pedro Copán

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

Municipio de Santa Rosa de Copán

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

Municipio de Yamaranguila

NOMBRE	INSTITUCION	CARGO
José Luís Hernández	Alcaldía	Alcalde
Santos Jacobo Manueles	Alcaldía	Regidor
Nazario Vásquez	Alcaldía	Unidad Medio Ambiente
Francisca Sánchez	Alcaldía	Oficina Municipal de la Mujer
Flora Natalia Méndez	Alcaldía	Defensoría Municipal de la Niñez
René Sánchez	Representante comunitario	Comisión de Transparencia
Edmundo Lemus	Representante comunitario	Comisión de Transparencia
José María Pérez	Representante comunitario	Director de la Escuela

NOMBRE	INSTITUCION	CARGO
Dagoberto Santiago Bautista	Representante comunitario	Sub-director de la Escuela
Guillermo Lorenzo	Representante comunitario	Presidente de patronato
José Concepción Aguilar	Representante comunitario	Vice-Presidente de patronato
Ángel Arturo Portillo	Representante comunitario	Presidente de patronato
Alfredo Manuales	Representante comunitario	Pastor de la Iglesia Evangélica
Herminio Lorenzo Bautista	Representante comunitario	
Guillermo Lorenzo	Representante comunitario	
José Concepción Gómez	Representante comunitario	
Edmundo Lemus	Representante comunitario	
José Luís Hernández	Representante comunitario	Alcalde anterior

Cooperación Internacional

NOMBRE	INSTITUCION	CARGO
Margarita Bueso	PNUD	Coordinadora de Programas
Rene Frenken	SNV	Director en Funciones
Evelín Hernández	SNV	Asesora en Gobernabilidad y Vigilancia Ciudadana
Jorge Irías	Banco Mundial	Especialista en Sociedad Civil
Andrés Marchant	BID	Representante
Hunter Monroe	FMI	Representante para Honduras
Dante Mossi	Banco Mundial	Oficial de Operaciones de País
Gloria Noreña	UNICEF	
Lesley O'Connell	BID	Especialista en Desarrollo Social
Göran Paulsson	Embajada de Suecia	Consejero Interino
Margarita Puerto	ACDI	Asesora Técnica Local
Izaskun Sánchez	Cooperación Española	
Julius Schlotthauer	USAID	Economista de la Misión
Ann Stodberg	Asdi Embajada de Suecia	Consejera
Tatsuo Suzuki	JICA	Director
Rocío Tabora	PNUD	Asesora de la Representación y Coordinadora de los Observatorios de las MDM
Manuel Torres	PNUD	Consultor Tema Ciudadanía
Akihiro Tsukamoto	JICA	Asesor en Coordinación de Donantes
Hans Wollny	Embajada de Alemania (G-16)	Consejero de Cooperación
René Frenken	SNV	Coordinador
Eugenio Sosa	SNV	Asesor
Evelyn Hernández	SNV	Asesor