

# Realidad Nacional

No. 7, octubre 2006

## HONDURAS: ¿PARA DÓNDE VAMOS?

¿Han sido los primeros diez meses del gobierno de Manuel Zelaya el anticipo de lo que serán los tres años restantes? Un Estado enfrentado a más demandas de las que puede atender, ausencia de un rumbo definido, conflictos y más conflictos...el sentido común recomienda que debe haber cambios, no mezclar la economía con la política partidaria, acompañar –no adueñarse– de una real participación ciudadana, diseñar y ejecutar una política social de Estado que rescate los objetivos originales de la Estrategia para la Reducción a la Pobreza (ERP), pero la pregunta es ¿será posible ese cambio o vendrá más de lo mismo?

Para que no todo sean palos, debe reconocerse que Manuel Zelaya asumió la Presidencia de un país bajo condiciones muy difíciles y con una hoja de ruta ya marcada por la administración de Ricardo Maduro. En los cuatro años anteriores (2002-2006) el Estado se movió en una sola dirección: fortalecer a los poderes fácticos empresariales, sobre todo a un puñado de ellos, entre los cuales sobresalen inversionistas salvadoreños, socios del ex presidente Maduro.



El país no terminó de ser entregado por Maduro, simplemente por que no le quedó tiempo para hacerlo, pero ese es precisamente el rumbo de su herencia. La transición que reclamaba Zelaya, y que nunca se dio de un equipo de gobierno a otro, no tenía sentido debido a que los compromisos estaban definidos.

Las cuentas que rindió Maduro y su equipo fueron más un espejismo que una realidad, y tomaron decisiones que marcaron radicalmente la suerte de programas claves, entre ellos la ERP.

En el 2004 el Gabinete Social, por ejemplo, decidió “ampliar” el uso del gasto ERP y, traicionando los intereses de los pobres, solicitó autorización a los organismos financieros internacionales para emplear recursos eventuales de alivio para “gasto corriente” y financiar “proyectos de arrastre”. Así se justificó invertir el presupuesto de la ERP en rubros, apellidados “sociales”, y que el Estado tiene la obligación constitucional de cubrir y que siempre lo había hecho.

Ejecutar una auditoría al destino de los fondos de alivio seguramente será como abrir la caja de herramientas de un mago: se encontrará de todo, incluyendo, por supuesto, la corrupción.

Pero no fue ese desvío la única decisión trascendente tomada, también el Fondo de Reducción de la Pobreza (que debe conformarse con todos los recursos de la condonación de deuda y otros recursos de préstamos y donaciones), que debía ser “real” se volvió “virtual”, aflojando la obligación que tenía el Estado de concretar los recursos.

Todo eso se hizo en nombre de los pobres y se justificó técnicamente, con la venia del FMI y del Banco Mundial.

Ahora, cuando el Partido Nacional fustiga al gobierno liberal por emplear los dineros de alivio en rubros que debían cubrirse con el resto del presupuesto “social”, el ministro de la Presidencia, Yani Rosenthal, les responde: “nosotros no criticamos lo que hicieron, y es incorrecto que ahora nos critiquen por lo que ustedes mismos aprobaron”.

Ese es el mismo criterio que expuso la ministra de Finanzas, Rebeca Santos, en su comparecencia ante el Congreso Nacional: “el gobierno no ha desviado los fondos de la ERP, no hay ningún desvío porque el presupuesto aprobado por el Congreso se destina a proyectos y programas elegibles bajo los convenios y metodología acordada”.

En palabras más sencillas significa que de los recursos provenientes del alivio de la deuda se han pagado salarios en los ministerios de Seguridad, Educación, Salud y se ha cubierto la compra ordinaria de medicinas, matrícula gratis, escuelas PROHECO, la merienda escolar, equipo para dos mil policías y la asignación a las municipalidades, entre otros.

Mientras tanto, se quedaron sin un centavo todas las iniciativas y proyectos indispensables contenidos en las estrategias regionales de pobreza, los 33 proyectos sociales que un día fueron prioritarios e incluso la mayoría de las 25 mil ideas de proyectos que recogió el entonces Comisionado y ex ministro German Leitzelar en las famosas consultas que demagógicamente publicó el ex Presidente Maduro a fines del 2005.

En una curiosa justificación “ética” de esa piñata, el Ministro de la Presidencia dijo públicamente algo más en relación a la deuda externa “perdonada”: “Honduras no la podía pagar afuera...ni adentro”■

Col. Alameda, Ave. Tiburcio Carías Andino, Casa No. 1011, Apdo. Postal 12468, Tegucigalpa, Honduras. Tel/fax: (504) 239-2110/10  
Correo electrónico: fosdeh@cablecolor.hn Pagina web: www.fosdeh.net

Diseño gráfico: PROYECTO2



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



## Complicidad histórica

Nacionalistas o liberales, ¿quiénes tienen la mayor responsabilidad en este desastre? Lo cierto es que ni siquiera vale la pena responder esa pregunta obvia cuando el número absoluto de pobres aumenta año con año.

Según el gobierno liberal, en los cuatro años de Maduro la pobreza creció 1,2%. Las cifras varían, incluso pueden bajar por el tipo de indicadores que se usan, si es por consumo, por ingreso o por necesidades básicas insatisfechas, pero todas ellas hablan de la extrema gravedad de la exclusión y de lo poco que se hace para enfrentarla.

Sin embargo, para cerrar este primer año de gobierno, los asesores del Presidente Zelaya ya diseñan la estrategia de divulgación de una noticia bomba: la pobreza bajó 3.8% ¡sólo en el 2006! ¿Cómo se alcanzó ese logro?, no se sabe, pero seguramente se gastará mucho dinero en publicidad para divulgarlo.

En las ciudades, pueblos y caseríos, la impresión es otra, que los diferentes gobiernos manejan una doble moral en el tema y que en realidad les conviene que haya pobres o empobrecidos para “exportarlos” como mano de obra al extranjero o para ofrecer su fuerza de trabajo barata a la maquila o a cualquier inversionista.

¿Qué salva ahora la gestión del Presidente Zelaya y evita el colapso total de la gobernabilidad nacional? La respuesta es sencilla, el oxígeno lo da cada remesa que envían los pobres y empobrecidos que emigran a Estados Unidos, Canadá, España y a El Salvador. Son ellos; no los grandes empresarios, quienes sostienen la nación, ni son los funcionarios públicos que se vanaglorian al decir que se ha logrado la estabilidad macroeconómica.



Honduras es el tercer país de América Latina en recepción de remesas respecto al PIB, alrededor del 21%, y es el que tiene el porcentaje más alto de incremento anual de esos envíos.

Para el 2006 se espera el arribo de 2,400 millones de dólares y para el 2007 la suma deberá llegar a 3,015 millones; en sólo dos años, los emigrantes generarán más recursos que todas las donaciones y préstamos que llegaron con motivo del huracán Mitch...y sin intereses...y sin condicionalidades.

Un hipotético día sin remesas sería grave, un año sería una catástrofe total, para los hogares que las reciben y sobreviven con ellas, y sobre todo para quienes se lucran de ellas, sin ser familiares ni amigos de los emigrantes. Un dato al respecto: 80% de los dólares que llegan se destinan a consumo y financiar importaciones, el resto del porcentaje se queda en el sistema financiero y las transnacionales que sirven de canal de intermediación y transferencia.

Son las remesas y no la reactivación de la producción nacional, las que explican los anuncios oficiales, de actual y del anterior gobierno, de que la macroeconomía está bien.

**Para cerrar este primer año de gobierno, los asesores del Presidente Zelaya ya diseñan la estrategia de divulgación de una noticia bomba: la pobreza bajó 3.8% ¡sólo en el 2006! ¿Cómo se alcanzó ese logro?, no se sabe, pero seguramente se gastará mucho dinero en publicidad para divulgarlo**

Efectivamente, desde que el monto de las remesas creció la paridad real cambiaria del lempira frente al dólar se ha mantenido estable; las reservas monetarias del Banco Central ajustan ya para seis meses de importaciones, el crecimiento económico se calcula en más del 5%, la inflación ronda el 6% anual de crecimiento ¡Buenas noticias...gracias a quienes salen de este país decepcionados y frustrados por no encontrar empleos dignos y no ver un horizonte positivo.

Que la lluvia de dólares remesados no decaiga es prioritario para el gobierno y la clase empresarial que se ha beneficiado en los últimos 15 años por el “modelo de ajuste” que aumenta la concentración del ingreso en unos pocos. Los intermediarios de las remesas, entre ellos los bancos, su actitud tradicional de obtener y acumular ganancias sin riesgos, no miran como clientes productivos a los emisores y receptores de tan significativo flujo de recursos, cuando en otros países los banqueros han encontrado que el negocio es otro y aceptaron reducir significativamente los costos de envío al ampliar sus servicios y multiplicar productivamente tan significativamente masa de recursos.

Incluso es tan atractivo y lucrativo ese mercado que el Banco Cuzcatlán ya ofrece a los emigrantes hondureños que canalicen sus dólares a través de sus sucursales...o sea que no conforme con enriquecerse a costa del sudor, sangre y lágrimas de los salvadoreños, ahora la idea es hacerlo con nuestros compatriotas.

### Propuestas si hay, pero...

El FOSDEH y varias de las organizaciones sociales frateras, como ASONOG, vienen planteando desde hace varios años la necesidad de articular una política nacional que favorezca a los emigrantes y sus familias, y también al país mediante inversiones productivas y sociales comunitarias. La respuesta pública ha sido el silencio.

En contraste, algunos programas gubernamentales que van en camino, como “Honduras solidaria”, se limitarán al asistencialismo de siempre y con un trasfondo electoral proselitista inevitable.

Lo cierto, para infortunio nacional, es que la única estrategia de combate a la pobreza real que existe es la de los migrantes salvándose cada quien como puede, de aquellos que logran llegar y remesar, pero nadie contabiliza lo que enfrentan aquellos hogares que han muerto familiares, o los que reciben son deportados con traumas físicos, mentales y ultrajes de toda índole, y los que no tienen noticias del paradero del que salió buscando “el sueño americano”.

El país vive el día a día, pero comprometiendo con esa sobrevivencia el futuro. Mantener el ritmo de crecimiento de los ingresos por remesas demanda que 300 mil hondureños y hondureñas emigren por año, a como de lugar, atravesando ríos caudalosos, evadiendo policías corruptas, subiéndose y cayendo de trenes, atravesando desiertos y muros...uno o dos, los que sean. ¿Podrá Honduras, a mediano y largo plazo, soportar ese drenaje de recursos humanos?

Nadie en el poder piensa en esa pregunta. La preocupación es otra: llevar activistas al servicio público, a costa de despidos y de cargar al déficit fiscal los desaciertos históricos y acumulados de la administración pública que se traducen en deuda social y en deuda pública interna y externa.

La propia ministra de Finanzas interpreta que “la (actual) crisis del país es generada por los desafíos fiscales derivados de varios pasivos heredados”.

El listado de esos “pasivos”, léase “deuda social”, es extenso: desabastecimiento de medicamentos e insumos básicos en educación y salud, programas estancados de titulación de tierras, mora agraria, inseguridad alimentaria, pago atrasado y acumulado de estatutos laborales para los maestros, médicos y otros, financiamiento para proyectos injertados años atrás, como las escuelas PROHECO, demandas para pagar el salario mínimo a los soldados, partidas presupuestarias para el Fondo Hondureño de Inversión Social o el Programa de Administración y Titulación de Tierras...

Todo con recursos que se soñaron ser para la ERP y cuyo desvío termina confirmando que el Presidente Zelaya está al frente de un gobierno que avanza a ser inefectivo y fallido en la medida en que no puede cumplir con sus responsabilidades constitucionales.

Ni siquiera la misión de defender la soberanía nacional está en capacidad de hacer, como lo prueba la debilidad los reclamos que son sopesados con los intereses económicos, mercantiles frente a la dignidad nacional.

Lo único que parece navegar, y a la deriva, es el gobierno, que si ya tuvo en el 2006 un año de demandas bastante movido...lo que está por venir será más aún, y ante ese panorama no sirve ni el populismo, ni el neoliberalismo. De esas canteras difícilmente saldrán en Honduras liderazgos que interpreten y canalicen correctamente las aspiraciones de las mayorías.

Tampoco se trata de poner y quitar ministros, cuando las políticas públicas son las mismas, diseñadas para beneficiar a una elite, no a las mayorías. El país, sin duda, se merece mejor suerte. Requiere una visión de país, requiere de una visión de cambio integral, requiere el cambio de los tradicionales por visionarios, requiere de un cambio hacia la inclusión social, requiere de valores nacionales y sobre todo ética.

**Los recursos que se señalaron fueran para la ERP y han sido desviados, confirman que el Presidente, Manuel Zelaya está al frente de un gobierno que avanza a ser inefectivo y fallido en la medida en que no puede cumplir con sus responsabilidades constitucionales**

## Tegucigalpa y San Pedro Sula: Pobreza urbana vrs manos limpias



Luego de casi un año de discusiones, finalmente el Congreso Nacional dio luz verde para inyectarle 128 millones a la alcaldía del Distrito Central y 103 millones para la de San Pedro Sula, sin que exista claridad sobre el destino de estos recursos.

Aunque estos recursos no salgan directamente del presupuesto de la ERP, resulta imposible dejar de contrastar los 231 millones que recibirán dos municipalidades, con los escasos recursos que serán distribuidos entre las 298 alcaldías a nombre de la pobreza (700 millones), casi la tercera parte del fondo.

Tegucigalpa y San Pedro concentran la mayor cantidad de población del país y más fuentes de financiamiento, tanto interno como externo. En lo interno, Tegucigalpa y San Pedro Sula tienen garantizados recursos importantes por la transferencia del 5% del presupuesto nacional (unos mil 400 millones en total) a las alcaldías, a los que se suman los impuestos recaudados y también los montos recibidos vía préstamos internacionales.

Las dos alcaldías tienen una relación constante con acreedores claves, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Esos préstamos han sido avalados por el Estado, al que le ha correspondido “honrar” las deudas en diversos períodos de gobierno.

Aunque los recursos para atender la deuda social siempre resultan insuficientes, las alcaldías de Tegucigalpa y San Pedro Sula han tenido más problemas con la eficiencia de su inversión pública, que con sus montos.

La propia ministra de Finanzas, Rebeca Santos, reveló que más de 90 millones de lempiras le fueron depositados a la alcaldía de Tegucigalpa en el mes de enero, es decir, antes de que las nuevas autoridades centrales y municipales tomaran posesión de sus cargos.

En el caso de Tegucigalpa se afirma que los 90 millones llegaron a la corporación municipal que dirige el nacionalista Miguel Pastor. La pregunta que

muchos se hacen es ¿en qué se invirtieron esos millones de lempiras? y ¿en qué se invertirán los que están por venir?

Los antecedentes edilicios en el manejo transparente de los presupuestos municipales dejan mucho que desear. Las recientes administraciones de Miguel Pastor y Oscar Kilgore, por ejemplo, han sido cuestionadas por el derroche de recursos en publicidad y hasta por manejos irregulares.

A esa situación contribuye que los mecanismos de auditoría social en ambas municipalidades prácticamente no existen y también carecen de planes estratégicos que vayan más allá de los cuatro años de cada gobierno.

En ese sentido, Tegucigalpa y San Pedro Sula están a la zaga de la mayoría de las municipalidades, donde si existen comités ciudadanos de transparencia y que poseen planes estratégicos consensuados.

Las autoridades municipales de ambas ciudades siempre han rehusado facilitar mecanismos de control social debido a la alta politización partidista existente. En el papel hay algunas instancias ciudadanas de auditoría social, pero en la práctica no funcionan como tales.

Esas son debilidades institucionales que debieran corregirse antes de que los millones de la ERP y del resto de las transferencias lleguen a sus arcas. Si eso no ocurre, el gran temor es que el dinero sirva para intereses proselitistas y para levantar el perfil público de aspirantes a la Presidencia del país. Esa ha sido la tradición y hasta ahora, no hay visos de que haya cambiado.

No se trata de negar que haya pobres en las grandes ciudades, sino establecer mecanismos de fiscalización y planificación capaces de garantizar que los dineros de alivio de la deuda lleguen efectivamente a ellos y sobre todo que los recursos nacionales, de donación, de préstamos o de donación se utilicen de una manera transparente y que su distribución sea justa.



# Cuentas claras

para  
combatir  
la pobreza



El mal manejo y la no canalización de la mayor parte de los recursos de la ERP para las municipalidades durante el 2006 y los limitados fondos previstos en el ante proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos para el 2007, son una realidad que el FOSDEH advierte en pleno cumplimiento de su compromiso ciudadano de auditoría social.

Como lo hemos venido sosteniendo, el mayor problema que enfrenta la ERP es la pérdida de su propósito original de convertirse en una política de Estado de largo plazo y transformar los recursos de alivio en un gran "colchón" presupuestario "bajo el legalismo del concepto de caja única", que ante la insuficiencia de ingresos en relación a lo presupuestado, pueden servir en nombre de la ERP para costear desde la construcción de tramos carreteros del Canal Seco, las promesas electorales del actual Presidente de la República, hasta el pago de prestaciones laborales a empleados públicos que han sido despedidos por el actual Gobierno por tintes políticos partidarios.

**El FOSDEH, junto al sector de sociedad civil del Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (CCERP) ha denunciado que el manejo actual de ese compromiso de Estado, no es correcto, que se expone a una politización sectaria de los dos partidos tradicionales y que no llenará las expectativas fundamentales de la mayoría de las comunidades pobres del país.**

Igualmente arriesga, una vez más, la credibilidad nacional ante la comunidad internacional.

Desde hace más de un año advertimos que destinar únicamente 700 millones para que las 298 municipalidades del país hicieran proyectos para combatir la pobreza era insuficiente, pero ahora la sociedad civil y los alcaldes están obligadas a pelear, aunque sea, por esa suma, puesto que los recursos previstos siguen en vilo, acumulando desesperanzas en un fondo virtual porque hasta ahora no ha existido.

## ¿Cuál ha sido la posición del FOSDEH en defensa de la ERP?

Las posiciones del FOSDEH y del sector de sociedad civil del Consejo Consultivo de la ERP han sido claras y consecuentes con su compromiso social; por eso, precisamente, nuestra organización enfrenta adversarios, tanto abiertos como solapados.

Defender los intereses de la ciudadanía molesta a quienes desean actuar en completa impunidad y que no quieren ni objetores, ni testigos, de sus andanzas, ya sea de interés político o lucro personal.

Entre los criterios que el FOSDEH ha defendido destacamos los siguientes:

1. Que la ERP disponga de un Fondo Real, no virtual o imaginario, y que permita disponer de la totalidad de los recursos efectivos del alivio de la deuda y que están teóricamente o en el papel del presupuesto de la ERP comprometidos a invertirse en la lucha contra la pobreza.
2. Que los recursos asignados por el Congreso Nacional a la ERP a nivel municipal en el presupuesto para el 2006 y que no sean desembolsados, se sumen – no que complementen – a los fondos previstos para el 2007. Manteniendo los criterios de distribución aprobados por el Gabinete Social y que sea en base a la totalidad de los alivios de deuda externa presupuestados para el 2007 y no limitados a los 700 millones de lempiras.
3. Que las municipalidades que no puedan comprometer o ejecutar la totalidad de los recursos que les asignen en el 2006, tomando en cuenta que el año está por cerrar, los conserven para el siguiente año y capitalicen los recursos adicionales previstos en el presupuesto 2007 y subsiguientes con visión de presupuesto plurianual. Ello a fin de disminuir la incertidumbre de la disponibilidad real o no de recursos ERP y propiciar la generación y operacionalización de estrategias de reducción de pobreza a nivel local, municipal y regional, que supere el reduccionismo de la ERP actual que se ha constituido en una serie de proyectos dispersos que no tienen impacto real en la reducción de la pobreza y propicia únicamente la demagogia cobijada en la ERP.
4. Que las estrategias regionales de combate a la pobreza, trabajadas de manera eficiente y

participativa por los comunidades con visión de desarrollo integral, sean un instrumento con tanta validez como los planes estratégicos de desarrollo municipal y no sean marginados sus planteamientos en la toma de decisiones y asignación de recursos.

5. Que las municipalidades cuenten con mecanismos ágiles de acceso a los recursos financieros, sin que ello signifique debilitar la auditoría social a los mismos, sino más bien potenciarla y fortalecerla.
6. El FOSDEH aboga por una reforma a la Ley de la ERP que tome en cuenta el papel y la realidad de las municipalidades en la ejecución de recursos, pero que conserve la prioridad de potenciar una participación activa de la ciudadanía local en la solución de sus propios problemas, así como la integración de representaciones en el Consejo Consultivo de las regiones que cuenten con estrategias regionales de combate a la pobreza, a fin de compatibilizar los esfuerzos nacionales, sectoriales con los locales con clara diferenciación territorial según factores determinantes de pobreza y potencialidades de recursos.
7. Que la auditoría pública y social se haga no sólo a los recursos que se destinan a las municipalidades en nombre de la ERP, sino a todos los fondos de alivio de la deuda y a todos los recursos que se utilicen en nombre de la ERP.

## Los 700 millones sí, pero sin olvidar el total

El FOSDEH sabe que pelear por la asignación presupuestaria de los 700 millones de lempiras es prioridad, pero ello no implica que la sociedad civil y los alcaldes olviden que el monto debe ser mucho más alto si el Gobierno cumpliera con los compromisos suscritos para que Honduras fuera beneficiaria de la condonación de deuda externa.

Vale recordar que en el 2006 la totalidad de los recursos presupuestados de condonación de la deuda externa ascendían a 2 mil 770 millones de lempiras, la mayoría de los cuales se diluyeron entre gasto corriente, proyectos de arrastre y promesas de campaña.

Para el 2007, el presupuesto plurianual aprobado en el 2006 por el Congreso Nacional, con las cifras otorgadas por la Secretaría de Finanzas (SEFIN), indica que el monto de los recursos presupuestados de condonación es de 4 mil 21 millones de lempiras, es decir, mil 251 millones más con respecto al 2006.

Ese dinero, que antes formaba parte del servicio de la deuda, tendría que ser destinado en su totalidad a financiar los planes y proyectos previstos en beneficio de los más pobres. Ese fue el planteamiento que el FOSDEH apoyó en una de las últimas reuniones del Consejo Consultivo. Esa propuesta es justa y es la única manera que tienen las autoridades a nivel local de incentivar verdaderos e integrales procesos de reactivación económica y social que ataque la pobreza.

En este punto hemos llamado la atención de la cooperación internacional, bilateral y multilateral, para que revise, el tipo de proyectos, montos, mecanismos de ejecución, y el verdadero impacto que están teniendo los recursos que nos han sido condonados. Si la cooperación internacional agacha la cabeza o vuelve la mirada a otro lado, será con plena conciencia y complicidad de lo que ocurre.

Para el FOSDEH y las organizaciones sociales que integran el Consejo Consultivo, los 700 millones deben ser la cifra mínima para financiar la ERP, no la máxima.

Obviamente con los recursos anunciados no se podrán alcanzar los objetivos de la ERP o del Milenio, y eso lo reconocen las nuevas autoridades que se han dado a la tarea de "reformular la ERP" y reducir las metas para el 2015. Lo que condenamos no es el realismo en las metas, sino hacerle trampa a los compromisos adquiridos, y al pueblo pobre, verdadero destinatario de esos recursos. Y al reconocer tácitamente, que no hay voluntad política por los compromisos con algunos sectores empresariales nacionales y capital externo no dan el margen de modificar el marco de política económica vigente que da el espejismo de crecimiento económico, pero que en la realidad es concentrador de riqueza y generador de pobreza. Sino porque se recorta la meta al 2015 de una reducción de la pobreza al 42% de la población a que sea del 57% de los hondureños.



## Una montaña de dinero que no se ve

Para el 2007, el anteproyecto de presupuesto general de la República que suma más de 93 mil millones de lempiras, prevé que el gasto en pobreza superará los 23 mil millones de lempiras, superior al correspondiente al 2006 que fue de 20 mil 810 millones. En total, entre los 2 primeros años este gobierno destinará 43 mil 810 millones de lempiras, que se sumarán a los casi 60 mil millones que gastó el gobierno de Maduro; es decir casi 104 mil millones de lempiras, una verdadera montaña de dinero en nombre de la ERP que, sin embargo, no se ve porque los niveles de pobreza han aumentado y que serían aún mayores si no hubiese el éxodo hacia el exterior de migrantes y las remesas que envían a sus hogares.

Es muy difícil imaginar físicamente cuánto espacio ocuparía ese dinero para almacenarse, pero más difícil aún es no explicarse por qué la pobreza aumenta en lugar de disminuir.

De acuerdo con el Banco Mundial, a pesar que la población está distribuida por partes iguales entre áreas urbanas y rurales, los pobres y los extremadamente pobres están concentrados en áreas rurales. Los pobres rurales suman 73.7% de todos los pobres y 86.1% de los extremadamente pobres. En el interior, la mayor concentración de pobreza está en la región rural del centro del país, que alberga 25% de la población.

Ante la magnitud de esas cifras, en términos absolutos el presupuesto social aumenta, pero la mayor parte de los recursos se consumen en gasto corriente, en particular sueldos y salarios.

El capital disponible para inversión social efectiva es muy bajo; tan pobre como a los pobres a quienes se dirige.

Conocer el anteproyecto actual del presupuesto a fondo debiera ser fundamental para las organizaciones ciudadanas, pero ese documento suele manejarse con secretividad hasta que su negociación, entre unos pocos, está consumada.

Volviendo a los datos que se conoce, el aumento anual entre el 2006 y el 2007 se debe única y exclusivamente a la ampliación presupuestaria de las Secretarías de Educación y Salud, al poner en vigencia los respectivos estatutos (el 75% de los recursos del 2006 destinados a la ERP se destinaron al pago de salarios). El resto del presupuesto para la ERP no tiene modificaciones, es decir que se financia más de lo mismo.

**Es de hacer notar que sumando los recursos del 2006, Honduras ha gastado en los últimos cinco años, a nombre de la ERP, más de 80 mil millones de lempiras. Los pobres, sin duda, son un tesoro que a muchos les conviene no se acabe.**



## AUDITORIA SOCIAL, un instrumento democrático

La auditoría social es una verificación desde afuera de la gestión gubernamental, desde la sociedad civil. En Honduras no se hablaba de eso en los años 90, sino que cobró fuerza después del huracán Mitch (1998). Por el impacto del Mitch llegó mucha cooperación internacional e interés por su buen manejo. Un documento (del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos) reveló que unos 80 contenedores de ayuda se habían perdido y exigió una investigación. Ahí empezó la preocupación de hacer algo con la sociedad civil para que la auditoría social fuera una preocupación ciudadana.

Desde entonces, las experiencias ciudadanas de auditoría social se han multiplicado, la mayoría de ellas en el ámbito municipal. Ese trabajo ha adquirido tanta importancia que ya puso de relieve la falta de un sistema nacional de auditoría social.

Teóricamente, Auditar es el proceso de acumular y evaluar evidencia (realizado por una persona independiente y competente) acerca de la información cuantitativa de una entidad económica específica, con el propósito de determinar e informar sobre el grado de correspondencia existente entre la información cuantificable y los criterios establecidos.

En la práctica, añadiendo al término Auditar el concepto "Social", el contenido cambia y de una persona individual se pasa a un colectivo y de una información privada se pasa a la esfera de lo público. En ese sentido, la auditoría social, se define como: "Un proceso que permite evaluar a una organización su eficacia social y su comportamiento ético en relación a sus objetivos, de manera que pueda mejorar sus resultados sociales o solidarios y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad." (Se evalúa no sólo los recursos disponibles sino también la ética).

Se trata de reconocer como derecho ciudadano la petición de rendir cuentas al gobierno. En ese punto está su fortaleza, pero también su debilidad o fragilidad puesto que se trata de construir una cultura de rendición de cuentas que no ha existido de parte de las autoridades.

En una auditoría social primero hay que tener acceso a la información. Los actores son los ciudadanos, rompiendo con el concepto de súbditos a la autoridad, y con ello se reivindica el principio de la ciudadanía.

Como lo ha señalado el sociólogo Ricardo Puerta, "para impulsar la auditoría social debe haber, entonces, capacidad de organización y capacidad de gestión. Esto no puede ser improvisado. El proceso implica acompañamiento, fiscalización y divulgación". (Memoria de Taller sobre Auditoría Social. Trocaire)

¿Qué se audita? puede ser un diseño, un plan de trabajo, un presupuesto, un proyecto social o público.

para emplearlos en beneficio de la sociedad gobernada ("Accountability" según la terminología de los organismos internacionales).

El pueblo, la sociedad civil, por su parte, debe exigir a sus gobernantes el derecho a ser informado. Esto plantea problemas legales y técnicos (de corte ético y moral) sobre el contenido, alcances y calidad de la información financiera nacional que un gobierno responsable debe poner a disposición del conjunto de la sociedad nacional.

El gobierno debe estar preparado para informar sobre cuál fue la autoridad legal con que se financiaron las actividades del Estado y cómo se gastó el dinero de los ciudadanos; si este financiamiento y gasto se realizó en concordancia con la autorización legal; y después de realizados estos gastos, cuánto queda y que se hace con ese dinero.

Un problema frecuente es que hay información oficial que no tiene respaldo ético porque continuamente se cambia. Por ejemplo, el monto de fondos destinados a reducir la pobreza, estimados en un comienzo en más de 4 mil millones de lempiras, luego bajó a 2,700 millones de lempiras, después a 887 millones, y luego a unos 700, para terminar en menos de 200 millones en el 2006.

En el caso específico de la ERP, para el FOSDEH el desafío no se limita a auditar los 700 millones o lo que quede de ese fondo, sino que debe auditarse el conjunto de los recursos de alivio de la deuda que debieran estar destinados a combatir la pobreza. Esa sería una verdadera caja de sorpresas, como encontrar que la mitad de los casi 146 millones de lempiras pagados este año en prestaciones, salieron precisamente de los fondos de la condonación, y que es de mayor prioridad despedir empleados por criterios partidarios y gastar una cantidad mayor de recursos que los 101 millones que tan publicitadamente se entregaron a los municipios en nombre de la ERP.

Puede ser, también, una obra en marcha. El objetivo es hacer que el dinero se emplee mejor para beneficio del pueblo.

¿Cuáles son los fines de una auditoría? Fundamentalmente prevenir que suceda una cosa incorrecta. Es corregir si algo está mal y también es incidir a favor de reglas por establecer.

Lo que está claro es que no puede haber auditoría social sin participación ciudadana. En ese sentido, los resultados de una auditoría social no son para dejarlos guardados en un archivo, sino que deben divulgarse; hacer una devolución pública de ellos.

Para Wilfredo Díaz Arrázola, integrante de la Unidad Técnica Grupo Sociedad Civil (GSCERP), los gobernantes tienen la obligación legal y ética de informar a la ciudadanía sobre cómo utilizan (y han utilizado) el dinero y otros recursos que les fueron entregados,

### Conclusiones del Foro Centroamericano sobre Auditoría Social (Costa Rica, 2002)

- La auditoría social debe enmarcarse en la relación Sociedad Civil-Estado, para realizar acciones en beneficio de la población.
- Su ejercicio contribuye a crear una ciudadanía más activa. Es fundamental la búsqueda de alianzas locales, nacionales e internacionales para aplicar medidas que impliquen bochorno y vergüenza para los funcionarios y Estados que no cumplen, así como el reconocimiento a quienes sí lo hacen (se denuncia para avergonzar, pero no para aplicar medidas judiciales).
- Es el derecho y la potestad que tiene la Sociedad Civil para fiscalizar el quehacer del Estado y valorar la certeza de la rendición de cuentas.
- Tiende a reorientar las acciones del Estado y alimentar el quehacer de la Sociedad Civil.
- Los colectivos ciudadanos desarrollan procesos de auditoría social con relación al Estado, pero de manera autónoma e independiente a éste.
- Requiere niveles de organización y de formación ciudadana; capacidades de negociación e incidencia política; capacidades para acceder a la información, recopilarla, ordenarla e interpretarla; y capacidad de generar movilización social.
- Es necesario impulsar procesos de construcción y fortalecimiento de las capacidades políticas de los movimientos sociales.
- No es un proceso aislado. Debe vincularse a otros procesos de construcción y articulación de agendas, de incidencia para impulsar esas agendas, y de contraloría para darle seguimiento y monitoreo a esas agendas.
- Se requiere visualizar los impactos de las tendencias globales a nivel nacional y regional, para ubicar con mayor precisión una propuesta de desarrollo de carácter regional.
- Es difícil acceder a información oficial, objetiva y sencilla.
- Pone a disposición de una gran cantidad de personas información valiosa que tiene relación directa con la toma de decisiones importantes para su vida cotidiana.
- Los procesos de auditoría social son valiosos espacios de encuentro de diferentes sectores y movimientos sociales que permiten tratar temas de gran complejidad, cuyo abordaje requiere conjunción de esfuerzos para brindar legitimidad a las posiciones y las concertaciones.

## Importantes reformas a la Ley de la ERP permanecen en el congelador legislativo



### ¿Los Foros Regionales de Combate a la Pobreza preguntamos para cuándo señores y señoras del Congreso Nacional?

En Honduras es usual que una semana o un mes después de haberse aprobado una Ley, el Congreso Nacional ya está reformando su contenido para satisfacer demandas de última hora, sin embargo, cada reforma que se plantea a la Ley de la Estrategia de Reducción a la Pobreza (ERP) entra a una sala de espera de la que cuesta salir. Ni digamos sobre la ley para dar transparencia y acceso a la información, que ya lleva todo el actual periodo legislativo, y que discursivamente el Presidente Zelaya manifestó que sería una de las leyes que firmaría en su toma de posesión.

En una reunión sostenida el 3 de octubre, miembros de la Comisión de Pobreza del Poder Legislativo: José Alfredo Saavedra, Juan Orlando Hernández, Gonzalo Rivera, Jorge Ramón Hernández Alcerro y Ramón Velásquez Nazar, en su calidad de Presidente de dicha comisión y Vice Presidente del Congreso Nacional, se comprometieron única y exclusivamente a reformar dos artículos de la Ley del Fondo de la ERP, con el objetivo de:

a. Crear un Fondo Real en el Banco Central con todos los recursos de condonación de la deuda que financian la ERP, y evite que las sumas destinadas a las municipalidades y que no sean ejecutados antes del 31 de diciembre de cada año se pierdan para ese fin y sean utilizados por el gobierno central para sufragar otros gastos. Con esta reforma se entenderá que los recursos trasladados al fondo se registrarán como ejecutados por la Secretaría de Finanzas para efectos de liquidación presupuestaria

b. Incorporar como miembros del Consejo Consultivo de la ERP al Comisionado Nacional de la ERP y a las representaciones de las regiones del país que cuentan con Estrategias de Combate a la Pobreza.

Los miembros del Poder legislativo anunciaron presentar y defender la aprobación de las reformas a estos dos únicos artículos a la brevedad posible a fin de asegurar que los recursos destinados a las municipalidades para el año 2007 y subsiguientes no se desvíen de su propósito original, que es atender las necesidades de la población más pobre del país, pero ninguna ha completado su trámite.

Por su importancia, la propuesta de artículo reformado de la ley del Fondo de la ERP en materia presupuestaria se leería de la siguiente forma:

Artículo No. 3. Los recursos del Fondo para la Reducción de la Pobreza (FRP), a que se refiere el artículo No. 2 de la Ley, deberán ingresar al Fondo General de la Tesorería General de la República, creándose en la cuenta única en moneda nacional de la Tesorería General de la República, una libreta (sub cuenta) denominada "Fondo de Estrategia para la Reducción de la Pobreza", que se aperturará en el Banco Central de Honduras con los recursos provenientes del alivio de deuda. Su

cuantía será utilizada única y exclusivamente en los programas y proyectos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), cuyo presupuesto será aprobado anualmente como parte integral del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el financiamiento exclusivo de dichos programas y proyectos.

La liquidación de dicha cuenta estará supeditada a la continuidad de la ERP, de la que depende la existencia del Fondo para la Reducción de la Pobreza, al tenor de lo establecido en el Artículo No. 1 de esta Ley, por consiguiente este Fondo será alimentado anualmente con la totalidad de los recursos provenientes del alivio deuda. Los recursos trasladados al Fondo se registrarán como ejecutados por la SEFIN para efectos de liquidación presupuestaria".

Respecto a la integración en el Consejo Consultivo, lo que se propone es sumar un representante de cada uno de los sectores de la sociedad civil organizada, con personalidad jurídica, debidamente seleccionados en asambleas representativas de cada sector y nombrados por el Presidente de la República. De igual forma se pide incorporar a ese organismo al Comisionado Nacional de la Estrategia para la Reducción a la Pobreza.



# Entendamos qué pretende ser la ERP

La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) es un instrumento que contiene políticas, objetivos, medidas y metas originales que ya casi nadie recuerda, sometida a los cambios abruptos de dirección que le han impuesto desde los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo único que no han cambiado es el marco macroeconómico, que por ser el acuerdo con el FMI es casi intocable y su cumplimiento ha sido la condición real para lograr el alivio y condonación de parte de la deuda externa. No obstante su “cumplimiento “ ha sido uno de los generadores de la situación de pobreza. Aspecto que desde el inicio ha venido señalando el FOSDEH, según consta en las diversos documentos y pronunciamientos públicos e incluso en el Memorando conjunto del FMI y Banco Mundial a sus respectivos directorios en ocasión de recomendar la “decisión” de que Honduras fuese beneficiaria de la iniciativa HIPC.

En su primer enfoque, la ERP se concebía como un esfuerzo para edificar una sociedad que garantice acceso adecuado y equitativo a bienes y servicios sociales, con amplia participación y seguridad ciudadana, con valores morales y culturales como elementos esenciales para el

eración internacional puesto que el Estado era muy débil para encabezar el proceso, más allá de los cursos oficiales.

La ERP surgió, entonces, en un marco de constante participación de la sociedad hondureña que acompañó las consultas realizadas en siete ciudades del país y que había presentado en la histórica cita de Estocolmo (mayo, 99) su propia propuesta de transformación nacional.

Combinando las expectativas nacionales y los compromisos internacionales, algunas de las metas globales definidas para la ERP fueron:

- Reducir la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en 24 puntos porcentuales
- Duplicar la cobertura de educación prebásica en niños de 5 años
- Lograr un 98% en el acceso a los dos primeros ciclos de educación básica, un 70% en el tercer ciclo de educación básica y que el 50% de la fuerza laboral complete la educación secundaria

que ningún sector por sí mismo estaba en capacidad de encararlas. Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI 2004) , la tasa de pobreza de los hogares hondureños se estima en 66.4%, entendiéndose por pobres aquellos hogares cuyo ingreso per capita se encuentra por debajo de la línea de pobreza, a su vez definida como el costo de la canasta básica; y en condiciones de extrema pobreza el 46.3%, entendiéndose por hogares en pobreza extrema aquellos que tienen un ingreso per cápita inferior al costo de la canasta básica de alimentos.

Contrario a lo que algunos sectores políticos han pretendido hacer creer, el FOSDEH y la mayoría de las organizaciones de ciudadanía involucradas siempre estuvieron conscientes de que la participación de las municipalidades en el ámbito de la ERP era importante.

Ese involucramiento, sin embargo, tenía una finalidad social y política no proselitista, y era concebido a través de dos procesos: la descentralización y la organización de la demanda en los planes de acción, incluyendo planes estratégicos municipales diseñados con el aporte de la sociedad civil organizada, ONGs y el sector privado en el marco de estrategias regionales de combate a la pobreza.

Desde un principio se advirtió que la descentralización sería más efectiva en los municipios económicamente más desarrollados y que en los más pobres habría que organizar y fortalecer mancomunidades sólidas.

Es interesante destacar que el proceso de la ERP rescataba el instrumento de la planificación y lo volvía práctico mediante la formulación de Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDM), la elaboración de Estrategias Regionales, por iniciativa de la sociedad civil, y la conformación de la Comisión Ad Hoc del Consejo Consultivo para la priorización de proyectos (cuyo financiamiento se estimaba en 614 millones de lempiras).

La ciudadanía organizada insistía en no olvidar las causas de la pobreza, que según el texto original de la ERP eran:

1. Bajo ingreso por persona
2. Lento o bajo crecimiento económico.
3. Desigual distribución del ingreso
4. Bajo nivel de escolaridad
5. Baja productividad del empleo
6. Presión demográfica sobre los recursos naturales
7. Bajo nivel de participación de los pobres
8. Deterioro de valores culturales
9. Debilidades de los gobiernos Locales

Para la ejecución de los proyectos (77 en la ERP original) se preveía una inversión original de 1,896 millones de dólares hasta el 2015, de los cuales 49% sería obtenido por alivio de deuda y el resto procedería de fuentes nacionales.

Los lineamientos estratégicos estaban claros para la ciudadanía. Se trataba de hacer:

1. Acciones sostenibles
2. Priorizar acciones en los grupos más postergados
3. Fortalecer la participación de la ciudadanía
4. Fortalecer la gobernabilidad y la democracia
5. Disminuir la vulnerabilidad ambiental

Una pregunta imprescindible es ¿cómo lograr que esos lineamientos estratégicos no desaparezcan, sepultados por proyectos y acciones aisladas o por una agenda donde el proselitismo político contamine los esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de las mayorías en las comunidades y en lugar de una estrategia como proceso social se dé lo que a los políticos les conviene como imagen electorera la “proyectitis” , que históricamente han generado dependencia al gobierno central y los niveles de pobreza que persisten en las comunidades rurales?

Obviamente, el desafío de concretarlas era tan grande

## Si los menores de 5 años protestaran...



Los primeros tres años de edad son claves en la vida de los niños y las niñas, período en el cual adquieren la capacidad de pensar y hablar, aprender y razonar y se forman los fundamentos de los valores y los comportamientos sociales que los acompañarán durante su vida adulta. Pese a una visible disminución en el promedio nacional en la desnutrición que afecta a la niñez de uno a cinco años, ese flagelo continúa siendo alto y mas dramático en la comunidades más pobres debido a la falta de alimentación adecuada y la alta incidencia de enfermedades “sociales” o asociadas a la pobreza.

Entre los menores de cinco años, la desnutrición crónica afecta al 32.9% y aumenta con la edad de los niños y niñas, y es mayor en aquellos que nacieron prematuros (34.8%); los que no fueron pesados al nacer (44.1%) y los nacidos en el área rural (38.4%), de acuerdo con datos revelados por un reciente estudio sobre la “Situación Nutricional de la Niñez y las Mujeres en Honduras” (Mayo 2006. OPS/Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá)

Las carencias de esa niñez son un reflejo de sus familias. En Honduras, según la Encuesta de Hogares (2005), 56.1% de la población rural vive con menos de 20.4%. Esa era la población prioritaria en el diseño original de la ERP, que advertía, además, como el panorama se agravaba con las inequidades.

En esa línea, un estudio de la UNICEF, realizado en 22 municipios de Honduras en 2004, mostró que la situación es más grave entre la niñez indígena, sobre todo entre lencas y chortís.

Como la pobreza, la desnutrición infantil está dispersa en todo el país, sin embargo la rural duplica a

la urbana. De acuerdo con las estadísticas, entre los afectados no hay mayores diferencias por sexo. Niños y niñas viven el mismo drama.

Donde sí existe cierta diferencia es cuando se relacionan con el sexo del jefe de hogar, siendo mayor la desnutrición crónica entre los niños y niñas de familias cuyo jefe de hogar es un hombre (27.3%) que si es mujer (21.7%).

De igual forma, en las familias de bajos ingresos (quintil de ingreso número 1) el 46.2% de los niños y niñas menores de cinco años sufren de desnutrición crónica, en comparación con el 4.2% de las familias de mayores ingresos (quintil 5).

Bajo la lógica de la exclusión, los hijos e hijas de madres sin ninguna escolaridad se ven afectados por la desnutrición más de doce veces respecto a aquellos de madres con educación superior, resaltando la importancia de la relación de educación de la madre en el estado de nutrición de sus hijos e hijas.

Valorando cifras y tendencias, para el 2015, si la situación persiste, se lograría disminuir 8.8 puntos el promedio nacional de desnutrición. En datos más claros, significaría que cuando se cumpla el plazo para alcanzar las metas de la ERP y los Objetivos del Milenio, más de 200 mil niños y niñas menores de cinco años continuarían sin gozar su derecho a un desarrollo físico y cognoscitivo adecuados, perpetuando un ciclo de subdesarrollo humano. En este sentido, un reciente estudio de la CEPAL -“Panorama Social de América Latina. Chile 2004”- señala las dificultades de Honduras para alcanzar el primer objetivo del milenio: reducir a la mitad el porcentaje de población subnutrida y el porcentaje de desnutrición infantil. Estamos en el grupo de cuatro países que no han logrado reducir la

incidencia de la desnutrición a un ritmo acorde con el cumplimiento de esta meta, junto a El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Aún cuando existe potencial para producir diversidad de alimentos y en mayor cantidad, el país va disminuyendo la capacidad de cubrir sus necesidades alimentarias básicas, presentándose cada vez mayores desabastecimientos de granos básicos, que los mercados locales, las reservas nacionales, y en algunos casos ni las importaciones han logrado cubrir, ni siquiera en forma temporal, lo que impacta en los grupos más vulnerables, entre ellos la niñez. Aspecto que podrá agudizarse ante la profundización de los efectos del CAFTA, debido a la desatención del sector agroalimentario por propiciar la producción de exportación.

Es evidente que la época de la primera infancia debería recibir la atención prioritaria de los gobiernos responsables, plasmada en leyes, políticas, programas y recursos. Paradójicamente, para la mayoría de los niños y niñas hondureños su mejor período de alimentación se da en los primeros dos o tres meses de nacimiento, cuando recibe plena lactancia materna. Es el pecho de la madre el que les proporciona los recursos alimenticios necesarios para su crecimiento, luego la lactancia va disminuyendo, por varias razones, y a la leche no la suplen otros alimentos básicos. Lo que viene después es una tragedia silenciosa que se observa en calles y comunidades del país.

desarrollo de la democracia.

El sentido de estimular la participación ciudadana, como factor activo y no simple complemento, tiene que ver con el hecho de que la ERP surgió como una meta del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN), formulado después del paso del Huracán Mitch, en 1998.

Recuérdese que el peso de afrontar el impacto del Mitch recayó en la propia ciudadanía y en la coop-

- Reducir a la mitad la Mortalidad infantil y en niños menores de 5 años y disminuir a 20% la desnutrición en menores de 5 años
- Lograr un acceso del 95% a agua potable y saneamiento
- Equiparar y elevar en 20% el índice de Desarrollo Humano relativo a la mujer e implementar una Estrategia para el Desarrollo Sostenible





**Señores diputados  
y diputadas:**

**Urgimos la aprobación de:**

- 1. Las reformas a la Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza**
- 2. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**y exigimos conocer, analizar y discutir el Presupuesto General de la República 2007 antes de su aprobación**

**¿Existe la voluntad política?**