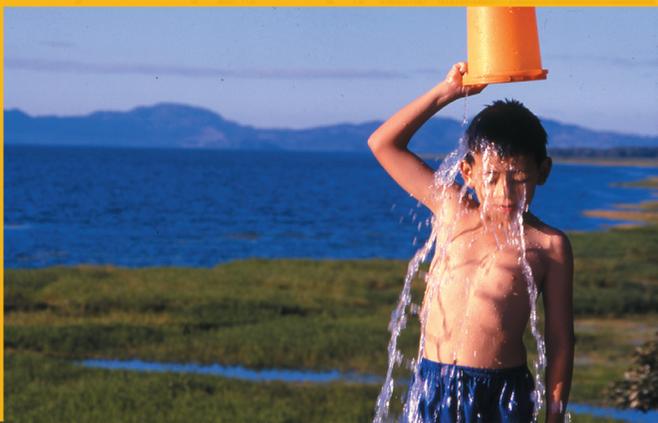
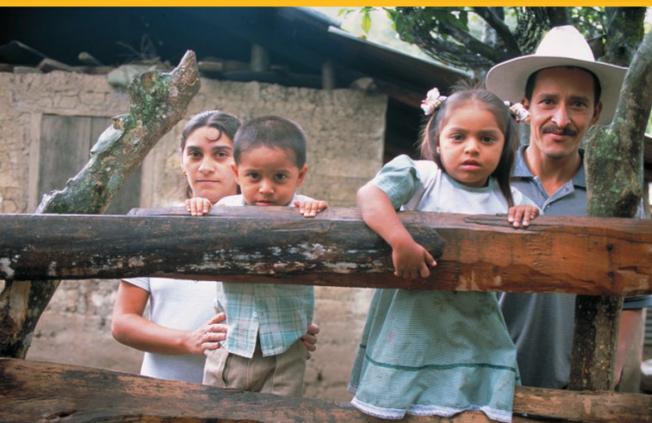


# Balance crítico de la Estrategia para la Reducción a la Pobreza



**FOSDEH**  
FORO SOCIAL DE DEUDA EXTERNA  
Y DESARROLLO DE HONDURAS



FOSDEH

FORO SOCIAL DE DEUDA EXTERNA  
Y DESARROLLO DE HONDURAS

# Balance crítico de la Estrategia para la Reducción a la Pobreza



## **NOTA ACLARATORIA:**

Este documento se realizó antes de la aprobación por parte del Congreso Nacional de la nueva Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria y de la presentación por parte de la Presidencia de la República del Plan Honduras / 2030

Esta publicación fue realizada por FOSDEH, con el apoyo solidario de DIAKONIA, TROCAIRE, Fondo ACI /ERP y Oxfam GB

FOSDEH  
Foro Social de la Deuda Externa  
y Desarrollo de Honduras  
Col. Alameda, Ave. Tiburcio Carías Andino,  
Casa No. 1011, Apdo. Postal 1248,  
Tegucigalpa, Honduras  
Tel/fax: (504) 239-2110/14  
Correo electrónico: [contacto@fosdeh.net](mailto:contacto@fosdeh.net)  
Página web: [www.fosdeh.net](http://www.fosdeh.net)

Nota: Las fotografías contenidas en este documento son propiedad de Oxfam GB y de Elio Flores.

# Indice

1.- 1. Una pobreza grave, desde cualquier método de medición	10
2.- La desigualdad crece imparable	22
3.- El debilitamiento progresivo de la ERP	27
4. Los OFI y la cooperación internacional	56
5. Preocupaciones estratégicas	58
6. Pese a todo, el país sigue vivo	63



# Balance crítico de la Estrategia para la Reducción a la Pobreza

## Introducción

La historia de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) es breve y se muestra ya como concluida; apenas unos ocho años desde que en el 2000-2001 surgió como continuidad del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) y en el marco de la Iniciativa para los países pobres severamente endeudados (Iniciativa HIPC).

La ERP tuvo sus raíces internas en un marco de incipiente participación de la sociedad hondureña que acompañó parcialmente las consultas realizadas en siete ciudades del país, cuyos resultados fueron medianamente incluidos en la propuesta de reconstrucción que posteriormente se presentó en la histórica cita del Grupo Consultivo de Estocolmo (mayo, 99). Aquel período intenso de debate, propuesta e incidencia no se ha vuelto a repetir. Aquel período intenso de debate, propuesta e incidencia no se ha vuelto a repetir.

Con los daños inmensos dejados por el Mitch, el desafío de concretar las metas de la ERP era tan grande que ningún sector por sí mismo estaba en capacidad de encararlas, con lo cual tenía el potencial de un acuerdo de convocatoria nacional que final –y desafortunadamente- fue desaprovechado.

La estrategia, aunque a un nivel discursivo, involucraba la participación de los diferentes sectores de la sociedad desde su diseño hasta la ejecución y seguimiento, incluyendo las municipalidades, que en el 2006 terminaron asumiendo, sin recursos reales, la principal responsabilidad en su ejecución. Su participación original, sin embargo, tenía una finalidad social y política no proselitista, y era concebida en respuesta a dos procesos: la descentralización y la organización de la demanda local.

Con buena orientación, la ERP rescataba el instrumento de la planificación, constituía un primer esfuerzo para la discusión de política pública en el país y lo volvía práctico mediante la formulación de Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDM), la elaboración de Estrategias Regionales Regionales de Combate a la Pobreza, por iniciativa de la sociedad civil, entre ellas FOSDEH, y la priorización de proyectos a través de su Consejo Consultivo. En ese proceso, la ciudadanía organizada insistía en no olvidar las características o causales de la pobreza, entre las cuales se citaba:

- Bajo ingreso por persona
- Lento o bajo crecimiento económico

- Bajo rendimiento de la inversión en términos del crecimiento económico (deficiente relación capital - producto): Índice ICOR
- El limitado desempeño del sector agrícola relacionado a su bajo nivel de productividad y la limitada eficiencia relativa en la utilización del capital
- Desigual distribución del ingreso y de los factores de la producción: tierra, bosque, agua y otros
- Bajo nivel de escolaridad
- Baja productividad del empleo
- Presión demográfica sobre los recursos naturales
- Bajo nivel de participación de los pobres en la política y gestión pública.
- Deterioro de valores culturales
- Debilidades de los gobiernos Locales

Ante ellos, los lineamientos estratégicos estaban claros para la ciudadanía. Se trataba de hacer:

- Acciones sostenibles
- Priorizar acciones en grupos y grupos más postergados
- Fortalecer la participación de la sociedad civil y la descentralización
- Fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa
- Disminuir la vulnerabilidad ambiental.
- Reducir las inequidades
- Enfrentar las desigualdades

Cuando la ERP comienza su articulación, recién el Mitch había confirmado el agotamiento en Honduras de un modelo económico (implantado en 1990, bajo el gobierno de Rafael Leonardo Callejas) que demostró ser **ecológicamente depredador, socialmente excluyente y políticamente antidemocrático.**

En los años posteriores al huracán se ratificó que el impacto del mismo fue devastador por el agravamiento acumulado de la crisis socio-económica y su consecuencia principal, el aumento de las tasas de pobreza y pobreza extrema entre la población. De hecho, para el 2005 – en el primer quinquenio de vigencia de la ERP- la tasa de pobreza debió ser 58.4% pero en realidad fue de 65.3% y la tasa de pobreza extrema debió ser 39.7% pero fue de 47.9%. Ante el empeoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población, la ERP surgió no como la mejor alternativa posible de acción, pero si como una opción que reflejaba un consenso básico entre el Estado, la ciudadanía y la comunidad internacional. Hoy ese consenso se ha roto.

Pese a todo, por su propia trascendencia, la ERP ha dejado algunos logros importantes. En estos años, por ejemplo, desde el punto de vista conceptual, hubo una gran riqueza académica y profesional en la generación de documentos

que investigan y debaten el tema de la pobreza. Nunca se había indagado y discutido tanto al respecto.

Desde el 2000 hasta la fecha hay una acumulación de conocimientos sustantivos sobre la pobreza, pero sin que las herramientas metodológicas de las ciencias sociales pudieran imponerse a los intereses políticos, comerciales y financieros que impiden el desarrollo de una sociedad hondureña más justa. Imperó la visión de que el modelo de ajuste neoliberal debía mantenerse y que le convenía más explotar las "ventajas comparativas" de una mano de obra pobre que someterse a los cambios sociales y económicos que demanda construir las "ventajas competitivas".

La pobreza, en esencia, fue "rentable" para el modelo de ajuste. De ello se derivó una lenta, pero sistemática **politización sectaria y partidaria** de la estrategia, que en el aspecto técnico la convirtió en un entramado confuso, contradictorio y fallido. La ciudadanía organizada en ningún momento vetó la participación de los políticos en el combate a la pobreza, más bien consideraba que esa es la obligación fundamental de quienes son electos por el voto popular; lo que si les exigió fue que actuaran bajo los principios de eficiencia y transparencia; con responsabilidad; sin comprometer negativamente el desarrollo de las nuevas generaciones, sin ver únicamente su propio beneficio o de los intereses que representan. Infortunadamente, en cada uno de los gobiernos, los Presidentes Flores, Maduro y Zelaya, lo que ha imperado es lo contrario, y en ninguno hubo verdadera voluntad política al más alto nivel para volverla real.

Lamentablemente, la ERP sólo ha sido importante en la medida en que ha sido considerada como un medio para acceder a la condonación, parcial, de la deuda externa a fin de contar con recursos que permitieran el incremento del gasto corriente.

¿Por qué razón los políticos tradicionales desperdiciaron una oportunidad histórica de esa naturaleza? Aventurando una hipótesis es probable que la ERP fue considerada como potencialmente arriesgada a sus intereses ya que en esencia confirmaba su mal trabajo como administradores del Estado y la ausencia deliberada de condiciones que facilitaran y promovieran la articulación y representación de intereses a través de acciones colectivas. Sin duda, la ERP tenía un acompañante incómodo para los políticos tradicionales: una participación ciudadana crítica y propositiva.

Con los años, la mayoría de las propuestas ligadas a la ERP no han perdido vigencia puesto que desnudaron los enormes desafíos que plantea la democracia y el desarrollo humano. En esa perspectiva, este informe del

FOSDEH es un intento postrer de que todo el esfuerzo implícito en la ERP no sea enterrado en el peor de los anonimatos. Es un breve examen a un tema complejo, sobre el cual hay mucho que decir puesto que la ERP tuvo una virtud adicional: revelar las maneras en las cuales las elites del poder defienden un modelo basado en la desigualdad política, jurídica, económica, social y cultural. Nadie en estos años se declaró en contra de la ERP, pero ¡cuántos enemigos surgieron a la misma! Han sido ocho años en los cuales la expectativa de que se abrieran las oportunidades de acceso a la ciudadanía social no se cumplió. La etapa de **transformación nacional** concebida después del paso del huracán Mitch sigue pendiente y en su lugar el país es más vulnerable.

En esencia, este Informe FOSDEH destaca, con la responsabilidad y autonomía institucional que lo caracteriza, que si la reducción de la pobreza era la meta principal de la ERP, entonces hay que asumir con franqueza **el fracaso de la ERP en Honduras** (sin que ello signifique no reconocer algunos logros) y señalar las responsabilidades pertinentes. Tres aspectos centrales, fundamentados en datos, confirman esa tesis:

1. El objetivo central de la estrategia, como su mismo nombre lo indica, era reducir la pobreza, pero en los últimos ocho años la pobreza en Honduras aumentó en términos absolutos, ha tenido disminuciones mínimas en términos porcentuales y diversifica sus causas y dimensiones. En la consideración de los datos en valores absolutos, sólo en el período 2001 al 2005 se registran 560,564 nuevos pobres. Este crecimiento fue mayor en los pobres extremos, que crecieron en 340,574. En contraste, las cifras emanadas por el gobierno para el 2007 indicaban una disminución de 5.2% en los niveles de pobreza y 11.4% de pobres extremos, solo en sus dos primeros años, lo que equivale a decir que 375 mil personas dejaron de ser pobres, y peor aún 820 mil personas dejaron de ser pobres extremos.

En ese sentido FOSDEH señaló desde un inicio que esta reducción se debió más a manipulaciones metodológicas que acciones concretas por parte del gobierno. Al cierre del 2008, no existen nuevas cifras que indiquen cambios a nivel estadístico (El INE tuvo que presentar a más tardar en agosto de 2008 los resultados de la encuesta de Hogares de mayo de 2008, sin embargo, hasta el momento no los ha presentado), sin embargo, todo apunta a que la pobreza en lugar de disminuir ha aumentado.

2. La estrategia buscaba construir una sociedad con mayores cuotas de equidad, pero en el período la distribución del ingreso en los hogares pobres no mejoró y, en contraste, la desigualdad se incrementó desde el inicio de la ERP, pasando de 56.1% en 2001 a 58.9% en 2005. En el 2007, la Encuesta Permanente de Hogares reveló que el 80% de los hogares percibía apenas 40.5% del ingreso total, mientras el 20% más rico captaba el 59.5%.

### **Combate, no reducción de la pobreza**

El FOSDEH distingue entre “reducción” de la pobreza y “combate” a la pobreza; reducción, que es el término aceptado políticamente por las autoridades y los organismos internacionales de financiamiento, y que está referido a una serie de medidas “técnicas” que buscan cierta mejoría social, sin cambios de fondo en las estructuras del modelo de sociedad dominante; mientras tanto, el combate pasa por encarar el tema más fuerte e intocado de nuestra sociedad: las desigualdades, con su carga de inequidad en muchos aspectos.

Institucionalmente, lo oficial es la “reducción”, no el “combate”, y eso cambia todo, desde los plazos hasta las responsabilidades de cada uno de los sujetos sociales involucrados. El FOSDEH lucha por el combate a la pobreza, pero no se aísla del espacio en el cual se debate la “reducción”, y lo hemos hecho pese a que aún dentro de la “reducción” hay quienes tratan de mediatizarla, de evitar lo más posible que las conquistas sociales y entre ellas la participación ciudadana se amplíen y que, sobre todo, los pobres se vuelvan ciudadanos y como ciudadanos se transformen en sujetos políticos concientes, y se avance hacia una democracia participativa. (FOSDEH – Suplemento Realidad Nacional No. 1)

3. El balance global de la estrategia confirma que la misma se fue debilitando de año en año, de gobierno en gobierno, en muchos casos con la complicidad y/o tolerancia de la comunidad financiera internacional. En muchos casos, aceptaron que los recursos de condonación sirvieran como contraparte para el desembolso de nuevos préstamos y el financiamiento de gastos totalmente alejados de las prioridades de ERP, permitieron una ampliación del concepto de “gasto en pobreza” para favorecer acciones proselitistas o de “imagen pública”, aspectos que a juicio de la ciudadanía afectan y generan mayor pobreza.

Como subrayó una evaluación del Institute of Social Studies (ISS)<sup>1</sup>, *la ERP no prestó suficiente atención al combate de las causas estructurales de la inequidad y a la relación entre la inequidad y la reducción de la pobreza y pese a que los diagnósticos de pobreza describían muy bien la situación, no proveían medidas estructurales para reducirla*. La razón ética de ser de la ERP se extravió, desperdiciando una oportunidad histórica excepcional para empezar a pagar la enorme deuda social acumulada.

## 1. Una pobreza grave, desde cualquier método de medición

**1.1.** En la década de los 90, cuando se implanta e inicia el ajuste estructural de la economía hondureña, siguiendo la fórmula y dictados del Consenso de Washington, la pobreza bajó un promedio de apenas 0.6% anual, según los indicadores oficiales. Muy poco para tanto sacrificio social de la mayoría de la población. En esa misma década la tasa de crecimiento del PIB per cápita tuvo un promedio de 0.5% anual, uno de los más bajos de Latinoamérica. Como antecedentes a la ERP, en Honduras el modelo de ajuste neoliberal también creó sus propios programas focalizados hacia los pobres: el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), y el Programa de Asignación Familiar (PRAF). Se suponían temporales, transitorios, para compensar a las familias por la reducción en el ingreso que tenían que enfrentar durante el período de aplicación de medidas macroeconómicas. Lo cierto es que se volvieron indefinidos e insuficientes.

**1.2.** Esta situación, sumada a la baja elasticidad pobreza-ingreso (0.65 por cada 1.0 del PIB per cápita) hacía necesario no sólo intensificar las medidas que permitieran elevar significativamente la tasa de crecimiento económico, sino impulsar reformas estructurales al Estado y al modelo económico que permitieran una mejor distribución de los ingresos. Esa situación no ocurrió y el saldo, bajo cualquier método que se aplique para medir la pobreza, es desalentador y vergonzante.

### Pobreza medida por ingreso

**1.3.** En 2005, la tasa de incidencia de la pobreza era 63% del total de hogares y la pobreza extrema se encontraba en 42.6%. Este es el

---

1. Honduras: ¿Qué Pasó Con La Erp? • Niek De Jong, Rafael Del Cid, Kees Biekart, Geske Dijkstra. Evaluación De Las Estrategias De Reducción De Pobreza En América Latina - 2006

dato estimado en base al método de líneas de pobreza y tomando el ingreso como indicador de bienestar. Al analizar la situación para el período 2001-2007, se observa que la tendencia se estanca en torno al 62.5% para la pobreza y de 42.5% para la pobreza extrema, presentando variaciones estadísticamente insignificantes a nivel nacional, pero sumamente sensibles si se hacen las diferenciaciones a nivel regional o departamento, lo que denota el poco impacto de las acciones realizadas a nivel rural y el fracaso de los programas asistencialistas.

Hogares por nivel de pobreza  
Período 1991 - 2007  
(Porcentaje)

Período	Número de Hogares			Pobreza	
	Total	No pobres	Pobres	Relativa	Extrema
2001	100	37.0	63.0	18.4	44.6
2002	100	36.7	63.3	18.1	45.2
2003*	100	36.5	63.5	18.9	44.7
2005*	100	37.0	63.0	20.4	42.6
2006*	100	37.9	62.1	19.8	42.3
2007*	100	40.0	60.0	24.6	35.3

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

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

Personas que viven en hogares por nivel de pobreza según dominio  
(Porcentaje)

Dominio	Total	No pobres	Pobres		
			Total	Relativa	Extrema
<b>Total Nacional</b>	<b>100</b>	<b>33.7</b>	<b>66.3</b>	<b>24.6</b>	<b>41.7</b>
Urbano	100	37.7	62.3	36.2	26.2
Distrito Central	100	45.5	54.5	38.9	15.5
San Pedro Sula	100	43.7	56.3	35.3	21.0
Resto urbano	100	31.8	68.2	35.0	33.3
Rural	100	29.3	70.7	11.9	58.8

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

**1.4.** En términos de estratos geográficos, el problema de pobreza de ingresos se acentúa en el área rural; las tasas de pobreza y de pobreza extrema superan con creces a sus correspondientes en el área urbana. En 2007, el área urbana registró un valor de 56.4% y 22.3% de hogares en pobreza extrema y en el área rural los porcentajes fueron de 64.6% y 52.2% respectivamente.

**Hogares por nivel de pobreza según dominio  
(Porcentaje)**

Dominio	Total	No pobres	Pobres		
			Total	Relativa	Extrema
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>40.0</b>	<b>60.0</b>	<b>24.6</b>	<b>35.3</b>
Urbano	100	43.6	56.4	34.1	22.3
Distrito Central	100	51.0	49.0	36.4	12.6
San Pedro Sula	100	49.4	50.6	33.5	17.1
Resto urbano	100	37.9	62.1	33.0	29.1
Rural	100	35.4	64.6	12.4	52.2

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

**1.5.** La pobreza también se acentúa en términos de dominios. Entre el 2000-2007 las tasas de pobreza presentan las mismas tendencias que las de pobreza extrema; en donde se resalta que las tasas a nivel rural siempre han sobrepasado el promedio nacional y las tasas de ciudades intermedias (resto urbano) se ubican muy próximas al promedio nacional. Por el contrario, las tasas del Distrito Central y de San Pedro Sula siempre predominan por debajo del promedio nacional.

## Grupos vulnerables

**1.6.** Población Étnica. A excepción de los garífunas y negros ingleses, los demás grupos étnicos ostentan elevados niveles de pobreza, superiores al promedio. Los de mayor pobreza, tanto relativa como extrema son, en su orden, los misquitos (91% y 44%), los tolupanes (85% y 35%) y los Pech (80% y 28%).

**1.7.** Personas en Situación de Discapacidad. Otro de los grupos vulnerables afectado con la situación de pobreza es el de los que sufren alguna discapacidad. Ante las condiciones crecientes de informalidad y de la discriminación que suelen ser objeto los discapacitados, es lógico suponer que los hogares de éstos resienten su total incorporación al mercado. Así, de cada 10 personas en condición de discapacidad, aproximadamente 7 de ellos califican como pobres. En la zona rural, este porcentaje llega a alcanzar al 81%, de los cuales 74% están en condición de extrema pobreza.

## **Pobreza por consumo**

**1.8.** A partir de 2004 se utiliza como indicador de bienestar el consumo per cápita mensual del hogar. Bajo esta metodología, en el año 2004 casi la mitad de los hondureños eran pobres (50.7%), mientras que un cuarto de la población vivía en pobreza extrema (23.7%). La pobreza medida por consumo también es muy extensa en áreas rurales, donde casi tres de cada cuatro personas (72.2%) viven en pobreza, mientras en el área urbana uno de cada cuatro individuos (27.6%) es pobre.

A nivel de regiones, a pesar de que la población está distribuida por partes iguales entre áreas urbanas y rurales, los pobres y los extremadamente pobres están abrumadoramente concentrados en áreas rurales. Los pobres rurales representan un 73.7% del total de pobres y los de extrema pobreza un 86.1% del total del país.

Dentro de las áreas urbanas, la pobreza es menor en Tegucigalpa, San Pedro Sula, y Centro urbano, y mayor en las regiones urbanas de Occidente y Oriente. En las áreas rurales, la mayor concentración de pobreza sigue estando en la región de Occidente y Oriente (87.6% y 74.7%, respectivamente), aunque la región rural centro muestra una incidencia del 61.75.

**1.9.** El Banco Mundial, en su Informe "Honduras Evaluación de la Pobreza" del 2006 realiza una comparación con cifras estimadas por consumo a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (ENIGH) para el año 1998/99. Con propósitos de comparación se han hecho ajustes para producir un conjunto de agregados de consumo comparables, por lo que se observa que la pobreza disminuyó de 52.6% a 50.7% (1.8 puntos porcentuales); y la pobreza extrema disminuyó de 25.1% a 23.7% (1.4 puntos porcentuales) entre 1998 y 2004. Sin embargo, después de 1999 la tendencia se revierte, a raíz de la destrucción provocada por el huracán Mitch en sistemas de agua potable, letrinas, viviendas y centros escolares y de la economía del país.

## **Pobreza medida por Necesidades Básicas Insatisfechas**

**1.10.** Un tercer método utilizado se refiere a la medición de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). De acuerdo al mismo, para 2005 el 51% de los hogares cuentan con una NBI o más. También, de acuerdo a esta metodología, en los primeros 5 años del nuevo siglo la tasa de pobreza solamente se reduce en 3 puntos (del 54% al 51%).

**1.11.** Las brechas en contra del sector rural también están muy marcadas al medir la pobreza bajo el enfoque de NBI. Para 2005 los índices de pobreza y pobreza extrema fueron de 28.0% y 23.0% de hogares con una y dos o más NBI, respectivamente. Durante el período 1991-2005, mientras en el área urbana la pobreza se ubica casi 10 puntos abajo del promedio nacional, en el área rural la pobreza se ubica en más de 10 puntos arriba del promedio. Igual comportamiento evidencia la tasa de pobreza extrema para el mismo período. No obstante, al analizar las reducciones en el 2000-2005 y en la década de los noventa, se puede observar que para el primer período la pobreza extrema en el área rural ha experimentado una disminución significativa (más de 20 puntos porcentuales). Con relación a la pobreza extrema en el área urbana se ha observado una reducción de alrededor de 10 puntos porcentuales.

## **Brecha de pobreza y severidad de la pobreza**

**1.12.** Como lo confirman los datos oficiales, independientemente de la metodología de medición utilizada, en Honduras no se ha presentado una disminución significativa de la pobreza aunque la condición de los pobres en términos de ingreso ha mejorado levemente. Esta situación se puede evaluar con los indicadores relacionados a la brecha y severidad de la pobreza. La brecha de pobreza (o profundidad de la pobreza) indica a que distancia se encuentran las unidades familiares pobres de la línea de pobreza (entre más grande la brecha, más pobre el individuo). En 2005 esta brecha fue de 38.2%, lo que representa una reducción de 4 puntos porcentuales a lo largo de período 2000-2005. En otras palabras, este indicador dice que para que todos los pobres alcancen el valor mensual de la línea de pobreza (calculada por el método del ingreso) sería necesario aumentar sus ingresos a corto plazo en una magnitud cercana al 38.2%.

**1.13.** El índice de Severidad (o de gravedad de la pobreza), que además de considerar la distancia que separa a los pobres de la línea de pobreza (la brecha de pobreza) toma en cuenta la desigualdad entre ellos, muestra una tendencia que indica un leve mejoramiento: cayó en 7 puntos porcentuales a lo largo del período (aunque como ya lo hemos señalado existen desconfianzas por parte del FOSDEH en los mecanismos para la medición de estos indicadores). Con este resultado se podría inferir que se ha disminuido el número de personas en la pobreza extrema, con lo cual es posible afirmar que los pobres se hacen más igualitarios a un nivel más alto. Al profundizar

en el análisis de los índices de brecha y severidad de la pobreza tomando como referencia la línea de consumo calculada para 2004, y evaluar desagregaciones por dominio, el contraste urbano-rural es altamente marcado. La brecha de pobreza en áreas rurales es casi cuatro veces la de áreas urbanas, demostrando que el consumo de los pobres rurales está mucho más por debajo de la línea de pobreza que el consumo de los pobres urbanos. Asimismo, la severidad de la pobreza es casi cinco veces mayor.

Sin embargo, la situación para el año 2007 no es esperanzadora como lo demuestran los siguientes cuadros del INE:

**Cuadro 5. Nacional: Indicadores de pobreza**

Variables	Hogares	Ingreso
	%	Lps./persona/mes
Total	100.00	2,076.6
Pobres	59.96	817.2
No pobres	40.04	3,962.3
Brecha /1	10.54	
Severidad /2	6.32	
Déficit 3/ / Excedente 4/	1.93	
Costo de la Canasta Básica		1,626.7

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

**Cuadro 6. Urbano: Indicadores de pobreza**

Variables	Hogares	Ingreso
	%	Lps./personas/mes
Total	100.0	2,804.0
Pobres	56.4	1121.3
No pobres	43.6	4,981.6
Brecha 1/	9.0	
Severidad 2/	5.1	
Déficit 3/ / Excedente 4/	2.4	
Costo de la Canasta Básica		2,055.4

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

Cuadro 7. Rural: Indicadores de la pobreza

Variables	Hogares	Ingreso
	%	Lps./personas/mes
Total	100.0	1,129.7
Pobres	64.6	471.4
No pobres	35.4	2,329.7
Brecha <sup>1/</sup>	10.9	
Severidad <sup>2/</sup>	7.0	
Déficit <sup>3/</sup> / Excedente <sup>4/</sup>	1.2	
Costo de la Canasta Básica		1053.0

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

**1.14.** La extrema pobreza muestra un contraste urbano-rural aún más fuerte. Casi cuatro de diez residentes rurales (39.4 por ciento) viven en extrema pobreza, mientras que menos de uno de diez residentes urbanos (6.8 por ciento) es extremadamente pobre.

**1.15.** De acuerdo a la EPHPM, en 2005 los pobres extremos en la región urbana cuentan con un promedio de familia de 5.4 miembros, mientras en la región rural este promedio es de 5.8 personas. En las familias no pobres sus pares equivalen a 4.0 y 4.3 respectivamente. Durante el período 2001-2005 estos promedios han tendido a caer en todas las categorías, esto es, las familias han tendido a reducirse levemente.

Una mayor cantidad de miembros jóvenes económicamente inactivos en la familia aumenta la carga sobre el consumo total del hogar, sin contribuir a aumentar los recursos disponibles en el corto plazo. Por el lado del ingreso, una mayor cantidad de personas que dependan del jefe del hogar impacta de forma negativa en el ingreso del mismo. Los hogares pobres tienen dos características importantes, que marcan las condiciones de pobreza de los niños, jóvenes y ancianos que viven en estos hogares. Por un lado, son los que en promedio cuentan con el mayor número de personas dependientes. Por el otro, dado el predominio de población joven en el país, este hecho se acentúa también en los hogares pobres en virtud de contar con un mayor número de personas por hogar.

Por esta razón, cuando se segmenta la información estadística por edades y niveles de pobreza se encuentra que el mayor número de pobres relativos y, sobre todo, extremos se concentra en las edades entre 5 y 15 años, por un lado, y en los de tercera edad, por el otro. Mientras el sector activo (entre 15 y 64 años) tiene un nivel de pobreza similar al promedio, en los grupos referidos el porcentaje

de pobreza está por encima del promedio, en mayor medida en el sector de edades menores de 15 años, tanto en pobreza relativa (79%) como pobreza extrema (62%).

**1.16.** El carácter estructural, no coyuntural, de esa condición de pobreza se muestra al desagregar la PEA de 15 años o más, al encontrar que 0.20% son pobres con ningún año de escolaridad; 56.3% de las personas poseen estudios a nivel de primaria, seguidos por los que han cursado estudios a nivel de secundaria (22.4%), después los trabajadores que no tienen ningún tipo de nivel (14.3%) y por último sólo el 7% de la PEA tiene estudios a nivel superior. Al analizar la fuerza laboral que no tienen un nivel educativo, aproximadamente el 76% se encuentra en el área rural. Este segmento tiene como ocupación principal las actividades de agricultura y pesca.

**1.17.** En las áreas rurales los hogares con jefes trabajando en sectores tales como transporte, comercio, minería, manufacturero y electricidad tienen consumos que son entre 22% y 38% más altos que aquellos hogares con jefes en la agricultura. Por el contrario, los jefes de hogar urbanos empleados tienen similares niveles de consumo, con la excepción de algunos pocos empleados en la agricultura que tienen consumos más bajos. Por el lado de los ingresos, se obtiene una diferenciación de entre 33%-60%, apoyando la hipótesis de que las oportunidades de empleo generadoras de ingreso son mínimas en las áreas rurales, agudizándose esta situación en áreas más remotas.

### **Menos pobres en porcentajes, más en números absolutos**

Desde que en 1990 empezó el Programa de Ajuste Estructural (PAE) los niveles de pobreza no experimentaron una reducción significativa sino que aumentaron en valores absolutos.

A lo largo de la década del ajuste, cuando en Honduras se pusieron en práctica las llamadas recomendaciones del "Consenso de Washington", el porcentaje de pobres bajó, según cifras citadas por el PNUD, de 80.5% en 1990 a 79.1% en 1997, es decir, apenas uno por ciento.

Para 1998 la situación se agravó con el impacto del huracán Mitch, del que se estima arrojó a la pobreza a un seis por ciento de la población hondureña.

La tragedia convocó una fuerte asistencia financiera, entre préstamos y donaciones, de la comunidad internacional. Se recibieron más de dos mil millones de dólares e incluso hubo una moratoria de tres años en el

mil millones de dólares e incluso hubo una moratoria de tres años en el servicio de la deuda externa.

Con todos esos recursos, se calcula que del seis por ciento empujado a la pobreza, apenas uno por ciento logró recuperar su condición social previa al huracán. Muy poco.

¿Qué enseña esa realidad?; que no necesariamente la magnitud de la crisis social de Honduras se explica por la falta de recursos. Aún con recursos excepcionales, los niveles de pobreza empeoran en lugar de reducirse.

No se trata de decir que los recursos no sean necesarios; al contrario, los recursos son indispensables, sin ellos es improbable reducir las tasas elevadísimas de pobreza; pero no por haber recursos disponibles, la situación mejora.

Gasto ERP 2000-2008

Programa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL	
<b>Gasto Total ERP</b>	<b>7,298.4</b>	<b>8,755.2</b>	<b>8,156.8</b>	<b>9,255.2</b>	<b>11,356.4</b>	<b>13,956.9</b>	<b>19,606.2</b>	<b>18,156.4</b>	<b>27,963.3</b>	<b>124,504.8</b>	
<b>Fuente Financiera</b>											
Fondos Nacionales	4,389.1	4,680.5	5,108.4	5,417.0	6,917.7	9,225.8	14,439.2	14,000.5	22,036.6	86,214.8	69.2%
Préstamos	2,178.3	2,526.7	1,665.0	2,026.7	3,560.3	3,060.9	1,838.7	2,010.2	2,232.3	21,099.1	16.9%
Donaciones	579.0	687.2	443.1	894.2	385.9	974.9	704.6	368.5	221.4	5,258.8	4.2%
Alivio de la Deuda	152.0	860.8	940.3	917.3	492.5	695.3	2,623.7	1,777.2	3,473.1	11,932.2	9.6%
<b>Clasificación</b>										<b>124,380.0</b>	
<b>Salariónica</b>	<b>2,894.3</b>	<b>3,259.1</b>	<b>3,681.1</b>	<b>3,992.0</b>	<b>4,518.0</b>	<b>5,051.6</b>	<b>5,999.6</b>	<b>14,568.3</b>	<b>17,113.6</b>	<b>61,077.6</b>	<b>49.1%</b>
Bienes y Servicios	853.3	695.2	675.4	869.4	1,020.9	1,363.1	1,523.6	3,476.6	3,444.4	13,921.9	11.2%
Transferencias	546.9	855.8	864.1	1,177.7	1,597.1	2,823.6	2,519.6	3,988.5	5,080.0	19,453.3	15.6%
Corrientes											
Inversión y Transferencias de Capital	2,891.0	3,877.1	2,917.3	3,120.9	4,026.3	4,639.4	4,353.3	1,041.4	2,303.5	29,170.2	23.5%
Concesión de Préstamos	112.9	68.0	18.9	95.2	194.1	79.2	28.0	138.9	21.8	757.0	0.6%

**1.18.** Los indicadores sociales actuales revelan en algunos casos datos más alentadores, especialmente en áreas vinculadas a los servicios básicos de educación y salud, no obstante, estos indicadores continúan mostrando niveles inferiores a los promedios centroamericanos y regionales. Otro punto es que la tendencia ya existía antes de la ejecución de la ERP, tanto en sus logros como fallas o debilidades. De hecho, cifras del último Censo Nacional de Población y Vivienda, muestran que entre 1970 y el 2001 la esperanza de vida al nacer pasó de 54 a 71 años; la tasa de mortalidad infantil bajó de 116 a 43 por cada 1,000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad en lactantes disminuyó a 33 por cada 1,000 nacidos vivos. Asimismo, la tasa de mortalidad materna, en 2001 se ubicó en 104 por cada 1,000 nacidos vivos, situación que se agrava en las zonas rurales, donde los servicios de atención primaria son más precarios. Por otro lado, las tasa de desnutrición crónica en niños menores de cinco años se ubica en 32.9%.

## ¿Sólo es cuestión de calorías?

La ERP, desde la perspectiva de la ciudadanía y la cooperación solidaria, respondía a un concepto de economía social y moral convocada para afrontar las consecuencias de la economía de "libre mercado" en los sectores más pobres de Honduras, focalizados originalmente en un listado de 80 municipios rurales, a los que se sumaron –únicamente en el papel- siete urbanos. La ERP no resolvía la pobreza en Honduras, pero atendía ciertas necesidades inmediatas.

Sin embargo, desde la perspectiva oficial y de los Organismos Internacionales de Financiamiento (OFI) la ERP era una condición a cubrir para que el país alcanzara el Punto de Culminación de su deuda externa, y a partir de ello comenzó un juego técnico que mezcló desde voluntades que buscaban lograr ciertos cambios (¿realismo ingenuo?) hasta ponentes de iniciativas que buscaban minimizar la realidad social del país (¿realismo cínico?).

En cualquiera de los extremos, un enfoque economicista, combinado con tendencias políticas proselitista, imperó en la ERP, lo que se fue reflejando en los distintos métodos empleados de medición de la pobreza, hasta terminar con el instrumento empleado por el Banco Mundial a partir de la ingesta de calorías.

Diversos análisis técnicos apuntan que bajo ese procedimiento sólo es necesario definir normas sobre los requerimientos nutricionales del ser humano, precisar una canasta de alimentos que satisfaga esos requerimientos, calcular su costo y, por último, multiplicar éste por un factor para "tomar en cuenta" las necesidades no alimentarias, sin tener que tomar en consideración otros factores complementarios claves, como salud, educación, trabajo, acceso a mercados, cultura y otros. Desde un punto de vista conceptual, los especialistas sostienen que el gasto de energía es siempre, por definición, igual a las fuentes de energía, que son dos: la proporcionada por los alimentos consumidos y el cambio en el peso corporal. Si alguien "ingiere" más energía que la que utiliza, su peso corporal aumenta; si "ingiere" menos energía que la que utiliza, su peso corporal desciende.

Cuando la ingesta y el gasto energético coinciden, el peso corporal permanece constante y se dice que la persona está en equilibrio energético, pero el equilibrio energético no significa nutrición adecuada: una persona estará bien nutrida sólo si su equilibrio energético se logra a niveles de peso corporal y nivel de actividad física consistentes con

la salud y la capacidad funcional. Si su equilibrio energético ocurre a un nivel muy bajo (aunque constante) de peso corporal y/o de nivel de actividad física, con consecuencias funcionales y en la salud negativas, la persona está desnutrida.

Encontrarse en equilibrio energético debajo de los niveles críticos de peso corporal y de nivel de actividad física, se conoce usualmente como desnutrición crónica. Y a la inversa, si el peso de una persona está disminuyendo no necesariamente significa que esté desnutrida, mientras su peso y su nivel de actividad física sigan siendo adecuados. Si alguno de estos indicadores baja por debajo del punto de corte o umbral normativo (peso mínimo o nivel mínimo de actividad), entonces la persona en desequilibrio energético entra a un estado de desnutrición aguda.

En la práctica, el enfoque técnico de la ERP terminó priorizando condiciones para un "ajuste energético" en las personas más pobres y, en consecuencia, con mayores déficit nutricionales. Si el umbral de las 2,800 calorías sube, entonces se podría deducir como "exitosa" la intervención pública a través de la ERP, pero ¿es correcta esa tesis? La encrucijada inicial fue definir si la ERP asumía la pobreza a partir de criterios biológicos o de criterios sociológicos o se trataba de una combinación de ambos, de la que resultarían propuestas asistenciales, pero también estructurales

**1.19.** El porcentaje de población con acceso a servicios de agua potable y saneamiento también se ha ido incrementando, debido a la acción de diversos programas y proyectos sociales, gubernamentales y no gubernamentales. En la actualidad, 80% de la población nacional tiene acceso a agua "potable", aunque el porcentaje es menor si se considera solamente la población que tiene dicho servicio dentro de su vivienda. El total de la infraestructura dañada por el huracán Mitch en 1998 ha sido recuperada, por lo que el nivel de cobertura alcanzado hasta antes del desastre ha sido restaurado. Sin embargo, es fundamental elevar la cobertura y calidad de estos servicios, debido al enorme impacto que los mismos tienen sobre los niveles de salud de la población.

## Sobreviviendo

La mayoría de los hogares hondureños buscan sobrevivir, pero pagando el precio de su desintegración, tanto en el caso de los emigrantes como en el incremento de la participación laboral de mujeres y niños. La estructura de la población, caracterizada por una población joven, se ve reflejado en una tasa de dependencia de 2.7 personas por trabajador. Más de medio millón de hondureños ganan menos del salario mínimo y cada año al menos 170 mil jóvenes, a partir de los 16 años, se incorporan al mercado laboral sin poder encontrar un puesto de trabajo. En la categoría de mano de obra menor de 25 años, sin calificación profesional adecuada, hay 2,3 millones de habitantes que no están seguros de su futuro. Muchos piensan más en emigrar que en permanecer en el país.

Bajo ese marco, los detalles y esquemas de las pautas de la pobreza deben tratar de comprenderse con respecto a cada lugar, cada grupo social y cada región. No valen fórmulas globales o dictadas por una burocracia que trabaja muy lejos de los pobres. El país está distante de cumplir la meta de reducir la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza. Lo que más aumenta, en contraste, es la disparidad entre los que tienen mucho y los que tienen poco. La dramática desigualdad en la distribución de la riqueza imperante en Honduras se refleja en que mientras 20 por ciento de la población absorbe 80% del ingreso, el 20% del ingreso se distribuye entre 80% de la población. Así lo destacó el informe "Estado de la población de Honduras 2002" presentado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

**1.20.** La cobertura en los dos primeros ciclos de la educación básica se aproxima al 90%, debido a que es aquí donde se han realizado los mayores esfuerzos, mediante una serie de programas que busca incrementar el nivel de cobertura en los servicios educativos. Sin embargo, la cobertura en la educación prebásica y tercer nivel de educación básica, presenta niveles preocupantes, especialmente en lo relativo al tercer ciclo, en el cual se encuentran o deberían encontrarse los jóvenes que están por ingresar al mercado de trabajo. A lo anterior hay que sumar la deficiente cantidad y calidad de la educación impartida, sobre todo en el sector público.

## 2. La desigualdad crece imparable

Como lo confirman los datos, desde 2001, año en que oficialmente comenzó la implementación de la ERP, Honduras no ha experimentado disminuciones significativas de la pobreza. Pese a los "logros" macroeconómicos, los indicadores de pobreza continúan altos. Durante los primeros cuatro años de ejecución, el PIB real per cápita creció en alrededor de 0.3% anual, lo cual muestra la ineffectividad de la ERP para lograr un mayor crecimiento y por ende una reducción acelerada de los niveles de pobreza.

Ese porcentaje se encuentra incluso por debajo de la tasa de crecimiento poblacional. Por su parte, el gasto público destinado a la ERP ha mostrado una evolución creciente a través de los años, hasta alcanzar un 9.5% del PIB al 2005, pero tampoco ha tenido repercusiones significativas en la lucha contra la pobreza.

Al contrario, la pobreza se incrementó de 64,5% en 2001 a 65,3% en 2005, mientras que la pobreza extrema apenas disminuyó de 48,6 % a 47,1%. Para el 2007 el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) anunció una dramática e inesperada reducción de 6% en el porcentaje de pobreza, sin explicar en detalle la causa.

En contraste, para noviembre de 2008, ya algunos funcionarios indicaron la posibilidad en el retroceso de estos indicadores:

### **Honduras retrocede en reducción de la pobreza** **La principal conclusión del foro fue que se necesita una respuesta rápida y eficaz de los organismos crediticios multilaterales**

**NUEVA YORK, ESTADOS UNIDOS.** Varias economías pequeñas y medianas de América latina manifestaron este miércoles en Nueva York que temen pagar los platos rotos de la crisis financiera. Un foro organizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre "Pensamiento social estratégico de América latina" recogió en buena medida esa inquietud.

La principal conclusión del foro fue que se necesita una respuesta rápida y eficaz de los organismos crediticios multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Hubo coincidencia en el diagnóstico: los años de crecimiento ininterrumpido y muy dinámico de América Latina --probablemente los mejores desde la crisis de la deuda de los ochenta-- probablemente no se repetirán en un tiempo cercano.

La región está mejor preparada que nunca para capear la crisis actual, pero necesita líneas de crédito disponibles para inyectar liquidez a sus economías, si es necesario. Y la atención mundial no debe limitarse a los gigantes emergentes como Brasil o México, o de otras regiones del mundo.

“Hay conciencia de la necesidad de tener líneas de crédito que den liquidez a las economías, que no sean condicionadas, de desembolso muy rápido”, dijo en rueda de prensa Rebeca Grynspan, directora del PNUD para la región.

Guillermo Zúñiga, ministro de Finanzas de Costa Rica, reconoció que “hay comprensión” de los organismos financieros y que la velocidad de respuesta “es más alta que de costumbre”. “Pero el diablo está en los detalles”, advirtió.

Según Grynspan, “hay muchos países pequeños y medianos que tal vez no están recibiendo la misma atención y la misma aplicación de esta baja condicionalidad y rápido desembolso que están recibiendo otros”.

En caso de que sólo se atienda las necesidades de las economías más importantes, los países chicos temen no poder hacer frente y aplicar políticas fiscales “contracíclicas” que les eviten a corto plazo un retroceso social.

“No queremos que una crisis que no hemos generado nos venga a vulnerar nuestras metas en términos de combate a la pobreza”, comentó Rebeca Santos, ministra de Finanzas de Honduras. “Vemos por ejemplo con mucha preocupación que Honduras había logrado reducir en casi seis puntos porcentuales la pobreza y ya estamos experimentando retrocesos importantes”, advirtió. Según Santos, “no podemos recomendar recetas del pasado que han demostrado ser obsoletas en un mundo globalizado. Se necesita mucha creatividad y respuestas rápidas”.

Para Zúñiga, la prioridad de estos países es “blindar nuestras economías para evitar que los países ricos, una vez más, logren exportarnos la crisis”.

“El mundo rico se metió en problemas y ahora nos están pasando la factura”, agregó. La política contracíclica consiste -según él- en “expandir la demanda interna, la inversión y el gasto público en áreas estratégicas”.

En contraste con la expansión de la pobreza, la desigualdad o, mejor dicho, las desigualdades se incrementaron. Al evaluar la estructura distributiva en el período 1991-1999 se observa que el 80% de los hogares de más bajos ingresos recibían el 50.0% del ingreso; en consecuencia, el 50.0% correspondía al 20.0% más rico. A partir del 2001 esta desigualdad en la distribución del ingreso ha empeorado notablemente. En el 2005, la Encuesta Permanente de Hogares revela que el 80% de los hogares percibía apenas el 42% del ingreso total, mientras el 20% más rico captaba el 58%. Esta desigualdad se reafirmó en el coeficiente de Gini, que fue de 0,62 y 0,52 para las zonas urbana y rural, respectivamente.

### **Una desigualdad que crece y se diversifica**

Los síntomas de desigualdad van más allá del ingreso per cápita y son evidentes en la calidad y el acceso a los servicios, como salud, educación, agua potable, saneamiento, electricidad, transporte, justicia y democracia, persisten, además, enormes disparidades en términos de participación, bienes y oportunidades. La disparidad es tal que, por ejemplo, los niños más pobres tienen 4 años promedio de educación, mientras que los más ricos tienen 10 años y más. De acuerdo con los especialistas en el tema, se requieren doce años o más de educación promedio para salir del círculo de la pobreza en nuestro país. En ese sentido, los organismos internacionales de financiamiento reconocen que aunque la mayoría de los indicadores macroeconómicos puedan considerarse estables, las perspectivas de cumplir con las metas de la ERP y del Milenio son lejanas e inciertas. En particular, destacan, se necesitarán importantes esfuerzos para reducir la tasa de mortalidad infantil y salvaguardar la sostenibilidad ambiental antes de 2015. La tarea es inmensa porque el problema crece en lugar de disminuir: de acuerdo a las mediciones por talla y por edad realizadas entre escolares de primer, de 6 a 9 años, el porcentaje de desnutrición aumentó de 34.9% en 1991 a 36.2% en 2001, y sigue creciendo.

Las cifras de la desigualdad se vuelven más dramáticas en las zonas rurales que en las urbanas. El 42.1% de los niños campesinos son desnutridos, frente a 24.6% en las zonas urbanas. Con ese lastre social es obvio que se frene el ritmo de la reducción de la pobreza, con números absolutos cada vez mayores. Al margen de las cifras, la desigualdad se acentúa en los grupos sociales más vulnerables: desde los indígenas hasta las madres solteras. En grupos sociales como los indígenas de la Montaña de la Flor o los tawahkas no existe un solo nativo que se haya graduado de educación superior. Nacer lenca es

empezar mucho más atrás en la búsqueda del desarrollo humano. De hecho, la población indígena y garífuna del país, tiene una de las tasas de desnutrición más altas de América Latina en menores de 14 años. Bajo esas circunstancias, nadie duda que el tema de la desigualdad es profundo y complejo, al grado que abunda quienes no lo ven como un problema, sino como una manifestación "natural" de una sociedad. Excluyente.

Uno de los tantos estudios del Banco Mundial sobre la situación de los países de América Latina respecto a la desigualdad de sus habitantes llegó a una conclusión que todos sabemos: el continente enfrenta enormes desigualdades con escandalosas situaciones de pobreza y marginación. Un ejemplo alarmante al respecto lo encontramos en Honduras, donde 75% de la población vive con menos de 2 dólares al día. Para hacerle frente no basta aumentar el ingreso per cápita o la inversión pública social, sino que va mucho más allá de eso. Según fuentes oficiales, el Gasto Público Social pasó de 77 dólares por persona en 1990 a 136 dólares en el 2004, y en ese período medio millón de personas se sumó a la pobreza.

Esa es una de las razones que explica el impresionante éxodo de los migrantes hondureños. La desigualdad va así de la mano con la inequidad, lo que explica las políticas regresivas que se ponen en práctica, tanto que los pobres pagan más impuestos que los ricos. Mientras el 10% de la población más pobre tiene una presión tributaria de 41.1% con respecto a su ingreso, el 10% más rico tienen una presión tributaria del 18.9%, o sea un margen de diferencia del 22%.

Eso hace afirmar a ciertos sociólogos que el factor clave para reducir la desigualdad demanda emprender una reforma institucional, promoviendo que los pobres ejerzan mayor influencia en las instituciones políticas y sociales, subrayando que las instituciones públicas deben ser totalmente abiertas, transparentes, democráticas, participativas y fuertes. Lograrlo no es fácil por la resistencia que los grupos poderosos ponen a cada reforma que consideran lesiva a sus negocios, como viene ocurriendo con el anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El consenso existente es que a medida que se procede con la reforma institucional, que permitiría a los pobres obtener poder en el proceso de toma de decisiones, es más probable que se adopten políticas para reducir las desigualdades.

Eso convierte el poder en un escenario de lucha donde los más fuertes suelen imponer sus decisiones a los más débiles, aunque éstos sean mayoría, y así se perpetúan las desigualdades.

Por si fuera poco, las tragedias naturales, como el paso del huracán Mitch, o las tragedias económicas, como la caída en los precios del café o el aumento en el costo de los combustibles, ahondan el impacto de las desigualdades y se necesitan décadas para reducir sus efectos.

- 2.1.** Desigualdad agraria. Seis de cada 10 hondureños pobres viven en la zona rural. Su ingreso promedio diario es de 13 lempiras, que equivale a 389 lempiras mensuales. Si bien la población rural es mayoritaria (con 54.% del total), sus niveles de pobreza van más allá de este porcentaje, lo que revela también fuertes problemas de desigualdad. En efecto, el ingreso medio del 20% más rico de la población rural es 31 veces más elevado que el ingreso medio del 20% más pobre. Además, el coeficiente de Gini es igual a 0.576, índice que solamente es superado por 7% de los 123 países con los cuales se puede comparar información
- 2.2.** En un estudio comparativo entre los diferentes censos agropecuarios (1952, 1974 y 1993) y la Encuesta Nacional de 2001 se muestra que la tenencia de la tierra tiende a la fragmentación cada vez mayor de las unidades pequeñas y a la concentración de mayor superficie territorial por parte de las fincas grandes.
- 2.3.** En los distintos censos agropecuarios resalta la concentración de la tierra. Los pequeños y medianos agricultores que son campesinos pobres hacen uso sólo del 31% de la tierra apta para cultivos y apenas 26% de los mismos tienen títulos de propiedad. Según el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible, 72% de las unidades productivas administran 11.6% del área cultivada y 1.7% (que representan unidades mayores a las 100 has.) administran más del 39% del área.
- 2.4.** De un total aproximado de 330,000 productores agrarios, 205,000 son campesinos pobres (62%), de los cuales 19.7% son precaristas y 42.4% son campesinos pobres con tierra propia, pero que están asentados en parcelas como aparceros, arrendatarios, medieros, encomenderos o simples ocupantes; es así, que por diferencia, existen 118,000 trabajadores agrícolas, que representan el 35.8% del total.

**2.5.** La inequidad en el sector rural también se relaciona con la persistencia de problemas que afectan el desarrollo de sistemas de producción agrícolas, forestales y no agrícolas, entre los que destaca el acceso inadecuado a servicios de apoyo para la producción y la comercialización tales como: infraestructura (camino, telecomunicaciones, energía eléctrica) crédito, asistencia técnica, riego, capacitación y acceso a mercados, entre otros. De allí que el tema de la diversificación de las actividades rurales sea un punto importante en el combate de la pobreza rural.

**2.6.** Mujer y Pobreza. En tanto son la población mayoritaria (52% de la población total), las mujeres presentan niveles más altos de pobreza respecto a los hombres. El porcentaje de mujeres que viven bajo la línea de pobreza es superior que el de hombres. En promedio, durante 2001-2005 las mujeres tuvieron un nivel de pobreza de 67.5% mientras el de hombres fue de 64%. Más allá del peso poblacional, las situaciones de disparidad entre hombres y mujeres se deben a las condiciones de inequidad que desfavorecen a estas últimas. Aunque la mujer equivale al 53% de la población en la edad de trabajar, únicamente representa 35% de los ocupados. Además, mientras el desempleo de los hombres es de 3.9% en la mujer equivale a 6.4%. Las condiciones de inequidad para la mujer están afincadas en las dimensiones económica y educativa, lo cual significa que las mujeres tendrían desventajas respecto a los hombres en las tasas de alfabetismo, tasas de matriculación combinada y niveles de ingreso promedio. Respecto a éste último, el salario de las mujeres en iguales condiciones laborales y a iguales capacidades sólo representa aproximadamente 67.6% del salario masculino.

### **3. El debilitamiento progresivo de la ERP**

El objetivo fundamental de la Estrategia era reducir la pobreza de manera significativa, fijándose una meta de disminución de 24 puntos porcentuales entre el período 2001-2015 y una meta intermedia al 2005. De acuerdo con el planteamiento inicial, una reducción efectiva de la pobreza será posible mediante acciones de políticas e inversión social y económica en cada una de las seis áreas programáticas del documento, a saber: promoción del crecimiento sostenible y equitativo de la economía; acciones para atacar la pobreza rural; acciones para atacar la pobreza urbana; mayores inversiones en el capital humano; acciones para fortalecer la protección social para grupos vulnerables; y acciones para asegurar la sostenibilidad de la ERP.

Las metas globales, así como los indicadores intermedios y de resultados de la ERP, fueron diseñados en coherencia con los elementos del diagnóstico y los determinantes de la pobreza, los cuales sirvieron de base en las discusiones con la Sociedad Civil durante el proceso de Consulta. Durante dicho proceso se definieron además, la Visión Global del país al año 2015 y los Lineamientos Estratégicos que guiarían el proceso para el logro de dicha visión. En el diseño de las metas se consideraron, además, los parámetros internacionales definidos hacia el año 2015 por la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial.

El esfuerzo inicial de organización de la ERP desde la perspectiva gubernamental lo marcó el interés de que el país llegara al Punto de Culminación en el marco de la iniciativa HIPC, así como de una mejor canalización y eficiencia de los recursos externos en general. En ese aspecto, tanto el sector público como no gubernamental coincidieron, sin embargo, para lograr el cumplimiento de las metas no hubo el acompañamiento de estrategias nacionales que permitieran reducir los altos niveles de inequidad; al contrario, lo que se apuntaló fue la desigualdad, bajo el argumento de mejorar la competitividad de la economía hondureña.

La propuesta de fondo del sector público fue apoyar la generación de empleo como mecanismo de reducción de la pobreza; en contraste, la ciudadanía planteaba que además de empleo tendría que haber una efectiva distribución de activos entre la población pobre. Esa diferencia de criterios imperó en los tres gobiernos implicados, dos de los cuales los encabezaron el Partido Liberal (Flores y Zelaya) y uno el Partido Nacional (Maduro).

Lo que se puede observar en su evolución es un incremento de interés con cada recambio de gobierno y cuando había que alcanzar un objetivo o cumplir un compromiso, pero luego la tendencia sistemática era al abandono de la estrategia en funcionarios subalternos y sin llegar a convertirse, en ninguno de los períodos, en la política de Estado que reclamaba la ciudadanía organizada. Ninguno de los gobiernos cambió el rumbo del modelo económico para ponerlo a tono con el Estado social exigido en la ERP.

## Focalización inicial

La focalización se concibió como un instrumento para orientar recursos y acciones hacia una población objetivo, específica, que permitiera incrementar los impactos y limitar las filtraciones de recursos. Como parte de la focalización en primer lugar se identificaron 80 municipios rurales, con índices de desnutrición superior a 52%, con base en información del Censo de Talla en niños de primer grado. Complementariamente, se focalizaron 7 municipios urbanos, con la mayor concentración de pobres absolutos, en los cuales viven no menos de 60 mil personas pobres por municipio.

Sobre esta base de ese consenso pro modelo, las instancias técnicas no hicieron una valoración crítica de la década del ajuste neoliberal y su impacto tanto en el Estado como entre la mayoría de la población. Su valoración más bien consistió en destacar los “resultados positivos” de las políticas económicas y sociales impulsadas desde el gobierno de Callejas, señalando que hubo reducción de la proporción de familias con Necesidades Básicas Insatisfechas. En cambio no se hizo mención al escaso crecimiento del PIB real per capita, donde se reflejaba la falta de fortaleza del Estado hondureño para afrontar las amenazas naturales y sociales.

Cabe señalar, para constancia histórica, que fue hasta el primer documento de actualización de la ERP, en el año 2003, cuando se intentó un tibio reconocimiento oficial de que las políticas estructurales y macroeconómicas habían sido incapaces de promover el crecimiento económico y reducir la pobreza, pero la admisión de esa realidad no alteró el rumbo de las políticas sociales y económicas que se venían ejecutando. La ERP seguía coexistiendo con un modelo económico concentrador y excluyente.

Esa interpretación ambigua marcó el rumbo del conjunto de programas y proyectos contenidos en las seis áreas programáticas mencionadas, para las cuales se requería un total de US\$ 2,665.5 millones, durante el intervalo 2001-2015. De este total, 40% estaría dirigido a inversiones en capital humano, 21% para la reducción de la pobreza rural, 17% para la pobreza urbana, 10% para la protección social, 8% para la sostenibilidad social y ambiental de la estrategia y 1% para promoción del crecimiento económico.

Se consideró que el financiamiento de la ERP vendría, en parte, de los créditos y transferencias de las agencias bilaterales y multilaterales que apoyan al

desarrollo del país; principalmente del beneficio a ser recibido por Honduras debido a su inclusión en la iniciativa HIPC; y de fondos nacionales. Cabe señalar que los esfuerzos públicos y no gubernamentales a favor de que Honduras recibiera los beneficios de la HIPC iniciaron antes del impacto del huracán Mitch. En ese sentido, ese fenómeno natural facilitó que muchos de los recursos fueran obtenidos de la comunidad internacional en el contexto del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN), debido a que dicho plan le otorgó un énfasis importante a intervenciones orientadas a la atención de las poblaciones más pobres del país.

Basado en las proyecciones disponibles en ese momento, se había estimado que 35% de los recursos para la ERP vendrían de Alivio de Deuda, mientras que 36% del total de recursos requeridos no tenían una fuente financiera identificada (brecha de financiamiento), en momentos cuando la ERP fue aprobada. De esta brecha por financiar, se esperaba que 85% lo cubriría recursos frescos a ser gestionados en el exterior, y el resto con fondos nacionales.

Para que ese conjunto de objetivos se lograra se apostaba a un crecimiento económico acelerado y sostenido, pero no equitativo; a lo sumo incluyó el fortalecimiento de las redes de protección social. Para esto, se confiaba que el crecimiento del PIB real subiera desde 3.5% en 2001 hasta 5.1% en 2005; que el crecimiento del PIB per capita llegara hasta 2.7% en ese año; y que el gasto social alcanzara 50% del gasto público total. Además de las inversiones en programas y proyectos, la ERP planteaba también un programa de medidas de política orientadas, entre otros aspectos a corregir barreras institucionales, legales y administrativas de diverso tipo que obstaculizan la inversión privada; fortalecer la seguridad jurídica y reducir la corrupción; mejorar la eficiencia y la eficacia de las inversiones sociales; y agilizar procesos sectoriales y de la administración pública.

## **2000-2002, los años fundacionales<sup>2</sup>**

EL 2000 fue un año clave para la ERP no sólo en función de las negociaciones referidas a la Iniciativa HIPC sino que tuvo lugar en septiembre la cumbre mundial que adoptó la Declaración del Milenio, dando origen a los ocho "Objetivos de Desarrollo del Milenio" planteados de cara al año 2015. Una de las recomendaciones fundamentales que establece la Declaración del Milenio para alcanzar el conjunto de sus metas fue que los gobiernos de los países pobres adoptaran estrategias de desarrollo, efectivas y ambiciosas en

---

*2. Entre 2000-2002, Honduras asignó los fondos de alivio interino HIPC al Fondo de Reducción de Pobreza constituyendo las cuentas especiales correspondientes en el BCH. Se programaron los gastos que fueron acordados en el marco del Punto de Decisión para Honduras en el HIPC, por el Directorio del FMI*

su impacto, denominadas “estrategias para la reducción de la pobreza” (ERP). Dichas estrategias, debían ofrecer una base para el incremento de inversiones públicas, la creación de capacidades, la movilización de recursos nacionales y la asistencia oficial para el desarrollo. Las ERP a la luz de los Objetivos del Milenio se concibieron como complementarias y como un marco efectivo para reforzar la gobernabilidad, la promoción de los derechos humanos y la participación de la sociedad civil. Los grandes objetivos planteados fueron los siguientes:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Todos los países centroamericanos suscribieron esa Declaración, país por país, pero carentes de una visión y un esfuerzo compartido de la sociedad en su conjunto. Las asimetrías e inequidades existentes dan a los esfuerzos nacionales su propio sello. Dos de los países, Honduras y Nicaragua avanzaron más rápido a la concertación de estrategias nacionales de reducción a la pobreza, a raíz de que disponer de ellas –como ya se explicó- era un requisito fundamental para acceder a los beneficios de alivio de deuda prometidos en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Severamente Endeudados (HIPC).

Acercarse al cumplimiento de las metas de la ERP y del Milenio en el caso de Honduras requería del Estado y la sociedad en su conjunto:

1. Mantener un marco macroeconómico estable.
2. Fortalecer la capacidad de manejo de recursos de inversión del sector público, para lo cual es fundamental el desarrollo del marco legal adecuado para la carrera pública, el fortalecimiento de las capacidades de los empleados gubernamentales, así como la consolidación institucional y la transparencia en las acciones que se ejecutan.
3. Avanzar en la implantación y desarrollo de reformas estructurales para apoyar los objetivos de crecimiento, reducción de pobreza y fortalecimiento de la gobernabilidad, tales como las reformas a la Ley de Servicio Civil, reformas a la Ley General de la Administración Pública, fortalecimiento del sector financiero y otras.

4. Fortalecer la inversión social en los sectores más vulnerables, incluyendo profundizar en programas ligados a la generación de ingresos sostenibles para los hogares en situación de pobreza relativa.
5. Vigilar por que los recursos generados por alivio de deuda, se destinaran realmente al apoyo de las metas de la ERP y, por consiguiente, de los ODM.
6. Lograr que las estrategias de las instituciones cooperantes se alineen, en un marco de armonización, con las prioridades de la ERP y de los ODM.
7. Fortalecer los procesos orientados a crear y fortalecer ciudadanía, incrementar la transparencia y la rendición de cuentas, que incluye la consolidación de las iniciativas de auditoría social que crea redes locales y que actúan como mecanismos de control ciudadano en el manejo de recursos en programas comunitarios, apoyar su capacitación, la estandarización de metodologías y la creación y fortalecimiento de un Sistema Nacional de Auditoría Social, que permita una mejoría sustancial en la en la prestación de servicios de programas centrales de la ERP.
8. Continuar, fortalecer y despolitizar (eliminar la manipulación político sectaria) los esfuerzos para articular la oferta y demanda de servicios a nivel local en el marco de los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDM).

Para que esos objetivos se cumplieran la ERP tuvo que haberse convertido en Política de Estado, articulada con todas las Secretarías de Estado, dotada de continuidad política, en un marco de amplia y protagónica participación de la sociedad civil, con el concurso de la comunidad cooperante. Eso, como lo evidencian distintas evaluaciones y valoraciones, no ocurrió.



## Comparación ODM y la ERP

Metas Milenio		Metas ERP
<b>Objetivo</b>	<b>Meta</b>	<b>Meta</b>
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<b>Pobreza</b> 1) Reducir a la mitad el % de personas con ingresos inferiores a un dólar por día  <b>Hambre</b> 2) Reducir a la mitad el % de personas que padecen hambre	1) Reducido la pobreza en 24 puntos  2) Crecimiento de Producto Interno Bruto per cápita 3) Reducir a la mitad la desnutrición en menores de 5 años
2. Lograr la enseñanza primaria universal	<b>Educación</b> 3) Asegurar que los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.	4) Cobertura del 95% en la educación primaria (primeros dos ciclos de educación básica)
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer	<b>Genero y mujer</b> 4) Eliminar la desigualdad de género en todos los niveles de educación	5) Elevado en 20% el índice de desarrollo humano de la mujer
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	<b>Salud</b> 5) Reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de 5 años.	6) Reducción a la mitad la tasa de mortalidad infantil y en menores de cinco años
5. Mejorar la salud materna	6) Reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna.	7) Reducido a la mitad la mortalidad materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<b>VIH/SIDA</b> 7) Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA (*)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay metas</li> <li>▪ Si hay proyectos en SIDA</li> </ul>
	<b>Enfermedades graves</b> 8) Haber detenido y comenzado a reducir el paludismo y otras enfermedades graves (*)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay metas</li> <li>▪ Si hay proyectos en Mal de Chagas</li> </ul>
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<b>Medio ambiente</b> 9) Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente (*)	8) Reducción de la vulnerabilidad ante los desastres de la naturaleza, sin metas precisas
	<b>Agua potable</b> 10) Reducir a la mitad el % de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico	9) El 95% de los hogares con agua potable y sistema de disposición de excretas
	<b>Pobreza urbana</b> 11) Haber mejorado la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios (*)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay metas</li> </ul>

Metas Milenio	Metas ERP
<p><b>Asistencia a países menos adelantados</b></p> <p>1) Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acceso libre de aranceles y cupos para exportaciones de los países menos adelantados</li> <li>▪ El programa mejorado de alivio a la deuda de los países pobres muy endeudados y la condonación de la deuda bilateral oficial,</li> <li>▪ Una Asistencia Oficial al Desarrollo más generosa a los países empeñados en la reducción a la pobreza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay metas</li> <li>▪ El presupuesto de la ERP tiene implícitas las metas</li> <li>▪ Amerita metas para hacer más explicitos los temas.</li> </ul>
<p><b>Deuda externa</b></p> <p>2) Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No hay metas</li> <li>▪ El presupuesto de la ERP tiene implícitas las metas</li> </ul>
<p><b>Trabajo jóvenes</b></p> <p>3) Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen un trabajo digno y productivo a los jóvenes (*).</p>	<p>1) 50% en edad de trabajar (&gt; de 18 años) ha completado la educación secundaria</p>
<p><b>Medicamentos</b></p> <p>4) En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo</p>	<p>Se encuentra parcialmente desarrollado en ERP</p>
<p><b>Tecnología</b></p> <p>En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (*).</p>	<p>2) Triplicado la cobertura telefónica</p> <p>3) El 80% de los hogares con servicios de energía eléctrica</p>

**3.1.** El año 2001 fue el cierre del gobierno del presidente liberal Carlos Flores Facussé, cuya gestión llevaba menos de un año cuando ocurrió el huracán Mitch. En los tres años que le restaron (1999, 2000 y 2001) la gestión pública priorizó la reconstrucción nacional, pero no la transformación nacional, violentando con ello las prioridades contenidas en los Acuerdos de Estocolmo (mayo, 99) que habían sido producto de la negociación y consenso entre el sector público, la sociedad civil y la comunidad cooperante y financiera internacional.

Además de no haber impulsado medidas que fundamentaran la transformación nacional, el cambio de gobierno –en este caso de un partido a otro partido en el 2002- acentuó la falta de concreción

sobre el seguimiento de la ERP, proceso sobre el cual no había claridad, ni siquiera en los propios organismos internacionales de financiamiento. Tomando ello en consideración, el año 2002 fue un año de organización e implementación institucional de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Como los demás países que han preparado e implementado este tipo de estrategias (Nicaragua y Bolivia), en el marco de la iniciativa HIPC, a Honduras le tocó vivir un proceso de aprendizaje acerca de las enseñanzas y dificultades que presentaba ese instrumento.

**3.2.** Durante el 2002 el Gobierno y la sociedad civil trabajaron para sentar las bases del marco operativo de la ERP. Se establecieron los mecanismos de focalización de la ERP y su interfase con el proceso de descentralización; y se avanzó en el diseño de los sistemas de seguimiento y evaluación de medidas de política, proyectos e indicadores de la ERP. El documento original de la ERP plantea con mucha claridad las metas de reducción de pobreza y las grandes áreas programáticas donde se orientarán los esfuerzos del país para reducir la pobreza.

Sin embargo, dicho documento no pudo, en el tiempo disponible, plantear una programación precisa de gastos. La programación fue indicativa, sin basarse en una estimación de costos específicos a nivel de sub-programa. Quedó pendiente la labor de preparar programas y proyectos a nivel de factibilidad, listos para su financiamiento e implementación.

## Auditoría social ¿rendición de cuentas?

Una consecuencia importante de la ERP fue la coyuntura que brindó para el impulso de las Comisiones Ciudadanas de Transparencia, u otras instancias, para el ejercicio de las auditorías sociales de los programas y proyectos municipales o del gobierno en general que se ejecutan en las comunidades. Las auditorías se justifican porque los proyectos y programas se realizan con fondos que provienen, de los ingresos por los pagos de impuestos que se recaudan a nivel local, así como de recursos de préstamos externos que posteriormente se pagarán con los impuestos o los fondos de alivio o condonación de deuda externa que se destinan al financiamiento de la ERP. Las auditorías son instrumentos de movilización ciudadana, contruidos sobre la base de la interacción entre la participación ciudadana y el Estado, en sus instancias nacionales y locales.

En algunos espacios de debate sobre esta práctica se reconoce que si bien existe riqueza en términos de metodología y herramientas de auditoría social, hay preocupación por la incorporación del planteamiento político en lo referente a la construcción de ciudadanía, es decir una participación ciudadana mas proactiva para que el trabajo no se recargue en las comisiones de transparencia y no se agote con el ejercicio de auditoría, también existe la preocupación de cómo capitalizar estos ejercicios desde la sociedad civil de manera mas integral para que puedan trascender la planificación local y alcanzar el ámbito nacional, específicamente el presupuesto nacional, en una especie de dinámica progresiva y acumulativa que vaya de lo local hacia lo regional y finalmente lo nacional.

Para muchos miembros de comisiones de transparencia, una de las lecciones aprendidas es que sin voluntad política de las autoridades, el alcance de la auditoría social es muy limitado, por lo tanto la sensibilización y el fortalecimiento de una cultura de rendición de cuentas se debe trabajar en todos los ámbitos y con todos los actores. En este punto las consultas ciudadanas resaltan como desafíos pendientes de la auditoría social:

- . Redefinición y resignificación de la esfera de lo público
- . Redefinición del Estado y sus funciones
- . Nueva matriz de Relacionamiento Sociedad civil- Estado
- . Discusión sobre medios y fines en el marco de la construcción democrática

- . Democratización y redistribución de recursos de poder (información, participación y control)
- . Implicaciones políticas de la Auditoría Social en el marco del fortalecimiento a la democracia y la gobernabilidad democrática.

**3.3.** Se aprobaron diversas disposiciones legales y se crearon nuevos mecanismos institucionales. En ese período se definieron las funciones del Gabinete Social, se instaló el Consejo Consultivo, se creó un Grupo Técnico Interinstitucional de apoyo y se constituyó el Fondo para la Reducción de la Pobreza.

**3.4.** Legalmente, la instancia superior de decisión en la ejecución de la ERP es el Poder Ejecutivo por medio del Gabinete Social, creado mediante Decreto Ejecutivo N° PCM-011-99. El Gabinete es coordinado por el Presidente de la República, quien en su defecto designa al Secretario de Estado del Despacho Presidencial; y está conformado por los Secretarios de Estado en los Despachos de: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura y Ganadería, y Cultura, Artes y Deportes; así como el Ministro Director del FHIS, el Director Ejecutivo del Instituto Nacional Agrario y el Titular de la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional. De acuerdo a la naturaleza de los temas a discutir, también participan los titulares de otras instituciones, entre ellas el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), Programa de Asignación Familiar (PRAF), Instituto Nacional de Estadística (INE), Secretaría de Finanzas y Banco Central de Honduras. Estas dos últimas instituciones, tienen funciones definidas en lo referente al Fondo para la Reducción de la Pobreza y otros aspectos relacionados con la implementación y seguimiento de la ERP.

En la práctica, el Presidente de la República (Ricardo Maduro 2002-2006) no depositó la responsabilidad ejecutiva de la ERP en el Gabinete Social en su conjunto, sino que la descansó en la Secretaría de la Presidencia y, en particular de la Subsecretaría de la Presidencia, bajo cuya responsabilidad está la Unidad de Asistencia Técnica (UNAT), donde se gestaban las propuestas con la misma velocidad con que también preparaban las modificaciones a esas mismas propuestas. Para algunos analistas, con Maduro quedó claro que la ERP estaría a nivel de viceministros.<sup>3</sup>

**3.6.** La responsabilidad de la UNAT, a través de los diferentes gobiernos, fue (al margen de la voluntad real de su equipo para que avanzara la ERP), dar ropaje técnico a las decisiones que en última instancia eran políticas en el seguimiento e implementación de la ERP. De la UNAT salieron buena parte de los documentos relacionados con la priorización de proyectos; la presentación y aprobación del programa y metodología para la reformulación de la política social; la aprobación de los aspectos sociales en el Plan de Gobierno 2002 – 2006, la sistematización de las políticas y programas de la ERP, aspectos referentes a la descentralización y focalización para la ejecución de la Estrategia y; se conocieron los aspectos atinentes a la definición del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la ERP.

**3.7.** Sí el personal técnico de la UNAT tuvo responsabilidad en las diferentes mutaciones de la ERP, algo similar puede decirse del Consejo Consultivo de la ERP, creado en el marco del Decreto Legislativo No. 70-2002, de abril de 2002, como un ente colegiado y participativo, de asesoría al Gabinete Social en aspectos relacionados con la Estrategia.

**3.8.** El Consejo fue juramentado por el Presidente de la República en agosto de 2002, y estuvo integrado originalmente de la siguiente manera:

- Por el Gobierno: el coordinador del Gabinete Social y los Ministros de Finanzas, Educación, Salud, Recursos Naturales y Ambiente y Gobernación y Justicia.
- Por la Sociedad Civil: un representante por cada uno de los siguientes sectores: centrales obreras y campesinas; organizaciones de mujeres, juventud y niñez; empresa privada, micro y pequeña empresa y sector social de la economía; federaciones de patronatos, organizaciones comunitaria y étnicas; y organizaciones no gubernamentales (ONGs); y
- Un representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).
- Además, en el Consejo participan dos representantes de la comunidad internacional (bilateral y multilateral), en calidad de observadores.

---

*3. El Grupo Técnico Interinstitucional fue conformado nominalmente por Los Vice-ministros fueron agrupados en el demonizado Grupo Técnico Interinstitucional, integrado por los "vices" de las Secretarías del Despacho Presidencial, quien lo preside; Finanzas; Gobernación y Justicia; Educación; Salud; Obras Públicas, Transporte y Vivienda; Agricultura y Ganadería; Recursos Naturales y Ambiente; Turismo; Industria y Comercio; Seguridad; y Relaciones Exteriores. Asimismo incluye los titulares del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS); Secretaría de Cooperación Técnica Internacional (SETCO); Programa de Asignación Familiar (PRAF); Instituto Nacional de estadísticas e Instituto Nacional de la Mujer (INAM). También participan, los directores de las Unidades de Planeación y Evaluación de la Gestión (UPEGs) de las instituciones mencionadas.*

## Capital social “inhumano”

Si Honduras quiere tener prosperidad y justicia social en el futuro, requiere atender especialmente aspectos cruciales de la equidad entre sus zonas rurales y urbanas, entre sus regiones, entre grupos étnicos y entre hombres y mujeres en aspectos como el acceso a la educación, a la propiedad de la tierra y en la distribución del ingreso. Como no tomar en cuenta que de cada cien mujeres embarazadas en las ciudades, 82 son atendidas en hospitales, mientras que en el campo sólo son 37, con todas las secuelas que implica.

La desigual distribución del ingreso generado en estas economías, no hace sino profundizar las diferencias dentro de las sociedades. En ese sentido, para combatir la pobreza hay que combatir la desigualdad. Ese es el desafío central. Fortalecer el “capital social” de los pobres es importante, pero no basta; el punto es volver esta sociedad más justa. Sólo durante la administración de Ricardo Maduro su gobierno aseguró haber gastado 42,725 millones de lempiras en el marco de la ERP y la pobreza apenas se redujo, oficialmente, en 1.8%, cuando – según la meta- debió haber sido de 8%.

**3.9.** El Consejo Consultivo no ha estado ajeno a debatir las preocupaciones por la deficitaria ejecución de la ERP, pero su limitación real para modificar el rumbo oficial de la Estrategia o para incidir en una agenda distinta a la oficial, hace que desde diversos sectores, incluyendo entre los mismos miembros, se cuestione el papel legitimador que en la práctica misma se le asignara desde el Estado. Desde las primeras reuniones a partir de septiembre de 2002, el Consejo se concentró en el papeleo, principalmente en lo referente a la constitución del marco operativo y la utilización de los fondos del alivio interino de la deuda externa, bajo la Iniciativa HIPC; así como conocer y discutir los resultados de diversas consultorías contratadas.

**3.10.** En contraste, el Consejo Consultivo no influyó realmente para una correcta aplicación del Fondo para la Reducción de la Pobreza (Decreto Legislativo No. 70-2002), instrumento financiero administrado por el Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Finanzas. Tampoco el Consejo pudo evitar que en las postrimerías del mandato de Maduro el gobierno tomara la decisión de convertir el Fondo “real” en un Fondo “virtual” o que el gobierno se embarcara en un demagógico, falso y proselitista esfuerzo nacional de “recoger” proyectos para

la ERP (cosechó unas 25,000 ideas de proyectos), pese a que ya había todo un esfuerzo consensuado y técnicamente fundamentado de apoyar una treintena de proyectos. De acuerdo a la evaluación del Institute of Social Studies en 2003 la alta inclusión ciudadana del proceso ERP no resolvió el problema de cómo determinar la legitimidad y representatividad de los grupos organizados. "En cualquier caso, concluye, grupos no organizados entre la ciudadanía -- especialmente los pobres -- no fueron incluidos de forma directa en las consultas". Estos problemas también se extendieron a nivel de la representación en el CC-ERP, cuyos cargos han tenido problemas de nombramiento ante la falta de consenso entre las organizaciones o la manipulación de que son objeto". Efectivamente, los esfuerzos en el Consejo Consultivo de las organizaciones ciudadanas para aparentar unidad de criterios muchos veces determinaron líneas de acción erradas. Los integrantes del Consejo en ningún momento asumieron sus responsabilidades renunciando a su autonomía o libertad de criterios, pero en determinados períodos hubo presión para que ello ocurriera.

**3.11.** Ante los resultados, ni la UNAT ni el Consejo Consultivo tuvieron éxito en lograr una verdadera transparencia y eficiencia en la administración y uso de los recursos asignados al FRP. De hecho, las decisiones finales sobre los recursos nunca estuvieron en sus manos. En el 2002 el FRP administró una serie de programas y proyectos vinculados a la ERP, financiados con los recursos de alivio interino en el marco de la iniciativa HIPC, así como por recursos nacionales y de cooperación externa.

**3.12.** El total recibido en Alivio Interino entre 2000 y 2002 fue US\$ 81.7 millones. El equivalente en lempiras del alivio recibido (aplicando las tasas de cambio del año cuando fue recibido) fue L.1,298.7 millones. En 2001, no se ejecutó ningún programa o proyecto nuevo de la ERP, financiado con recursos externos o nacionales que no fuera de alivio HIPC, debido en gran medida, al atraso en el punto de Culminación de HIPC originalmente esperado para 2002 y luego reprogramado para 2004.

**3.13.** El gasto ejecutado con fondos HIPC durante el periodo 2000-2002 totalizó L.1,015 millones; y el saldo en las cuentas del Fondo de Reducción de Pobreza a finales de 2002 fue de L.266 millones.<sup>4</sup>

---

*4. En total, se implementó 59% del gasto programado en 2001 y 44% en 2002. Estos niveles de implementación deben considerarse desfavorables.*

**3.14.** Llama la atención que en ese período el gasto ejecutado fue inferior al presupuestado en US\$2.7 millones, marcando una característica que en el curso de los años siguientes no haría más que crecer, en contraste con la demanda de recursos que requería el combate a la pobreza. En total, según las fuentes oficiales, se invirtieron US\$67.2 millones; 45% dedicado a programas educativos (contratación de mil maestros, PROHECO) principalmente en áreas rurales pobres; 28% a programas de salud (medicina, equipo médico, agua potable) en su mayor parte para la compra de medicinas; 10% para programas de vivienda; y 15% para la protección social vía FHIS y PRAF.

**3.15.** En el año 2002 Honduras enfrentó una situación macroeconómica difícil, debido al impacto de la recesión mundial, el aumento en precios de los combustibles, y la caída en precios de las exportaciones claves – sobre todo del café. El PIB real creció apenas 2% en el año, comparado con la meta de 4% planteada en la ERP, y ese crecimiento fue inferior al de la población del país, implicando una reducción del PIB real per-capita en el orden de 0.5% durante el año. El déficit del Gobierno Central alcanzó 5.4% del PIB – apenas debajo del nivel registrado en 2001 (6%) y considerablemente arriba de la disponibilidad de financiamiento externo en términos blandos. El déficit global del sector público no-financiero bajó de 2.7% del PIB en 2001 a 2.5% en 2002. Para financiar estas brechas Honduras tuvo que recurrir al endeudamiento interno. En consecuencia de esos resultados, Honduras no pudo cumplir las metas acordadas con el FMI en el marco del PRGF y dicho acuerdo quedó en suspenso, pendiente negociaciones entre el FMI y el Gobierno de Maduro, lo que retrasó la perspectiva de alcanzar el Punto de Culminación y, con ello, la condonación de una parte significativa de la deuda externa que debía utilizarse para la ERP. En ese aspecto hubo una justificación formal ante la ausencia de resultados concretos de la ERP.

**3.16.** Avanzando más en el acompañamiento a la ERP, que en la ejecución de la ERP misma, en el 2002 se concluyó el diseño del sistema de seguimiento de la Estrategia, SIERP el cual se pondría en operación durante 2003. Para diseñar y poner a trabajar el SIERP el país invirtió fondos multimillonarios, sin que ese instrumento tuviera el impacto que teóricamente se previó. El SIERP prácticamente es un instrumento en desuso.

**3.17.** La pobreza urbana es una de las áreas menos asistidas por la ERP, de hecho la inversión en el 2001 y 2002 representó 20% y 10% respectivamente de los recursos desembolsados. Los bajos niveles

de implementación debieron llamar a una revisión de los programas y proyectos específicos planteados en estas áreas, pero los ajustes no llegaron. Posiblemente, algunos de los programas originalmente identificados dejaron de ser de interés oficial y hubo problemas para su financiamiento e implementación en la forma originalmente concebida.

## Ejecución de la erp, 2001-2002 comparado con programación original (US\$ millones)

Area programática	ERP Original		Ejecutado			
			US\$ millones		Porcentajes	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
<b>1. Acelerando el Crecimiento Económico Equitativo y Sostenible</b>	<b>0.0</b>	<b>6.8</b>	<b>0.0</b>	<b>1.3</b>	<b>n.a.</b>	<b>19.1</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortaleciendo la inversión y mejorando su eficiencia</li> </ul>	0.0	2.3	0.0	0.4	n.a.	19.1
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorando acceso competitivo a mercados internacionales</li> <li>Apoyo al desarrollo de sectores de alto potencial productivo</li> </ul>	0.0	0.6	0.0	0.0	n.a.	0.0
	0.0	3.9	0.0	0.9	n.a.	22.1
<b>2. Reduciendo la Pobreza en las Zonas Rurales</b>	<b>94.1</b>	<b>68.1</b>	<b>84.6</b>	<b>61.2</b>	<b>89.9</b>	<b>89.8</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorando la equidad y seguridad en el acceso a la tierra</li> </ul>	7.8	14.5	11.7	9.1	150.4	62.4
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo sostenible en zonas prioritarias</li> <li>Mejorando la competitividad de la pequeña economía rural</li> </ul>	2.5	4.5	0.0	0.0	0.0	0.0
	78.1	35.4	12.2	19.7	15.7	55.7
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorando las condiciones sociales en el área rural</li> </ul>	5.7	13.7	60.7	32.4	1,064.9	236.5
<b>3. Reduciendo la Pobreza Urbana</b>	<b>77.7</b>	<b>73.6</b>	<b>15.5</b>	<b>7.6</b>	<b>19.9</b>	<b>10.4</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa</li> </ul>	26.6	31.8	0.0	0.0	0.0	0.0
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de ciudades intermedias</li> <li>Apoyo a la vivienda de interés social</li> <li>Acceso a servicios básicos en áreas prioritarias</li> </ul>	1.1	3.8	0.4	0.7	37.3	18.7
	19.0	13.4	6.5	0.3	34.0	2.2
	31.0	24.6	8.6	6.6	27.7	26.9

<ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso a servicios básicos en áreas prioritarias</li> </ul>	31.0	24.6	8.6	6.6	27.7	26.9
<b>4. Invirtiendo en Capital Humano</b>	<b>94.8</b>	<b>154.3</b>	<b>37.4</b>	<b>49.6</b>	<b>39.5</b>	<b>32.2</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor cobertura y calidad en educación</li> </ul>	59.7	107.6	19.9	24.5	33.4	22.8
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor y mejor acceso a servicios de salud</li> </ul>	33.8	45.0	17.5	24.9	51.7	55.4
<ul style="list-style-type: none"> <li>Riqueza cultural e identidad nacional</li> </ul>	1.3	1.7	0.0	0.2	2.3	14.1
<b>5. Fortaleciendo la Protección Social para Grupos Específicos</b>	<b>33.8</b>	<b>35.7</b>	<b>29.5</b>	<b>23.1</b>	<b>87.3</b>	<b>64.7</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Redes de seguridad social</li> </ul>	26.4	24.0	29.3	22.6	111.0	94.1
<ul style="list-style-type: none"> <li>Equidad e igualdad de género</li> </ul>	5.9	5.5	0.2	0.0	2.6	0.0
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de los pueblos étnicos</li> </ul>	1.5	6.2	0.0	0.5	0.0	8.1
<b>6. Garantizando la Sostenibilidad de la Estrategia</b>	<b>42.7</b>	<b>41.1</b>	<b>35.1</b>	<b>22.4</b>	<b>82.2</b>	<b>54.5</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortaleciendo la transparencia y la democracia participativa</li> </ul>	14.9	14.9	0.3	1.0	1.8	6.4
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortaleciendo la justicia y seguridad ciudadana</li> </ul>	1.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0
<ul style="list-style-type: none"> <li>Modernización de la admon. pública y descentralización</li> </ul>	2.7	1.7	30.7	14.6	1137.4	860.0
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorando la protección del ambiente y la gestión de riesgos</li> </ul>	24.1	23.0	4.1	6.8	17.2	29.5
<b>Total Programas y Proyectos <sup>1</sup></b>	<b>343.1</b>	<b>379.6</b>	<b>202.1</b>	<b>165.2</b>	<b>58.9</b>	<b>43.5</b>

<sup>1</sup>El total en la programación original excluye la provisión de 5% para operacionalización y seguimiento de la ERP y por eso hay una pequeña diferencia con el total en el cuadro subsiguiente. Fuente: SEFIN

## **2003-2004: llenando requisitos**

**3.18.** En marzo del 2003 hubo un Informe de Avances y Actualización de la Estrategia de Reducción de Pobreza que reportaba precisamente avances en las metas, programas, proyectos y medidas de política de la ERP, siempre con vista a lograr la aprobación del Punto de Culminación..

**3.19.** En ese año desde la UNAT se planteó la necesidad de “actualizar” la estrategia y se propuso encontrar nuevos mecanismos para la ejecución de los fondos ERP. En los papeles se propuso la focalización y ordenamiento de las intervenciones públicas a favor de la población más pobre del país; y se empieza a mencionar el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación. Asimismo, se consideraba esencial el fortalecimiento de la coordinación con los cooperantes

internacionales, para adecuar las ayudas que ellos proporcionan o programen a las reales prioridades de la ERP.

### Monitoreo y evaluación

El Sistema Integrado de la ERP contaba (cuenta en teoría) con dos componentes principales: a) El Sistema de Indicadores de Pobreza (SIP), como medio para la recolección y monitoreo de datos e indicadores relacionados con la ERP, mediante el cual se proporcionaría información actualizada, que permitiría evaluar el grado en que se han cumplido los objetivos y metas de la Estrategia; y B) el Sistema de Evaluación de la Gestión (SEG) como principal instrumento para el seguimiento de las políticas, programas y proyectos de la ERP

**3.20.** Para el período 2003-2004 se consideraban otros aspectos claves como la priorización y programación, que compatibilizaría el plan operativo de la ERP con las necesidades de inversión y gasto para lograr las metas de reducción de la pobreza; la nueva programación de recursos para cumplir con las prioridades establecidas, para lo cual se planeaba la realización de una serie de estudios que permitirían mejorar la cuantificación de costos por cada una de las metas principales; la gestión del alivio de deuda y de recursos de donaciones y préstamos adicionales en campos como educación básica y salud primaria.

**3.21.** La evaluación ya citada del Institute of Social Studies destaca un elemento clave en este período y es que paralelo a que el gobierno cumpliera con la condición de consulta para obtener estrategias regionales y cerca de 33 proyectos prioritarios, 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". Ampliar la cobertura del "gasto ERP" al "gasto social" fue un "gol" técnico sólo comparado a la decisión posterior de que los fondos de alivio pasaran de "reales" a "virtuales" y la autorización para que los mismos ingresaran a la bolsa común de "gasto corriente".

### **Los "proyectos de arrastre" o la versión ampliada de la erp**

- 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.

**3.22.** Recursos financieros hubo de manera directa o colateral para alcanzar las metas de la ERP. Un ejemplo de ello es que el país resultó beneficiado con los recursos Plan Todos con Educación, cuyo objetivo es lograr la graduación universal del sexto grado de los niños y niñas en edad escolar, al año 2015. El costo total de los programas para el período 2003-2005 ascendió a L.1,428.5 millones (US\$86.0 millones) con un promedio anual de L.475.0 millones (US\$28.6 millones) de inversión en cinco programas fundamentales: i) eficiencia de la educación básica; ii) recurso docente con calidad y eficiencia; iii) fortalecimiento de la educación prebásica; iv) equidad y acceso a la educación básica intercultural bilingüe; y v) redes educativas rurales. De modo similar, bajo el patrocinio del Fondo Global, Honduras optó a un financiamiento de \$40 millones para programas relacionados con el VIH-SIDA y enfermedades similares. O sea que la falta de recursos financieros no fue el principal problema para la inefectividad o el abandono de la ERP. Los fondos programados crecieron de año en año, 2.5% del PIB (2002), 3.2% (2003), 4.5% (2004) Y 4.5% (2005).

**3.23.** En el 2003, con apoyo del Programa Mundial de Alimentos y contabilizada como logro de la ERP se amplió el programa de merienda a unos 500,000 escolares, ubicados en las zonas más pobres del país, donde además se presentan los mayores índices de desnutrición, y los menores niveles de escolaridad y alfabetización. Asociado al proyecto se pretendía aumentar la asistencia, retención y aprovechamiento escolar.

**3.24.** Siguiendo la tendencia de incorporar a la ERP proyectos salidos de las oficinas de gobierno, en el 2003 se impulsó la Estrategia de Municipios Saludables y el Programa "Vivienda para la Gente", sin alcanzar los resultados anunciados.

**3.25.** En este período se promovió también una institucionalidad inefectiva alrededor de temas claves, como la erradicación gradual y progresiva del trabajo infantil. Desde el gobierno se reactivó (momentáneamente) una Comisión Interinstitucional para encargarse del asunto y además fue creada la Comisión Permanente de Protección a la Integridad Física y Moral de la Niñez, de la cual no se ha sabido nada.

## **2004-2005: el Punto de Culminación**

**3.26.** Más que la ERP en sí, las decisiones tomadas en el 2004 y 2005 buscaban acelerar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la llegada al Punto de Culminación, lo que no impidió que hubiera ya reprogramación de gastos para la ERP, bajo el argumento de brechas de financiamiento.

**Programación Revisada de la ERP, 2001 – 2015**

	Ejecutado 2001-02	Presup. 2003	Proyectado		Total 2001- 05	Indicado 2006-15	Total 2001- 15
			2004	2005			
<b>1. Crecimiento Económico</b>	<b>1.3</b>	<b>8</b>	<b>7.4</b>	<b>3.5</b>	<b>20.2</b>	<b>11</b>	<b>31.2</b>
• Fortaleciendo inversión y su eficiencia	0.4	6	3	0	10	0	10
• Acceso a mercados internacionales	0	0	0.4	0.5	0.9	0	0.9
• Apoyo sectores de alto potencial productivo	0.9	2	2	1	6	0	6
• Fondos HIPC por asignar a Proyectos Prior.	0	0	2	2	4	11	16
<b>2. Reduciendo la pobreza rural</b>	<b>145.8</b>	<b>42</b>	<b>55.8</b>	<b>52.8</b>	<b>298.4</b>	<b>204</b>	<b>503.4</b>
• Equidad y Seguridad en el Acceso a la Tierra	20.8	8	5	7	40.8	53	93.8
• Desarrollo Sostenible en Zonas Prioritarias	0.0	0	4.8	4.8	9.6	0	9.6
• Competitividad de la Pequeña Economía Rural	31.9	34	28	21	115	64	179
• Condiciones Sociales en el Área Rural	93.1	4	7	9	112	30	143
• Fondos HIPC por asignar a Proyectos Prior.	0	0	11	11	22	56	78
<b>3. Reduciendo la pobreza urbana</b>	<b>23.1</b>	<b>27</b>	<b>44</b>	<b>45</b>	<b>138</b>	<b>139</b>	<b>277</b>
• Micro, Pequeña y Mediana Empresa	0.0	1	7	16	24	60	84
• Desarrollo de Ciudades Intermedias	1.1	6	2	0	9	0	9
• Vivienda de Interés Social	6.8	0	2	2	10	14	24
• Servicios Básicos en Áreas Prioritarias	15.2	20	22	16	73	8	81
• Fondos HIPC por asignar a Proyectos Prior.	0	0	11	11	22	56	78

<b>Desarrollo de Capital Humano</b>	<b>87.0</b>	<b>106</b>	<b>161</b>	<b>172</b>	<b>527</b>	<b>480</b>	<b>1007</b>
• Calidad y Cobertura en Educación Básica	44.4	52	77	84	257	130	388
• Servicios de Salud	42.4	54	57	66	220	126	346
• Riqueza Cultural e Identidad Nacional	0.2	0	1.9	1.9	4.0	1	5.0
• Fondos HIPC por asignar a Proyectos Prior.	0	0	26	22	48	224	272
<b>4. Protección social</b>	<b>52.6</b>	<b>22</b>	<b>23.5</b>	<b>18.5</b>	<b>116.5</b>	<b>149</b>	<b>265.5</b>
• Redes de Seguridad Social	51.9	20	16	11	99	124	223
• Equidad e Igualdad de Género	0.2	1	1	1	2	1	3
• Desarrollo de los Pueblos Étnicos	0.5	1	2.5	2.5	6.5	1	7.5
• Fondos HIPC por asignar a Proyectos Prior.	0.0	0	4	4	9	23	31
<b>5. Sostenibilidad de la estrategia</b>	<b>57.5</b>	<b>49</b>	<b>54</b>	<b>51</b>	<b>212</b>	<b>99</b>	<b>311</b>
• Transparencia y la Democracia Participativa	1.3	9	6	6	23	4	27
• Justicia y Seguridad Ciudadana	0.0	0	1	1	2	2	4
• Administración Pública y la Descentralización	45.3	29	26	22	122	27	149
• Protección del ambiente y la gestión de riesgos	10.9	12	20	21	63	57	120
• Fondos HIPC por asignar a Proyectos Prior.	0	0	1	1	3	9	12
Proyectos por identificar en general	0	0	50	70	120	2,162	2,269
Provisión por sub-ejecución préstamos	0	-34	-38	-38	-110		
<b>Total ERP</b>	<b>367.3</b>	<b>226</b>	<b>350</b>	<b>366</b>	<b>1,308</b>	<b>3,242</b>	<b>4,551</b>

Memo: ERP % del PIB

2.5

3.2

4.6

4.5

**3.27.** La perspectiva inminente del Punto de Culminación no fortaleció los objetivos originales de la ERP, sino que apuntaló la tendencia a establecer “nuevas” prioridades, que en el caso del Gobierno de Maduro apuntó a tres áreas principales: a) reactivación económica y generación de empleo; b) desarrollo del capital humano y; c) justicia y seguridad ciudadana, más cercanas a la visión de los “proyectos de arrastre” que a la visión original de la estrategia.

**3.28.** En lo que compete a la Reactivación Económica y Generación de Empleo los esfuerzos se orientaron al Plan Nacional de Competitividad, elaborado por una Comisión de alto nivel integrada por representantes el gobierno y los sectores productivos del país. Ello implicaba que fondos de la ERP se invertirían en mejorar el clima de inversión; desarrollo de infraestructura logística; fortalecimiento de la capacidad innovativa del sector privado; mejoramiento de sistemas de calidad, mejoramiento del mercado laboral, promoción de PyMES, creación del Fondo de Competitividad y el Fortalecimiento de la gestión de comercio exterior. El sujeto beneficiario directo pasó a ser el inversionista y/o empresario, y el indirecto el trabajador y/o pobre.

### **Punto de culminación y recursos de alivio**

Tras varios años de negociaciones, en abril del 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: poseer una ERP, 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, 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 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 externa pública 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.

De acuerdo a SEFIN (2006), 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 han firmado 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 a 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 ha quedado obligado a destinar para financiar el programa para la reducción de la pobreza.

Además de estos fondos, el país se ha beneficiado de los recursos de donación. Fuente: Institute of Social Studies (ISS)

- 3.29.** Las metas sociales quedaron reprogramadas en el apartado de Desarrollo del Capital Humano, para lo cual se concibió trabajar específicamente en la ampliación y mejoras en la calidad de la educación; garantizar el acceso de la población más vulnerable a los servicios de salud, especialmente la atención primaria, la vigilancia nutricional y el acceso a agua y saneamiento básico.
- 3.30.** En lo relacionado con justicia y seguridad ciudadana, la ERP se ajustaba a los planes y proyectos de la institucionalidad; y no al revés.
- 3.31.** 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 llevar a cabo ya estaban definidos. Sin embargo, con un claro propósito proselitista (estaba en la recta final de las elecciones generales de noviembre), el Presidente Maduro ordenó un nuevo proceso de consulta o "priorización" de los proyectos a ejecutar en el 2006. Sin respeto a las esperanzas de la población mayoritaria, a las propias instancias de la ERP y a la cooperación internacional nombró una comisión ministerial que salió a la pesca de ideas de proyectos en todo el país y anticipó un presupuesto que iba desde 700 hasta eventuales 2,000 millones de lempiras para poder atenderlos. Ese fue como un tiro en la nuca de una ERP que había sido progresivamente debilitada. El resultado práctico fue que no se efectuó ningún proyecto de los 33 antes consensuados, mucho menos uno tan solo de las 25 mil ideas de proyectos recogidas en la consulta.

## **2006-2008: la burocratización final de la ERP**

- 3.32.** Con el antecedente final de Maduro, el futuro inmediato de la ERP se volvió totalmente incierto para el siguiente período, luego que el Partido Liberal ganara los comicios presidenciales. Sin ánimo de dar continuidad a las políticas precedentes, el equipo de Manuel Zelaya Rosales anunció la búsqueda de un nuevo Marco Conceptual para la ERP (de retorno al 2002), y en sus casi tres años de gobierno se le fue la mayor parte del tiempo de ejecución de la estrategia entrampado en estudios, reglamentos y conflictos de poderes, tanto entre los propios funcionarios del gabinete de gobierno como entre Casa Presidencial y el Poder Legislativo. El resultado es que las metas globales de la ERP siguen siendo las planteadas en la versión original (2002) y en la revisada (2005), pero la estructura programática, con sus respectivas orientaciones estratégicas, medidas de política, programas y proyectos fueron replanteadas, sin que hasta el

momento de redacción de este informe la “nueva ERP” haya sido aprobada, para dolor de cabeza de la cooperación internacional, más que de los pobres de Honduras.

En esencia, el gobierno Zelaya Rosales mantuvo la tendencia de manejar un discurso pro ERP en los funcionarios asignados al tema, pero al mismo tiempo fomentar o tolerar una estrategia paralela de debilitamiento, tanto en las decisiones del Poder Ejecutivo (que priorizó la Red Solidaria y ahora, a noviembre de 2008, el Ministerio de Desarrollo social y Red Saolidaria) como en el Congreso Nacional (que volvió la ERP un mecanismo de “subsidio” social para los municipios). Zelaya sumó a los “proyectos de arrastre” sus propios proyectos o promesas de campaña: la matrícula gratuita en las escuelas públicas, la merienda escolar, el aumento de los efectivos policiales, entre otras.

### **En sus propias palabras**

Al valorar lo hecho con la ERP hasta el 2005, el equipo de Zelaya Rosales sostiene que “el balance crítico de su ejecución destaca logros importantes, pero también urgentes desafíos. Son varios los aspectos positivos, entre otros: 1) articulación de un marco operativo que integró a las principales agencias gubernamentales en torno a objetivos y metas definidos; 2) conducción de un proceso que ha servido de base para avanzar en el alineamiento y armonización de la cooperación internacional; 3) desarrollo de instancias participativas que han dado impulso al diálogo y consenso en el país; 4) demostración de mucha flexibilidad para incorporar nuevas políticas y acciones favorables al combate a la pobreza con una visión de largo plazo que trasciende administraciones y coyunturas políticas. Pero cuando se evalúa su trayectoria y se contrastan los resultados obtenidos hasta el presente en términos de objetivos y metas, es evidente que la ERP presenta rezagos en el desempeño esperado, como se apuntó en el Informe de Avance de la ERP 2005. Por un lado, la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza prevista en el diagnóstico no tuvo el comportamiento lineal y virtuoso enunciado —mayor crecimiento generaría nivel reducidos de pobreza—. Al contrario, la pobreza ha persistido no obstante la mejora relativa del desempeño económico. Por otro lado, los mayores niveles del gasto social destinado al combate a la pobreza no condujeron a su reducción como se previó, así que el cumplimiento de las metas de la ERP ha sido insatisfactorio. Este desconcierto por los resultados obtenidos ha puesto en evidencia ciertas

inconsistencias tanto en el diseño de la ERP como en el marco de su gestión, los cuales necesitan actualizarse. Se cuestiona, para el caso, la falta de una identificación precisa de los pobres y de los factores asociados de la pobreza; la carencia de una focalización efectiva e integral de los recursos destinados a combatir la pobreza; la poca coherencia entre los objetivos y metas de la estrategia y su estructura programática, y la ausencia de un verdadero proceso de apropiación nacional y un real empoderamiento de la estrategia por parte de los sectores más pobres. Esto obliga a su vez, a revisar aspectos como la participación, la coordinación y la institucionalidad misma de la ERP". FUENTE: versión actualizada de la ERP 2006-2007. Gobierno de Honduras.

**3.33.** Lo más significativo de la ERP en el período liberal actual fue la decisión del Congreso Nacional (CN) para transferir parte de los recursos de la ERP a las municipalidades (700 millones) y las condicionalidades que se pusieron a las mismas para recibirlos. Un nuevo rumbo de los fondos estaba marcado.

### **¿Estrategia para la Reducción de la Pobreza o Reducción de la Estrategia contra la Pobreza?**

La palabra resurrección es entendida por la mayoría de nuestra sociedad como volver a la vida. Probablemente es una palabra que aplica perfectamente a la aspiración que se tiene respecto a la ERP, es decir, que vuelva a ser un compromiso y esfuerzo compartido entre gobierno y la sociedad hondureña para combatir uno de los mayores flagelos del país: la pobreza y la desigualdad.

Después de que el Congreso Nacional tomó la decisión de que los recursos financieros disponibles de la ERP pasarán a ser manejados directamente por las alcaldías, el FOSDEH advirtió el riesgo de que se perdieran de vista los propósitos originales de la misma, entre ellos el de convertirse en el largo plazo en un política de Estado, con una amplia y decisiva participación de la sociedad civil.

El objetivo principal de la ERP nunca fue atender las ofertas electorales del partido de turno, alcaldes y diputados; de hacer imagen política de cara a un nuevo proceso electoral o de someter sus recursos a la voluntad irreflexiva de la población. Se trataba de combatir la pobreza de manera significativa y sostenible, a partir de un crecimiento

económico, acelerado y sostenido, y procurando la equidad en la distribución de sus resultados, a través de un mayor acceso de los pobres a los factores de producción, incluyendo el desarrollo del capital humano, y la provisión de redes de seguridad social a favor de los sectores en condiciones de extrema pobreza.

En ese sentido, para el FOSDEH es válido preguntar si las actuaciones de la presente administración se orientan a impulsar la Estrategia para la Reducción a la Pobreza o si por el contrario, lo que buscan es Reducir la Estrategia para la Reducción a la Pobreza.

Un par de hechos que respaldan esta interrogante son:

- a) El 77% de los recursos destinados para el combate a la pobreza, en el marco del Presupuesto General de la República, serán destinados a gasto corriente, es decir a salarios, especialmente de maestros y médicos, lo cual no onlleva a una ampliación de cobertura.
- b) La condonación de la deuda externa para Honduras en el 2006 se calculó en dos mil 770 millones de lempiras<sup>1</sup>, de los cuales el Presidente Manuel Zelaya, decidió quedarse con mil 900 millones para cubrir sus promesas de campaña: matrícula gratis, pago de policías, incremento salarial de empleados públicos, entre otras cosas. Repetimos: no estamos en contra de estas acciones, lo que rechazamos es que se desperdicie la oportunidad única que tiene el país de contar con recursos adicionales para pagar más de lo mismo. Insistimos en que los recursos de la condonación deben servir para generar capacidades en la población, para la reactivación productiva, la ampliación de servicios, como la única vía para salir de la pobreza.
- c) Durante la aprobación del Presupuesto General de la República las autoridades del Poder Legislativo y del Ejecutivo decidieron unilateralmente (y con un matiz eminentemente político partidario) que del fondo restante (lps. 870 millones), 700 millones fueran manejados directamente por las alcaldías con la asesoría del Congreso Nacional. La idea original era distribuir estos recursos entre las 298 municipalidades aplicando principalmente el criterio de "densidad poblacional", es decir dar mayores recursos a las municipalidades más pobladas en perjuicio de las municipalidades más pequeñas, rurales y con mayores índices de pobreza. Hay que aclarar que luego de meses de negociación y presión, que incluyeron

entre otras cosas el anuncio de retiro por parte de los sectores de sociedad civil del Consejo Consultivo de la ERP, el Congreso Nacional reformó parcialmente el Artículo 22 del Presupuesto General y se estableció que los recursos serán distribuidos atendiendo el nivel de pobreza municipal, es decir otorgar mayores recursos a los municipios más pobres para la ejecución de proyectos que permitan la reactivación productiva de sus municipios y regiones.

En resumen, lo que tenemos es que del presupuesto del gobierno central, destinado al combate a la pobreza y que asciende a más de 20 mil millones de lempiras, la población sólo podrá decidir, si acaso, el rumbo de 700 millones de lempiras, es decir un promedio de dos millones por municipio. ¿Se puede combatir la pobreza de un municipio con dos millones de lempiras?, ¿es sostenible una estrategia para la reducción a la pobreza con estos montos?, ¿se puede construir la política social del Estado a partir de la ERP? .Paralelamente a esta situación, FOSDEH manifiesta su temor en torno a que la mayor parte de estos 700 millones se pierdan a causa de la burocracia. (FOSDEH – Suplemento Realidad nacional No. 5)

## 4. Los OFI y la cooperación internacional

- 4.1. En el destino de la ERP en Honduras los OFI y la cooperación internacional tienen una alta responsabilidad. Ese sector siempre estuvo enterado del diseño, ajustes y tipo de ejecución de los programas y proyectos contemplados dentro de la estrategia. Si bien no se puede hablar de un alto grado de coordinación entre el gobierno, los OFI y los países y agencias de cooperación internacional, si cabe señalar un grado aceptable de comunicación entre las partes.
- 4.2. El puente tradicional de coordinación cada vez que hubo redefinición de prioridades y se considerara un realineamiento a la estrategia fue la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, con la asistencia de la UNAT.
- 4.3. Bajo ese esquema los OFI y la cooperación internacional aceptaron (con diferentes tipos de reservas) cambios tan sustanciales como la conversión del Fondo real en un Fondo virtual o que los recursos de condonación y alivio fueran sumados a los ingresos corrientes del Estado. Muchos se preguntan ¿podían oponerse a esas medidas?, ¿qué

grado de consenso al respecto hubo entre los propios cooperantes? o ¿quisieron oponerse o estuvieron de acuerdo? Por supuesto que dentro de la cooperación internacional hay muchas diferencias, incluyendo las agencias multilaterales, bilaterales o las denominadas “solidarias”, y también están sujetas a sus propias limitaciones. En todo caso, la valoración de su propio papel está pendiente.

### **Fondo aci-erp una experiencia positiva**

Una experiencia positiva en el marco de la ERP fue la constitución en agosto del 2004 de un fondo multidonante entre las agendas de cooperación solidarias (que no forman parte del G-16 y que proporcionan recursos no reembolsables) conocido como Fondo ACI-ERP, que tuvo un impulso significativo de parte de las agencias irlandesa TROCAIRE y Oxfam. El Fondo ACI ERP surgió en una coyuntura en la cual la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de la reducción de la pobreza se convirtió en un tema clave. La sociedad civil hondureña enfrentaba varios retos para participar, entre otros: falta de articulación de los procesos, concentración de acciones de incidencia en pocas organizaciones y redes, débil relación con los grupos de base, la poca experiencia en incidencia en políticas públicas. Uno de los obstáculos para enfrentar estos retos era el acceso al financiamiento para sus propuestas y acciones. Es allí donde el Fondo ACI ERP encuentra su razón de ser: canalizar fondos de donantes bilaterales y multilaterales hacia organizaciones de la sociedad civil para potenciar y ampliar sus acciones estratégicas y de incidencia en el marco de la ERP. Hasta la fecha, en el Fondo ACI se han aprobado más de un centenar de proyectos con una cobertura geográfica en más de 100 municipios.

**4.4.** Integrados en el Grupo de Seguimiento (G-16 en la actualidad) surgido como parte de los Acuerdos de Estocolmo, las instituciones multilaterales y bilaterales siempre expresaron su voluntad de contribuir mejorar el impacto de los proyectos sobre la población beneficiaria, garantizar la coherencia con los objetivos sectoriales y nacionales; disminuir los elevados costos administrativos que implica la proliferación de pequeñas unidades ejecutoras; lograr mayor agilidad y capacidad de ejecución; y poner en marcha procesos de participación y auditoría social, a fin de garantizar el mantenimiento, aprovechamiento y la sostenibilidad de las obras que se ejecutaran.

**4.5.** En el G-16 el mandato de las instituciones y agencias priorizó siempre su relación con los gobiernos, para luego proceder a los procesos normales de negociación y suscripción de convenios de cooperación.

### **Un enfoque distinto**

Los ciclos que generan más pobreza en Honduras sólo podrán romperse si se rediseñan los mecanismos institucionales y se fortalece el compromiso de la población, en un esfuerzo conjunto, para movilizar recursos y voluntades de cambio. La ERP resucitará y se volverá creíble si parte de las necesidades, prioridades, realidades y organizaciones de base de la sociedad hondureña. La cooperación internacional debe acompañar un esfuerzo de esa naturaleza y volver coherente sus políticas. Los organismos financieros internacionales, por ejemplo, no puede seguir imponiendo políticas que expanden la pobreza, en lugar de reducirla. Urgen nuevas políticas económicas y sociales que ofrezcan oportunidades reales de superación a la población empobrecida. La forma más efectiva de negar la participación ciudadana es la pobreza. En el interior de Honduras hay procesos interesantes que deben potenciarse. Las mancomunidades que surgen tras objetivos claros, los proyectos innovadores que capacitan en modelos sostenibles, las comunidades que diseñan planes de desarrollo a mediano y largo plazo, el fortalecimiento de las capacidades locales, las redes formales e informales en producción, comercialización y ahorro. En fin, son tantas que no hay justificación para ignorarlas.

## **5. Preocupaciones estratégicas**

El FOSDEH no puede concluir este documento sin destacar las preocupaciones estratégicas que resaltan del análisis, entre ellas:

- Inefectividad de las propuestas de reducción de la pobreza para cumplir sus objetivos formales.
- Expansión de la pobreza, indigencia y desigualdades.
- Minimización del valor de la participación ciudadana.
- Riesgo de politización electoral de programas y proyectos de la ERP
- Falta de recursos sostenibles para llevar a cabo las recomendaciones
- Multiplicidad de iniciativas para la reducción de la pobreza, sin que haya la debida coordinación y coherencia entre ellas.
- Resistencia a la regionalización de las políticas, programas y proyectos.

- Cada vez menor consideración de los procesos y más de los proyectos.
- Demasiada inversión técnica en detrimento de la inversión social efectiva.
- La ausencia de un fondo real ERP
- La manipulación de los recursos de alivio de deuda
- La falta de agilidad en la asignación y desembolso de los recursos ERP asignados a las municipalidades
- La asignación o desvío, sin criterios, de los recursos municipales de la ERP para atender las emergencias del país
- El desconocimiento al hecho que las estrategias regionales de combate a la pobreza, surgida de procesos participativos locales, son un instrumento de tanta validez como los propios planes estratégicos de desarrollo municipal.
- 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

Como lo advierten diferentes analistas, son varias las tendencias que llevan a esperar que, a menos que se adopten medidas de gran alcance y eficacia que desactiven los mecanismos que endurecen la pobreza y la reproducen de una generación a la siguiente, el escenario social de Honduras va a tender a agravarse en los próximos años. A esta perspectiva, lamentablemente hay que sumar la crisis financiera a nivel mundial.

La otra gran conclusión es que con el rumbo actual de la ERP, ninguno de los indicadores proyectados para el 2015 (Objetivos del Milenio y la ERP) lograran su objetivo. En el caso de la tasa de pobreza, se prevé que al final del periodo se habrá alejado, al menos, 15 puntos porcentuales del resultado planeado. De los indicadores considerados, únicamente la tasa de cobertura en educación primaria es la que muestra niveles muy próximos a la meta.

Desde la perspectiva ciudadana siempre hubo organizaciones que advertían que alcanzar las metas requería, además de una tasa adecuada de crecimiento sostenido, la voluntad política de incrementar de manera sustancial y sostenible, tanto la cantidad como la calidad, del gasto social; y la decisión de avanzar en los procesos de transformación nacional en áreas fundamentales y con amplia participación ciudadana.

## ¿Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria o Secretaría de Campaña de los Partidos Políticos?

### Señor Presidente:

Hace un año las organizaciones de ciudadanía que hemos dado seguimiento a la Estrategia para la Reducción a la Pobreza (ERP) expresamos públicamente nuestro repudio al endeudamiento externo que por más de 530 millones de lempiras (27.9 millones de dólares) se dio al país para financiar el gasto corriente de la Red Solidaria "Manuel Zelaya Rosales" y para que bajo la coordinación del Despacho de la Primera Dama remplazara el marco institucional y operativo de la ERP.

En ese momento señalamos que su decisión con respecto al rumbo de la ERP demostraba la poca capacidad y voluntad de su gobierno para el correcto y justo manejo económico y social del país y denunciábamos que los recursos de la ERP, manejados desde la óptica asistencialista de la Red Solidaria, servirían más para la compra de votos de cara a la próxima contienda electoral, que para el combate a la pobreza.

Sin embargo, tenemos que reconocer, que si esa decisión nos parecía totalmente errada, la creación de una nueva Secretaría de Estado, denominada, Ministerio de Desarrollo Social y Red Solidaria, nos parece inmoral dada su condición de Presidente de todos (as) los hondureños (as) por cuanto revela la ambición de su gobierno de concentrar y controlar mayores niveles de recursos públicos para ponerlos a disposición de los políticos que avalen sus "iniciativas" y los "subsidios" encubiertos como proyectos sociales y/o de reducción de pobreza, financiados con recursos nacionales e internacionales.

Los recursos públicos y los de la cooperación internacional, - Señor Presidente- , son para el beneficio de todos (as) los hondureños, especialmente para los más pobres del país, no para su beneficio, el de sus amigos (as) y colaboradores. Nuestros impuestos deberían servir para satisfacer, por ejemplo, las enormes deficiencias del sistema de salud pública, que obligan a los enfermos de insuficiencia renal a protestar por más de un mes frente a Casa Presidencial, para que el gobierno pague la deuda que mantiene con la empresa privada que les brinda el tratamiento, ante la incapacidad de los hospitales públicos de brindar este tratamiento.

En ese sentido, nos parece igualmente cínico que una decisión como esta sea justificada como una nueva acción del gobierno en su lucha contra la pobreza, cuando a la luz del día, todos (as) sabemos que es el tiro final, a la posibilidad para que la ERP se convirtiera en algo más que una sumatoria de proyectos y en la justificación ideal para el pago de burocracia.

Si usted alguna vez tuvo tiempo para leer cuál era el objetivo que perseguía la ciudadanía con respecto a la ERP, se dará cuenta que son absolutamente diferentes a los de la Red Solidaria, ahora convertida en Secretaría de Estado, por lo cual desde ya advertimos el fracaso y el despilfarro de recursos, nacionales e internacionales que se hará en nombre de la pobreza a través de esta nueva dependencia, que será el "ente rector, coordinador, planificador y ejecutor de todas las disposiciones, acciones e intervenciones, que se desarrollan dentro del marco social del país", pero que arrastrará una visión asistencialista en su función.

Nadie en su sano juicio, puede creer que un país pueda superar sus niveles de pobreza e indigencia a partir de la entrega de subsidios o de medidas eminentemente populistas que no tienen ningún respaldo económico-social, es decir, que con este nueva Secretaría, antes que unificar, estamos fragmentando los escasos avances en la construcción de una política social y estamos profundizando el divorcio existente entre la política económica y la política social del país.

Concretamente en este punto, denunciamos que:

1. En lugar de reducir el tamaño de la burocracia gubernamental como lo había prometido cuando tomó posesión como Presidente de la República, se aumentará aún más el gasto corriente del Estado, a partir de la contratación de personal para esta Secretaría y que no dudamos serán los activistas políticos que se necesita contratar para que peguen afiches, coordinen y asistan a las concentraciones electorales o de apoyo al gobierno, etc, etc.
2. Seguramente para el pago de estos activistas se recurrirá a más préstamos, es decir deuda externa, con el BID, quien también tiene una responsabilidad económica y moral en este entuerto. No descartamos que también parte de las donaciones y de los recursos de la cooperación internacional se destinen a este rubro.
3. Alertamos a la cooperación internacional, especialmente a la agrupada en el G-16 de los enormes vacíos que

en materia de transparencia plantea este cambio de institucionalidad, sobre todo para dar un seguimiento a nivel de "implementación de política pública", así como para realizar auditorías contables y de impacto.

4. Lamentamos que el gobierno siga tomando decisiones tan importantes, como la conducción de la política social del Estado, de espaldas a la ciudadanía, lo que evidencia lo sesgado de esta decisión y su verdadera opinión sobre la importancia de la participación de la sociedad civil.
5. Deploramos que el Congreso Nacional haya aprobado una iniciativa de esta magnitud, el mismo día en que fue enviada desde la Presidencia de la República, a media noche, dispensándole dos debates y sin ningún tipo de reflexión por parte de los diputados (as), quienes desde luego, también serán favorecidos con esta nueva dependencia. Sabemos que muchos de ellos tratarán de lavarse las manos y evitarán a toda costa no discutir a fondo esta Ley para dejar abierto el camino para el manipuleo político, que vía reglamento se definirá.

### **Finalmente, Señor Presidente,**

Esperamos que usted y sus colaboradores puedan tener una lectura más acertada del panorama actual y futuro del país. La crisis económica que se le avecina a Honduras, por razones internas y externas es de proporciones realmente alarmantes, como para seguir derrochando los pocos recursos internos y los que se obtienen de la cooperación externa para seguir derrochándolas en iniciativas para figurar públicamente y perpetuar el caciquismo político personal.

Le sugerimos que si usted quiere mejorar la conducción del país, a partir de la creación de más instituciones, vuelva a poner en funcionamiento la Secretaría de Planificación Estratégica a través de la cual se tenga una visión más integral y técnica del país, que oriente desde esta perspectiva el tipo de políticas, programas de inversión estratégica y la gestión del gasto público que cada una de las regiones y del país en general necesita para lograr un desarrollo integral y sostenible.

**FOSDEH, CIPRODEH, Foro Regional del Valle de Sula, Foro Regional de Combate a la Pobreza – Centro, Foro Regional de Combate a la Pobreza – Sur, Comisiones Ciudadanas de Transparencia de los municipios de Maraita y San Ignacio del Departamento de Francisco Morazán, Comisión Ciudadana de Transparencia de Marcala, La Paz.**

## 6. Pese a todo, el país sigue vivo

Para no concluir con la desesperanza de un proceso fallido, hay que recordar que de acuerdo a las proyecciones de población realizadas a partir del Censo del 2001, la población de Honduras suma 7, 5 millones de habitantes en la actualidad y se estima que llegará a 8,8 millones personas en 2015, manteniendo una tasa de crecimiento anual que cambiará de 2.3% a 1.9% en el período en cuestión.

El crecimiento demográfico, que en términos absolutos representará un promedio de 168,618 personas anualmente, se basa en la tendencia de las variables: natalidad, mortalidad y migración internacional. En términos de la dinámica demográfica, la población hondureña seguirá siendo mayoritariamente joven. La edad promedio nacional es de 23.3 y el promedio de edad a nivel rural es de 22.4. Los niños y jóvenes menores de 19 años de edad componen alrededor de la mitad de la población de Honduras. El país, pese a todo, sigue vivo; y es en sus propios recursos humanos donde descansa su verdadera esperanza de cambio.

