

Comentarios de Trocaire a la ERP actualizado, noviembre de 2006

El motivo para actualizar la ERP es probablemente en primer lugar relacionado al cambio de gobierno y el deseo de la parte del gobierno Liberal de tener una estrategia propia. Sin embargo, el nuevo documento no tiene nada drásticamente diferente del anterior, y notablemente los 13 metas núcleos y sus indicadores no han sido cambiado desde la actualización de 2005¹. Lo que es diferente es el empuje retórico del documento y el nuevo marco operativo – el tercero sugerido desde el lanzamiento de la ERP original en 2001. El borrador de la ERP actualizada de 2006 contiene un análisis mucho menos multidimensional y menos profundo de la pobreza; un agenda gravemente disminuido en cuanto el tema de gobernabilidad; pocas referencias a los derechos humanos; y una visión fuerte del desarrollo basado en un enfoque del crecimiento económico. Aunque el documento empieza con un capítulo entero dedicado a la justificación de la necesidad para otra estrategia, una debilidad fundamental de esta actualización de la ERP es su falta de análisis sobre los dificultades ya encontrados en el proceso hasta la fecha. El nuevo documento echa la culpa de todos los fracasos anteriores a la base teórica de la estrategia original. En nuestra opinión, el verdadero defecto es que ambas versiones carecen de un enfoque basado en un concepto del desarrollo como un derecho de los ciudadanos.

Esa comentario examina la nueva estrategia desde los aspectos siguientes: el análisis macroeconómico, la apropiación nacional de la ERP (incluyendo aspectos de transparencia y gobernabilidad) y los derechos humanos. Comparamos le versión entregado por el gobierno en Octubre 2006 con la versión previa de la ERP que fue publicado en Abril 2005.

1. Análisis macroeconómico

1 (i) Análisis y justificación

El primer capítulo de la nueva ERP hace dos preguntas: ¿porque el crecimiento económico moderado en Honduras no ha traducido en menor pobreza, y porque el aumento del gasto público no ha resultado en la reducción de la pobreza? El nuevo documento mismo demuestra un aumento ligero en ambas tasas de incidencia de pobreza y la pobreza extrema en Honduras en 2005, alcanzando 65.3% y 47.1% de la población respectivamente (p 15). Un aspecto crítico en la respuesta de las dos preguntas es que hasta la fecha el Gasto Publica Social y el Gasto en ERP no ha sido pro-pobres. El documento saca una conclusión teórica, que no hay una conexión lineal entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza: pero es de recordar que las versiones anteriores del ERP ya habían reconocido esto aspecto y habían hecho hincapié en la necesidad de un compromiso explícito para el crecimiento pro-pobres equitativo y sostenible. La ERP actualizada, como los anteriores, presta mucho atención a la relación débil entre el crecimiento y la reducción de la pobreza; sin embargo continua proponiendo una estrategia de la reducción de la pobreza basado casi exclusivamente sobre el crecimiento nacional macroeconómico, excluyendo otros elementos y especialmente excluyendo un enfoque sobre la distribución equitativo.

La conexión existente entre el aumento del Gasto Publico Social y la reducción de la pobreza es ante todo débil porque el gasto no ha sido pro-pobre hasta la fecha. Las estadísticas del Banco Mundial indica que menos de 46% del gasto público social es recibido por los pobres, quienes representan el 51% de la población: lo que es mas

¹ El solo cambio en los indicadores

sorprendente es que los no pobres benefician significativamente del Gasto ERP. Solamente el 54% de estos gastos llega a los pobres². En realidad, los dos quintiles más ricos del país – la gente más rica- reciben hasta 30% de los gastos totales dirigidos a la reducción de la pobreza. El mismo estudio demuestra que también hay ineficiencias y filtraciones en el utilización de los fondos y que los no pobres reciben transferencias en las áreas de educación, salud y asistencia social de fondos que deberían estar dirigidos a reducir la pobreza. Se concluye que una razón clave para el fracaso de reducir los niveles de pobreza en Honduras hasta la fecha es que más de la mitad del dinero dedicado al gasto social ha beneficiado los que no son pobres.

Los detalles de los gastos de pobreza realizados hasta la fecha no están incluidos en la estrategia actualizada. En el análisis de la pobreza en el capítulo 2, las estadísticas sobre el gasto público son citados y hay reconocimiento que el gasto público social no ha sido pro-pobres. La cuestión del gasto social esta tratado otra vez en el capítulo 3, bajo el título “Priorizar las acciones en favor de zonas y grupos más postergadas del país”. Esa sección propone un sistema complejo de asistir a los más pobres desde abajo hacia arriba, desde un criterio no muy explícito. A lo largo del documento, la pobreza es identificada geográficamente y se propone enfocar el apoyo en las municipalidades menos desarrolladas, pasando por alto los niveles de pobreza que existen aun en las zonas más ricas del país. El Anexo E se hace una nueva definición del Gasto en Reducción de la Pobreza, asignándolo a 6 ejes (Educación; salud y nutrición; protección social; infraestructura; producción y acceso a activos; gobernabilidad y sostenibilidad). La conexión entre el gasto social y el crecimiento esta fuertemente mantenido a lo largo del documento y la nueva estrategia no contiene ningún nuevo compromiso para medidas redistributivas para mejorar las condiciones de vida de los pobres.

El documento actualizado afirma en el capítulo 1 que una nueva ERP es necesario porque la actual ERP no funciona: explicando que la razón por eso es la débil relación entre el crecimiento y la reducción de la pobreza. Sin embargo, con el análisis ofrecido, es difícil imaginar que esa nueva estrategia será más eficaz que sus predecesores en establecer un vínculo entre el aumento de gasto público y la reducción de la pobreza. Mientras que el documento refiere a una aseveración de una organización de la sociedad civil, que la desigualdad estructural es el factor mas influyente de la pobreza en Honduras, no trata de integrar la cuestión de la desigualdad en el análisis ni en los remedios ofrecidos. Considerando la dedicación de un capítulo entero a los evaluaciones de los fracasos de la ERP anterior, eso es un omisión importante. Además, la actualización de la ERP en 2005 había hecho referencia a la posición clave de la distribución equitativa de la riqueza en la reducción de la pobreza (“Distribución del ingreso y los factores de producción”, p 33). La nueva ERP pone énfasis en el acceso a bienes productivos pero la distribución mas equitativo del ingreso ha desaparecido. Eso es insostenible en una situación donde el 51% del total del consumo nacional esta compartido entre los 20% más ricos en Honduras, dejando 80% de la población con menos de la mitad de consumo total³. Al mismo tiempo el 20% de los más pobres tiene que conformarse con el 5% del consumo nacional.

El análisis de la pobreza en el capítulo 2 es mucho menos matizado y detallado que en los versiones anteriores de la ERP. Si bien es cierto hay mayor uso de información de fuentes hondureñas, especialmente del ENCOVI (2004), de INE e UNAT, el análisis de la pobreza esta definido casi solo en términos monetarios: por ingreso, consumo y

² Banco Mundial: Honduras Reporte de pobreza, Junio de 2006

³ Banco Mundial, op cit

necesidades básicas. Ignora prácticamente el tema de la gobernabilidad y los dimensiones de los derechos humanos en la pobreza (ver debajo), ni trata de desagregar la pobreza por factores aparte de ubicación geográfica (rural es peor) e ingreso / consumo. La ERP anterior había incluido secciones específicas para las discapacidades, los de tercera edad, niños, mujeres y grupos étnicos; y también el empeoramiento del ambiente y los recursos naturales. También había dedicado una sección entero del diagnóstico al tema de la gobernabilidad y la democracia participativa⁴. Mientras que la ERP anterior representó un reconocimiento multidimensional de la pobreza, la versión actualizada tiende a ignorar estas dimensiones. Desafortunadamente no han utilizado ninguno de los análisis de la pobreza producidos por organizaciones de la sociedad civil hondureña con amplia participación de los pobres.⁵

En su conjunto, el análisis de la pobreza en la ERP actualizada es una regresión desde los documentos anteriores, y es alarmante que el documento actual abandone un enfoque basado en los derechos humanos o la agenda de la buena gobernabilidad. El enfoque nuevo es más que todo tecnócrata y economicista. La estrategia propone que la mejor manera de superar la pobreza es invirtiendo en las capacidades productivas de los pobres, afirmando que los enfoques anteriores defectuosos han sido dirigidos por el “asistencialismo”. A pesar de las referencias numerosas a ese fenómeno, nunca está definido, ni se identifican los fracasos específicos del antiguo ERP en el contexto de Honduras. En lugar de eso, se rechaza las intervenciones de la ERP anterior, sin mayor interrogación sobre sus fortalezas y debilidades. La nueva versión de la ERP tiene una hipótesis que la pobreza es una cuestión ajena de la sociedad y de la economía, y los que son responsables para cambiar la situación de la pobreza son los pobres mismos y no la sociedad. En la página 49, “La ERP como política integral con “enfoque de activos””, la motivación para la inversión en la productividad de los pobres está descrito: *reducir las brechas de desigualdad entre pobres y ricos por medio de la ampliación de los activos y las oportunidades de los pobres*. La inferencia es que los pobres se pueden escapar de la pobreza por sí mismos si logran algunos activos sin el compromiso activo de la sociedad; una estrategia de “poner los pobres a trabajar” que menosprecia los obstáculos estructurales experimentado por los pobres.

El capítulo 3, “El Nuevo Marco Conceptual de la ERP”, es una adición completamente nueva a la estrategia, y es aquí donde la nueva ERP está distinguiéndose de sus predecesores. En ese capítulo, hay referencias frecuentes a la publicación del Banco Mundial en 2006 “Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles”. Ese capítulo se fija mucho en los argumentos de la publicación que propone un rol para los pobres en la búsqueda de soluciones económicas para aumentar el crecimiento pro-pobres. El concepto mismo es circular: sugiere solamente una respuesta económica a un problema social muy complejo, donde los pobres son los agentes económicos de su mismo rescate, mientras que las responsabilidades del Estado – y los derechos ciudadanos están gravemente disminuidos. Además, ese paradigma del círculo virtuoso como está presentado en el documento actualizado de la ERP falta un contexto específico hondureño, aunque es la racional principal para la estrategia actualizada.

⁴ pp. 50-53: “Fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa en el marco de la ERP”; en particular la primera sección: : “Transparencia en la gestión pública y la sociedad civil”

⁵ En el occidente del país ASONONG ha producido un diagnóstico participativo de la pobreza en 3 departamentos; Popol Nan Tun realizó un estudio de pobreza en el Aguan; Fosdeh ha trabajado con organizaciones locales en la zona Central y Sur del país y con el Foro de Valle de Sula.

Utilizando lenguaje de los círculos viciosos y virtuosos, la base de la nueva ERP es de incorporar intervenciones complementarias a niveles macro y micro, a fin de estimular sinergias. El concepto circular del paradigma espera que el crecimiento sea iniciado por los pobres, generando recursos para combatir la pobreza y aumentar el crecimiento. Al centro del “marco de nuevo concepto” es la aserción que “ el crecimiento es necesario pero no siempre es suficiente”. Eso no es una aserción diferente al lo de la ERP en 2005 (p68) que el “crecimiento económico acelerado, que es equitativo y sostenible, es un condición previa para la reducción de la pobreza”. Mientras que el énfasis ha cambiado ligeramente, los dos documentos están basados en el concepto que la reducción de la pobreza necesita crecimiento económico pero que la gestión y distribución de ese crecimiento es central. Eso es un marco conceptual relativamente confusa, difícilmente se ve en el documento como se va a implementar dicho visión. Considerando eso, lo que es ausente en ese capítulo, y la ERP en general, es la falta de aplicación de estos conceptos al contexto hondureño. Discuten como el plan anterior no era “integrado” pero falta una reexaminación mas serio sobre los factores prácticos que han contribuido a una implementación débil de la ERP en el pasado tales como la falta de voluntad política, las débiles capacidades institucionales, y la corrupción. En la pagina 53 proponen una nueva estructura Comités Regionales o Departamentales de Desarrollo Social para la coordinación de la implementación de la ERP pero no hay mayores detalles de cómo estos podrían funcionar.

(ii) Aplicando el análisis macroeconómico

El análisis macroeconómico se aplica al contexto práctico hondureño proponiendo en el capítulo 4, un programa estructural de la ERP. Los detalles del plan están presentados en la pagina 62 como 4 áreas estratégicas (Ampliación de Capacidades- acumulación de capital humano; Creación de oportunidades, participación en el mercado y aumento de la productividad; Acceso a infraestructura económica y social; Gestión de riesgos) acompañadas de los elementos de sostenibilidad y los ejes transversales. Las metas y medidas y los indicadores están elaborados en los anexos. La mayoría son idénticos o muy similares a la ERP anterior. Ninguno tiene indicadores adecuados para medir el impacto de las políticas. A pesar de tanto insistencia sobre la necesidad de tener una ERP “integral” no hay una propuesta de cómo se va a integrar estos 4 pilares fundamentales. Hay una ausencia total de demostrar como se puede trabajar con tantos ejes transversales y como los van a integrar en la estrategia

El primero y más prominente elemento del programa – la sostenibilidad de la ERP- es la estabilidad macroeconómico, con metas que parecen prescritos por el FMI: un marco fiscal estable, inversiones privadas, tasas de interés bajas, mercados financieros fuertes. Todos los otros elementos están subordinados a eso, entonces por ejemplo, la seguridad pública es vista no como un bien publico para los ciudadanos pero como un medio para atraer inversiones privadas, aumentar turismo y crecimiento económico.

El Área Estratégica 2, “Creando oportunidades a través de la participación en el mercado” constituye una agenda directo de la liberalización y desregulación del mercado, orientado hacia la integración en los mercados internacionales, en particular a través de CAFTA y otros convenios de comercios regionales e internacionales. Hay énfasis otra vez en la apertura al comercio internacional, reiterado aun mas fuerte, en el capítulo 8 dedicado a los riesgos de la Estrategia, donde el éxito de la estrategia esta vinculado fundamentalmente al crecimiento económico. Existe una premisa que el crecimiento solo es posible a través de un aumento de competitividad generado por ser miembro de

CAFTA. Hay un reconocimiento que se debe crear un entorno que apoya la pequeña y mediana empresa y es necesario la creación de más empleos formales. La calidad y seguridad de tal empleo es importante – en particular cuando el elemento núcleo de la política de crecimiento industrial en Honduras es en el desarrollo del sector de la maquila.

Uno de los objetivos del Área Estratégica 2 es actualizar las reglas del mercado laboral, pero en la realidad, Honduras ya tiene un mercado laboral muy regulado⁶. Evidentemente no se trata de nuevas leyes sino la implementación eficaz de las existentes para que los ciudadanos hondureños puedan tener seguridad de empleo. El mercado laboral en Honduras es débil, donde, según la ERP (p24), 41% de trabajadores reciben menos del salario mínimo legal; un monto que provee apenas la mitad de fondos necesarios para comprar la canasta básica⁷. En este contexto y en la ausencia de compromisos políticos de mejorar la situación, es difícil ver como una agenda de liberalización del comercio es consistente con un compromiso al crecimiento económico sostenible y equitativo.

La nueva ERP, como sus predecesores, tiene un régimen del crecimiento neoliberal como prioridad y como punto focal de su enfoque de la reducción de la pobreza. De esa manera, replica los fracasos de la estrategia anterior. Dando la manera casi secreta en que se preparo esta versión actualizada de la ERP y la falta de consulta con la sociedad que caracterizo el proceso de planificación, no es sorprende que las necesidades de los pobres no son articulados en el análisis de la pobreza ni en la estrategia sugerida. Parece en realidad una perspectiva con un enfoque académica que adopta soluciones teóricas a problemas teóricos. Es muy importante que la implementación de la estrategia incorpore la contribución de los que últimamente sacaran provecho de los resultados.

El documento sugiere poner los pobres al centro de la estrategia de la reducción de la pobreza, lo que parece como un iniciativa fuertemente democrático. Sin embargo, la estrategia lo hace de una forma extraña. Los pobres están considerados como un grupo aparte de los demás, responsables por su propio desarrollo y también por su propia pobreza. Por ejemplo en el diagnóstico de la pobreza en el capítulo 2, según la parte sobre la gestión de los recursos naturales, la deforestación es acreditado a los prácticos agrícolas “ignorantes”, sin mencionar las intervenciones de otros negocios privados, que actúen con impunidad en el saqueo del medio ambiente sin intervención del gobierno hondureño. En general las responsabilidades del sector privado para contribuir al desarrollo del país son ausentes en esa estrategia, aparte de unos comentarios que atribuyen al sector privado un papel similar a las ONGs como ‘contrapartes’ en el proceso del desarrollo. El papel perjudicial de las industrias extractivas y la devastación (ambiental, financiera, humano) causado por la tala ilegal de árboles y también la ganadería en gran escala, no están mencionados, con excepción del hecho que la minería sigue como una parte central del plan de crecimiento económica nacional. El papel del Estado de Honduras en la promoción y protección de los intereses de los inversionistas, a veces en oposición directo a los intereses de los pobres y en particular de los pobres rurales, tampoco esta tratado como factor causal de pobreza y conflictos nacionales.

⁶ Banco Mundial, op cit p 35

⁷ Banco Mundial, op cit

2. Apropiación, Gobernabilidad y Participación de la Sociedad Civil

(i) La desaparición de la agenda de gobernabilidad

Es impresionante que la ERP de 2006 haya excluido la agenda de gobernabilidad, que estaba muy presente en las versiones anteriores. A pesar de las críticas de la versión ERP 2005, es evidente que la estrategia anterior reconoció el papel de la gobernabilidad y la transparencia en el proceso de la reducción de la pobreza e incluyó objetivos para mejorarla en el contexto de Honduras. El diagnóstico de la pobreza de la ERP en 2005 dedica tres y media páginas a la tema de gobernabilidad y la participación democrática. Según este diagnóstico, relaciona la cultura institucional débil en Honduras directamente como causa de la pobreza que tiene que ver con: el acceso a la justicia, la implementación eficaz de la legislación laboral, y la participación de los pobres en la definición de las políticas públicas. El diagnóstico de la pobreza de 2005 hace énfasis en los efectos insidiosos de la corrupción y la falta de la transparencia, indicando que la corrupción últimamente debilita la *redistribución* de la riqueza y que el Estado depende de una política social pro-pobres para su legitimidad. La sección entera tiene raíces en el lenguaje del PNUD, promoviendo gobernabilidad como una manera de promover el desarrollo humano.

El análisis de gobernabilidad está ausente de la nueva ERP. En los primeros 25 páginas del diagnóstico que forma parte del capítulo más largo y detallado del documento, no hay ninguna referencia a las cuestiones de la gobernabilidad, la transparencia o la participación. El concepto de la pobreza es inadecuado: niega la responsabilidad del Estado hondureño y la cultura institucional; también ignora la importancia del liderazgo nacional para diseñar e implementar con la participación de toda la sociedad una estrategia destinada al beneficio de la mayoría de los ciudadanos hondureños que viven en condiciones de pobreza extrema.

Las estrategias de 2005 y 2006 presentan otros contrastes inquietantes. El análisis en 2005 indica una apreciación de los efectos corrosivos de la corrupción y la ausencia de la transparencia. El análisis anterior desarrolla 5 líneas estratégicas, dos de las cuales son relacionados a los objetivos de la gobernabilidad y apropiación de la ERP. Promueven la inclusión explícito de los más pobres en la formulación de las políticas y las tomas de decisiones y ataca la impunidad judicial extenso que niega la protección de los derechos humanos. La versión de 2006, al contrario, no hace referencia a la falta de transparencia que socava el gasto social y tampoco a la falta de confianza pública en el Estado; ni hace referencia a la impunidad judicial. Al contrario, en la página 53, el enfoque cambia completamente al concepto de la “co-responsabilidad” (ver debajo), y propone únicamente la inclusión de los más pobres en el proceso del monitoreo y evaluación de la estrategia- pero sin referencia a la participación en la toma de decisiones, en la formulación de las políticas o en la implementación. El enfoque ha cambiado - de los pobres que toman decisiones hasta los pobres como participantes en el proceso de gestión técnico. La transparencia está presentado como algo que puede (y debe) ser garantizado por la sociedad civil (no el Estado) trabajando a través de auditoría social como un órgano de gestión público, en lugar de cómo un contraparte comprometido en promover el cambio pro-pobres. Lo mismo ocurre con los ejes transversales de la descentralización y la transparencia. En los 6 objetivos estratégicas no hacen ninguna referencia a los pobres y solo una refiere a la sociedad civil-todos los otros objetivos son relacionados a la inversión, los servicios públicos, la información o los procesos de contratación.

(ii) Valorando la apropiación de la ERP

El capítulo inicial, una justificación de la ERP actualizado, aborda la cuestión de la participación ciudadana en el proceso de la ERP hasta la fecha. Reconoce que a pesar de un proceso de consulta extenso, todavía hay una falta de apropiación nacional de la ERP. No es considerado como política de estado en materia de desarrollo. En vez de realizar un análisis sobre esta falla, la énfasis principal de la ERP actualizada es sobre los fracasos de la *sociedad civil*, su falta de legitimidad entre los ciudadanos (especialmente entre los pobres) y su inestabilidad de alcanzar consenso sobre estrategias y acciones. El documento dice que la participación era poco profunda, solo incluyó los pobres que son organizados, probablemente excluyendo los más marginados para quien la estrategia había priorizado sus acciones. Es notable que el documento no propone como conseguir un nivel mayor de inclusión social.

Un segundo defecto en el proceso participativo es el reconocimiento del impacto negativo causado durante los cambios de gobiernos. El documento reconoce que la implementación de la ERP ha sido politizada, y que no hay ningún compromiso político en la gestión de una administración a otra. Aunque reconoce la falta de gestión en el proceso de continuidad de la ERP no señala las acciones específicas de los gobiernos o las instituciones gubernamentales a nivel municipal que hayan contribuido a debilitar la estrategia.

Identificando la falta de la voluntad política como un problema clave en la implementación de las estrategias anteriores, la estrategia no surge maneras efectivas de abordar el problema en el futuro. En primer lugar, el nuevo marco pone la “Red Solidaria” como la principal manera de garantizar la protección social a las personas más pobres y vulnerables (en la página 70 como artículo y en el Anexo D). Esa Red es un proyecto de la Primera Dama significando que es inevitable que habrá una falta de continuidad cuando cambia el gobierno otra vez. El marco institucional del plan no es muy claro. El documento solo hace una referencia al rol de las municipalidades en la implementación de la ERP. No hay detalles sobre eso, no hay objetivos claros o indicadores, y las limitadas capacidades municipales no están reflejados en la sección de riesgos. El papel del Congreso no está mencionado en el documento, ni el rol de los partidos políticos que no están en el gobierno.

(iii) Participación Ciudadana en la ERP

La inclusión de capítulo entero (capítulo 7) sobre la tema de la participación ciudadana es muy bienvenido en principio. No obstante, el contenido del este capítulo es decepcionante. Es más que todo funcional, perfilando las estructuras donde la participación ciudadana ya existe. Donde el documento intenta abordar la cuestión de la participación ciudadana, hay poca atención a los fracasos *prácticos* en el proceso hasta la fecha. Mientras que discute los papeles institucionales de la CCERP y los PEDMS por ejemplo, no surge remedios para los problemas encontrados hasta ahora que hayan limitado la eficacia de estas estructuras.

Las pocas lecciones aprendidas articulados en los capítulos 1 y 8 sobre la participación ciudadana, no son incorporados en los modalidades de participación propuestas en el

capítulo 7. A pesar de que el documento menciona muchas veces los compromisos para fomentar la inclusión, y especialmente la inclusión de los más pobres, el capítulo 7 trata la “sociedad civil” como un aspecto sencillo y monolítico de la vida política en Honduras. Si la participación es verdaderamente un objetivo de la estrategia, necesita estar más articulado de una manera más profunda e integrada durante todo el documento y no solo añadido al inicio o al final.

En el capítulo 3, un objetivo postulado es el fortaleciendo de la participación de la sociedad civil en la ERP y la corresponsabilidad de los pobres (p 53)⁸. Ese nuevo concepto que no apareció en los ERPs anteriores y que en su perfil muy breve parece de un modo sospecho como una nueva condicionalidad. Mientras que el documento no explica como la corresponsabilidad funcionará, dice que “consiste en una acción específica por parte de la persona o familia, como requisito básico para ser participante en una programa o acción gubernamental”. No es claro si eso representa una manera positiva de integrar los individuales como sujetos en el proceso de desarrollo o si es una manera de controlar los beneficiarios de los programas estatales. De todas maneras, es difícil ver como eso califica como el “fortalecimiento de la participación de la sociedad civil” en la ERP. Representa otra instancia donde culpan a los pobres para su pobreza.

En el último capítulo de la ERP, se trate los riesgos de la estrategia, poniendo énfasis más que todo en los riesgos asociados con la participación de la sociedad civil. El capítulo identifica 4 maneras distintas como “los grupos de presión” pueden ser definidos como un riesgo a la implementación de la estrategia. Los grupos descritos no incluyen las elites que poseen la capacidad de debilitar la agenda nacional de la reducción de la pobreza, acaparando por si mismo recursos y bienes, sino los grupos mencionados son de la sociedad civil y las organizaciones gremiales. Reflexiona también sobre la falta de legitimidad de ciertos sectores del CCERP y sus debilidades técnicas. El documento no explica porque la CCERP falta legitimidad ni refleja el hecho de que el proceso de la selección de los representantes a la CCERP ha sido supervisado por el Ministerio de Gobernación desde 2004. Para superar eso y otras dificultades enfrentados por la CCERP, un Comisionado Presidencial de la ERP ha sido creado pero su rol descrito en la página 107 esta limitado a priorizar los proyectos descentralizados a financiar con fondos HIPC y actuar como Secretario Técnico de la CCERP.

Mientras tanto los riesgos no abordan el papel de las municipalidades en la implementación de la ERP ni evalúan si tienen las capacidades necesarias. La descentralización es clave para una ejecución efectiva y equitativa de la ERP pero los potenciales fracasos a nivel municipal no son considerados significativos para inclusión en el capítulo sobre los riesgos (la versión de 2005 tiene casi 2 paginas sobre los riesgos municipales). Otra vez, hay un ausencia clave del papel del Congreso Nacional y otras instituciones políticas en el capítulo. La conclusión algo “alarmante” es que la sociedad civil es el mayor responsable para amenazas potenciales a la estrategia.

3. Los Derechos Humanos

La ERP actualizada ha abandonado el lenguaje de un enfoque basado en los derechos, sustituyéndole con un lenguaje que describe los pobres como unidades de la

⁸ Reemplaza la sección que corresponde al título “fortaleciendo la participación de la sociedad civil y la descentralización” en el ERP de 2005.

productividad. El análisis estructural en el documento no se fija en los derechos de los pobres. Para ser pro-pobres es necesario colocar los derechos humanos y la protección al centro de la estrategia como un pre condición obligatoria para el desarrollo sostenible y equitativo. El análisis de la pobreza esta limitada a las dimensiones económicas de la pobreza y el enfoque para combatir esa situación esta basada únicamente en garantizar acceso de los pobres a los bienes ignorando otras formas de garantizar sus derechos fundamentales.

En el capítulo 3, en la sección de “La ERP como política integral con “enfoque de activos””, hay 4 áreas de acción fundamentales. Las áreas son: Capacidades, Oportunidades, Infraestructura y Protección. La inclusión de la última área es muy débil: refiere al acceso a seguros de vida, salud y de incapacidad para los pobres (p 49) y no a las redes de protección necesarios para las personas viviendo en condiciones de vulnerabilidad extrema.

La sección sobre la sostenibilidad de la ERP (capítulo 4) incluye un párrafo titulado la “seguridad pública”. La seguridad esta tratado no como un bien publico para la ciudadanía mas como una manera para atraer la inversión privada, el turismo y el crecimiento económico. El lenguaje es funcional, y aunque una de los resultados estratégicos es de garantizar los derechos humanos, el resultado es débil y vago (como los otros debajo de ese titulo) sin metas o indicadores específicas. Al contrario, en la sección correspondiente de la ERP de 2005, hay una introducción sobre el tema de la justicia y la seguridad ciudadana como elemento central de los derechos humanos y la paz equitativa y como derecho constitucional de todos los ciudadanos hondureños.

La cuestión de las capacidades que fue mencionado de una manera ligero en el capítulo 3, esta elaborado en el capítulo 4. Propone una estrategia de acumulación de capital humano a través del mejoramiento de algunas limitadas capacidades. Los objetivos estratégicos en esa área de acción abordan los temas de la educación (solo en el sector formal), actividades culturales y deportivas, y la salud. Eso es una reiteración del enfoque de las capacidades de la página 49 donde se identifica las brechas en las capacidades como los servicios educativos y bienes nutricionales, y el acceso a la capital financiero. Ese enfoque es muy reduccionista y otra vez no se fija en los derechos de los pobres: las capacidades tienen que incluir también la participación social y política, acceso a múltiples servicios, y un compromiso explícito de apoyo a los más marginados en la sociedad (no solo las mujeres y minorías étnicas). Las capacidades deben abarcar a las oportunidades de empleo para los pobres (rural y urbano) y el empoderamiento de la sociedad civil para fortalecer la democracia hondureña, objetivos decisivos para el desarrollo sostenible e integral.

El enfoque de la nueva ERP sobre la tema de la marginalización es desconcertante. En el diagnostico inicial de la pobreza y durante todo el documento, la pobreza esta descrito como un fenómeno sencillo y no como una experiencia distinto para cada persona y comunidad. El diagnostico de la pobreza mismo tiene un enfoque en los factores económicos y no hay referencias a los multi- dimensiones de la pobreza, representando una regresión de las estrategias anteriores que eran mas enfocados en la marginalización. En el capítulo 3, “El nuevo marco conceptual de la ERP”, la marginalización esta abordado. Otra vez identificando los pobres como unidades productivos (en las paginas 50 y 51), describe el nuevo enfoque para los más pobres, como grupo meta. Esos son descritos como hogares con mujer solas, o con parejas muy jóvenes, de tercer edad, con bajo nivel de escolaridad o hogares afectados por el desempleo o dependencia en un

ingreso; son los mismos grupos metas de la ERP anterior. El documento identifica el género y los grupos étnicos como ejes transversales. Pero no hay un análisis de cómo el género o la etnicidad tienen impacto en la pobreza o en la sociedad y así implica que todas las mujeres y grupos indígenas son pobres. Es preocupante que la “integralidad” se limite a la coherencia geográfica. La estrategia necesita transversalizar el concepto de la vulnerabilidad en todas sus dimensiones en cada área estratégica.

Vale la pena subrayar que el VIH/SIDA no está mencionado ni una vez en la estrategia. A pesar de las referencias a la importancia de la salud y la nutrición, no se fija en los desafíos de la pandemia de VIH, su impacto sobre los medios de vida particular y de la sociedad y las necesidades específicas y derechos de las personas viviendo con VIH/SIDA.

4. Otros elementos omitidos

La nueva estrategia omite varios aspectos muy importantes para entender y responder a la pobreza en Honduras. Además de la falta de enfoque en los derechos humanos, la gobernabilidad, y también la exclusión de la tema de VIH/SIDA, hay dos grandes vacíos: el género y especialmente la pobreza en zonas rurales.

(i) Género

La estrategia contiene varias referencias al género y sigue mencionando las mejoras de la posición de Honduras en el índice de género como una de sus 13 metas. Sin embargo, las referencias son abstractas y no basadas sobre un análisis profundo del género. Estudios del Banco Mundial demuestran que en los hogares con mujeres jefes hay una tendencia de tener niveles más altos de consumo que en los hogares con hombres solteros como jefes, gracias al impacto de las remesas de los emigrantes⁹. El impacto del género en los medios de vida en Honduras es sutil y no se puede concluir que las mujeres solas son un grupo vulnerable, como surge en la ERP. Es necesario realizar un análisis más profundo del género para identificar maneras en que las mujeres tienen desventajas (en gran parte no son financieras) y cómo y dónde el género impacta de forma diferente sobre la pobreza experimentada por los hombres y las mujeres.

(ii) La Pobreza Rural

La mayoría de la pobreza en Honduras es rural y no basta abordar el tema de la pobreza nacional sin colocar ese fenómeno al centro del debate. El sector rural desempeña un papel clave en el desarrollo social y económico en Honduras contribuyendo entre el 25-30% del PIB. Pero se caracteriza por una enorme polarización e inequidad en la distribución del ingreso y recursos productivos. Un fracaso de reducir la pobreza es un fracaso de intervenir en los medios de vida rurales, especialmente en el tema de acceso a un activo tan necesario como es la distribución de la tierra. La nueva versión de la ERP es excesivamente débil en el análisis de la pobreza rural y los pasos para abordar nuevas soluciones para combatirla.

En el capítulo sobre el diagnóstico de la pobreza, discuten las necesidades de los agricultores pequeños, la frecuencia de la pobreza rural, y la desigualdad extensa entre los pobres y ricos. El capítulo discute fuentes alternativas de ingresos para las comunidades

⁹ Banco Mundial, op cit p3

rurales que puede contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida. El documento reconoce la importancia de los pequeños empresas locales para el mejoramiento de los medios de vida de los pobres rurales- pero el reconocimiento es vago y posteriormente desaparece de la estrategia. En realidad, los objetivos de la estrategia del desarrollo rural (p68) se extienden del acceso a la tierra hasta la promoción de la ciencia y tecnología. No hay un programa muy claro sobre las medidas de garantizar el acceso y uso de la tierra, la seguridad alimentaria, la protección de la bio diversidad y el medio ambiente.

La ERP sigue luchando por la reconciliación del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Los elementos claves mencionados en el documento, como en los documentos anteriores, son las promociones de exportaciones, apertura del mercado y el aseguramiento de la estabilidad macroeconómico a través de más ajustes estructurales, acompañado de la promoción de las economías de escala y el aumento de valor agregado a través de la creación y promoción de “clusters”. Hay un énfasis sobre la necesidad de aumentar la productividad: la única menciona de la seguridad alimentaria en el documento es como objetivo para desarrollar la productividad para la exportación (p69). El paradigma propuesta es que el crecimiento llevará a la provisión de servicios sociales para reducir la pobreza. Las debilidades principales de las políticas son que no consideran la posibilidad de generar el crecimiento económico a través de una estrategia que logra potenciar las zonas rurales donde vive la mayoría de la población pobre. La promoción de las conglomeraciones y agro-exportaciones no tiene vínculos explícitos con los medios de vida de los productores rurales pequeños.

Un enfoque del desarrollo rural basado en las potenciales locales, hubiera hecho énfasis en las oportunidades para involucrar a los pequeños productores rurales en los mercados locales y nacionales, y la vez promover nuevos aprendizajes y la inclusión de los productores pequeños en los programas de capacitación y asistencia técnica para enfrentar los retos futuros

Al núcleo de la pobreza rural en Honduras esta la cuestión del acceso a la tierra. **Como en el desarrollo rural en general, eso recibe poca cobertura en la ERP actualizada.** Los fracasos de los programas anteriores sobre la distribución de la tierra no son abordados. La cuestión de la tierra ha casi desaparecido de la agenda política hondureña a pesar de las demandas del movimiento campesinos para acceso a la tierra y un nuevo abordaje del tema de parte de la FAO y otros actores nacionales. Mientras que la ERP hondureña reconoce que la distribución equitativa de la tierra es un factor clave para la reducción de la pobreza, no propone ninguna medida para rectificar las desigualdades. Si la cuestión de la desigualdad en la distribución de la tierra no esta abordado de una manera apropiado, la tendencia actual de tenencia de tierra promoverá más la concentración de la tierra en pocas manos, llevando a más conflictos en el futuro. Según la seccion sobre los riesgos, la ERP identifica la migración como un desafío particular para el desarrollo rural, en el futuro y mensiona posibles problemas de falta de mano de obra. En realidad, la situación actual es que la migración es una de las pocas estrategias disponibles para los pobres en su intento de contener los choques economicos y su impacto en los hogares vulnerables. Ese hecho esta reconido por el Banco Mundial que recomiende que Honduras adopte medidas para facilitar el flujo de remesas de bajo coste.

En conjunto, la versión actualizada de la ERP mantiene un enfoque que existía sobre el crecimiento económico que caracterizó estrategias anteriores, pero el proceso diluye

bastante el enfoque que había existido sobre la gobernabilidad y los derechos humanos. En la definición de los pobres como unidades de producción con necesidades económicas (y no como individuos con derechos humanos), propone una estrategia limitada para la reducción de la pobreza y coloca la carga del desarrollo sobre los pobres. Mientras que el documento reconoce el papel que la voluntad política tiene en los desarrollos del proceso de la ERP, en gran parte es un análisis apolítico y por esa razón, sus posibilidades de éxito son limitados.