



PROPUESTA PARA LA REFORMULACIÓN DE LA ERP

Unidad Técnica del Grupo de Sociedad Civil

Tegucigalpa

Honduras C.A.

Julio 2007.

Tabla de Contenido

PRESENTACIÓN.....	3
SECCION PRIMERA: PROPUESTA PARA LA REFORMULACIÓN DE LA E.R.P.....	4
CAPITULO I. SÍNTESIS DE LOS ENFOQUES DE DESARROLLO RURAL EN HONDURAS	4
2.1. Aspectos conceptuales de la ERP actualizada.....	6
2.2. Aspectos institucionales	9
2.3. Aspectos operativos.....	11
SECCION SEGUNDA: PROPUESTA PARA LA REFORMULACIÓN DE LA ERP.....	14
CAPITULO I: OBJETIVOS	14
1.1 Objetivo General:	14
1.2 Objetivo específico 1.....	14
1.3 Objetivo Específico 2.....	14
1.5 Objetivo Específico 4.....	15
CAPITULO II. ASPECTOS CONCEPTUALES EN QUE SE FUNDAMENTA LA PROPUESTA DE REFORMULACIÓN.....	15
2.1. Qué es Desarrollo	15
2.2. El concepto de desarrollo territorial sostenible	16
2.4. La Estrategia de Medios de Vida con enfoque de Desarrollo Territorial Sostenible.....	20
2.5. ¿Porqué privilegiar el área rural dentro de la ERP?.....	21
2.6. Las variadas opciones urbanas de sobrevivencia humana	23
CAPITULO III: REFORMULACIÓN A NIVEL INSTITUCIONAL.....	25
3.1 Articular orgánicamente la ERP a una instancia nacional de planeamiento.....	25
3.2 Fortalecer la estructura político institucional de gestión de la ERP	25
3.3 Establecer instancias normativas y operativas integrando a instituciones vinculadas directamente con el enfoque de desarrollo territorial sostenible.	26
CAPITULO IV: REFORMULACIÓN A NIVEL OPERATIVO Y ESTRATÉGICO.....	26
4.1 Convertir a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza como un escenario de investigación y experimentación de desarrollo.....	26
4.2 Establecimientos de Fases de la Ejecución de la ERP a partir del año 2008.....	26

PRESENTACIÓN

El desarrollo de Honduras es un proceso en permanente construcción. La coyuntura histórica en la que surge la Estrategia para la Reducción de la Pobreza es un ejemplo de ello. A partir del Huracán Mitch en 1998 que develó con mayor nitidez la situación de pobreza de Honduras, se inició un proceso que ha permitido lograr la condonación de un alto porcentaje de la deuda externa, cuyos recursos ahora el país puede utilizar para su desarrollo interno, en vez de amortizar la deuda.

La propuesta de Estrategia para la Reducción de la Pobreza, ERP, surgió dentro de las condicionalidades para la condonación de la deuda; pero a la vez, se ha convertido en el único planteamiento de gobierno a mediano plazo, a causa de que el país no cuenta con una estrategia global de desarrollo, plan nacional o plan de nación.

La ERP ha sobrevivido a tres gobiernos diferentes, pero ninguno de ellos ha logrado validarla y asumirla como la política de Estado más importante para orientar las acciones de las diferentes organizaciones públicas sectoriales. Ello ha permitido que se haya tenido cierta discrecionalidad en la asignación del gasto en pobreza, disminuyendo su focalización en los verdaderamente pobres. Esta aseveración se demuestra a juzgar por la distribución de los fondos cuyo destino debió ser enfocado a la reducción de la pobreza y no a gasto corriente y a otros compromisos políticos que, aunque tienen alguna relación, sus efectos son indirectos o marginales frente a la gran dimensión del fenómeno de la pobreza en Honduras.

El Grupo de Sociedad Civil de la ERP no quiere abandonar el reto de contribuir a la reducción de la pobreza a pesar de algunas dificultades encontradas para hacer incidencia en los espacios de decisión, para lo cual ha abierto una serie de consultas con el propósito de proponer alternativas viables que permitan reorientar el proceso, asumiendo y respetando la normativa vigente de la ERP y asumiendo sus objetivos bajo el espíritu de Estocolmo. La reorientación debe realizarse en consenso con el gobierno y los cooperantes que forman parte del Consejo Consultivo de la ERP, CCERP, órgano de consulta que no ha logrado realizar a plenitud lo establecido en la ley que lo creó.

El presente documento parte de la experiencia obtenida en varios años por los sectores y foros regionales que constituyen el Grupo de Sociedad Civil, GSC, mediante su participación en el proceso de gestión e implementación de la ERP, a la vez que expone un planteamiento alternativo y, en muchas partes, complementario a la nueva versión de la ERP formulada y presentada por el GOH, el cual se espera analizar, discutir y consensuar en el seno del CCERP, para elevarlo posteriormente a la aprobación del Gabinete Social y de ser necesario al Gabinete de Gobierno.

SECCION PRIMERA: PROPUESTA PARA LA REFORMULACIÓN DE LA E.R.P.

CAPITULO I. SÍNTESIS DE LOS ENFOQUES DE DESARROLLO RURAL EN HONDURAS

En Honduras, hasta hoy, el proceso histórico y la dinámica socioeconómica, política y cultural ha estado dominada por el peso de lo rural. Una de las expresiones que refuerzan esta afirmación reside en la constatación real de que las principales políticas, estrategias, leyes u otras manifestaciones del Estado y del gobierno han sido orientadas al ámbito rural y, a pesar de ello, continúa siendo el más atrasado y pobre, paradójicamente.

A partir del inicio del proceso de modernización de la agricultura hondureña desde el año 1950 en adelante, el país ha experimentado una serie de enfoques de desarrollo rural con resultados que no han sido coherentes con los propósitos iniciales establecidos.

Desde los programas de Desarrollo de la Comunidad, pasando por la llamada “revolución verde”, el Desarrollo Rural Integrado (DRI), la Reforma Agraria y la Modernización Agrícola, Honduras ha recorrido esas políticas de corte agrario, todas ellas con apoyo de la cooperación internacional, pero los resultados del desarrollo nacional en general y del desarrollo rural en particular, han sido muy limitados.

Uno de los problemas conceptuales y operativos de todos estos enfoques ha sido el hecho de asimilar el desarrollo rural al concepto de desarrollo agrícola (desarrollo rural = a desarrollo agropecuario), lo cual limitó las opciones productivas no agrícolas que es posible trabajar en las zonas rurales, aparte de los demás componentes de un verdadero desarrollo rural.

Los intentos más recientes como la reforma agraria y la modernización agrícola han acusado deficiencias. El proceso de redistribución de tierra no fue acompañado de un verdadero programa de desarrollo de las capacidades del liderazgo campesino sobre bases sólidas de organización, capacitación y formación en valores que sustentara dicho proceso.

Las más de 300 mil hectáreas de tierra que durante más de 25 años de Reforma Agraria pasaron legalmente a manos de más de dos mil grupos de reforma agraria (campesinos del sector reformado), no lograron el despegue de la economía rural y nacional, sino que quedó limitada a una experiencia de colectivismo agrario que, a pesar de haber sido una de las más importantes de América Latina y de tener alguna incidencia como política redistributiva hondureña, al final de la década de los 90s, terminó con numerosos casos de venta de tierras por parte de grupos de reforma agraria, cuyos socios y empresas terminaron sucumbiendo ante las redes del mercado de tierras, ya habilitado por la Ley de Modernización Agrícola que sucedió a la de Reforma Agraria. Los factores causantes de tal fenómeno fueron de orden interno de la organización y por presiones externas del entorno empresarial y político en esa coyuntura.

De esta forma muchos hondureños pasaron de ser campesinos colectivizados con tierra, a trabajadores agrícolas sin tierra, culminando un proceso cuya evaluación objetiva y científica es

una tarea pendiente, a fin de ponderar el tema de reforma agraria en aquella y la presente coyuntura socioeconómica y política.

Ya iniciado el llamado proceso de ajuste estructural de la economía hondureña desde principios de los 90s, una nueva corriente intenta imprimir la dinámica capitalista en el campo y en la economía en general, con la emisión de la Ley de Modernización Agrícola y todo el proceso de Ajuste Estructural de la Economía. Se propone la privatización como una política de desarrollo de la economía, empezando por los servicios agrícolas, abriendo espacios a la inversión privada y la modernización de la estructura agraria, en busca de ampliar las exportaciones agropecuarias como la base de la economía rural.

Algunos rubros agrícolas no tradicionales toman auge (sandía, melones, hortalizas, camarones, etc.); las zonas de procesamiento industrial (maquilas) también crecen (paradójicamente en zonas de alto potencial agrícola), aprovechando las ventajas con convenios y tratados de libre comercio regionales con los Estados Unidos, principalmente. Sin embargo, después de varios años de avance de estos procesos, el resultado observable es que el empleo rural no ha crecido lo suficiente, los indicadores de pobreza no se reducen de manera significativa y el teórico “efecto derrame” no se manifiesta en beneficio de los pobres.

La economía campesina se estancó todavía más y las opciones de compra de tierra no lograron incidir en una propuesta redistributiva verdaderamente viable. La pobreza rural no se ha detenido, las migraciones se convierten en la alternativa personal y familiar de grandes contingentes humanos especialmente rurales, cuyas remesas pueden ser el verdadero alivio, si consideramos que aproximadamente el 20% de las familias hondureñas reciben dinero en efectivo que, bien o mal invertido, consumen en su propio beneficio.

La más reciente coyuntura manifestada en el aumento vertiginoso del precio del maíz a causa de la reducción dramática de las importaciones de dicho grano de los Estados Unidos (porque lo están usando para producir etanol), generará una nueva dinámica en nuestro país con resultados aún no previstos, pero que podría elevar temporalmente el empleo rural, dado que es el producto que más se cultiva en el área rural.

Las remesas inciden en el mejoramiento de algunos indicadores macroeconómicos como el incremento de las reservas y la estabilidad del sistema financiero, aparte de las ganancias del sistema bancario nacional con el manejo de estos recursos producidos por los pobres de Honduras, radicados fuera de nuestras fronteras, huyendo de la pobreza en su tierra nativa; pero tampoco esto ha mejorado los indicadores de pobreza, ni los distintos gobiernos han logrado concertar con los beneficiarios algunos mecanismos de utilización de dichas remesas con propósitos productivos o de desarrollo local, con contraparte gubernamental como se hace en México, por ejemplo.

En conclusión, la pobreza en general y la pobreza rural en particular, se han convertido en el problema estructural más relevante en el país, el cual no será resuelto de manera aislada y mucho menos con políticas tibias y desarticuladas, **sin un compromiso de Estado que coloque el enfoque pro-pobre en el centro de su quehacer.**

CAPITULO II. UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DEL DOCUMENTO DE LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA (Versión Actualizada).

2.1. Aspectos conceptuales de la ERP actualizada

2.1.1. Una perspectiva economicista

La ERP actualizada, como las anteriores, presta mucha atención a la débil relación entre el crecimiento y la reducción de la pobreza; sin embargo, el discurso de fondo continúa siendo el del crecimiento económico como la clave para el logro de la reducción de la pobreza. Se menciona en muchas partes del documento ideas propositivas para un enfoque de carácter más integral, pero que no logran concretizarse ni desarrollarse de manera contundente; tampoco es clara la definición de políticas de distribución equitativa de la riqueza.

Un comentario de TROCAIRE a este respecto califica que al centro del marco de este “nuevo” concepto es la aseveración de que “el crecimiento es necesario pero no siempre es suficiente”. Eso no es una aseveración diferente a lo que sostenía la ERP original del 2005 que el “crecimiento económico acelerado, si es equitativo y sostenible, es una condición previa para la reducción de la pobreza”.

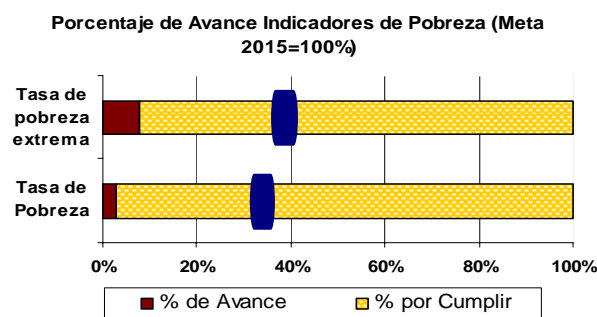
En todo caso las dos versiones de la ERP (2005 y 2006) están basadas en el concepto de que la reducción de la pobreza necesita crecimiento económico, y que la gestión y distribución de ese crecimiento es central. Pero ambas versiones en su marco institucional y operativo no especifican cómo se va a hacer esa gestión y distribución en el contexto hondureño. La introducción del llamado “enfoque de activos” que superaría tal debilidad, es una propuesta muy débilmente descrita y sin concreción programática ni presupuestaria.

Sin embargo, el documento de la ERP Actualizada, cuando se refiere a la Operacionalización del marco conceptual expresa que la ERP “...será (sea) una política que trascienda el clásico enfoque de ingresos, a una visión integral del problema de la pobreza, la cual es multicausal”. Luego afirma que “el derecho al desarrollo de los pobres debe concretizarse en un acceso efectivo a activos, tanto productivos como sociales y culturales”¹ con lo cual se coincide con el concepto de activos en el enfoque de medios de vida que sustenta el presente documento.

2.1.2. El gasto público ha crecido pero no tiene énfasis pro pobre.

La conexión existente entre el aumento del Gasto Público Social y la reducción de la pobreza es muy débil porque cerca del 50% del gasto no ha sido pro-pobre hasta la fecha. Las estadísticas del Banco Mundial indican que menos de 46% del gasto público social es recibido por los pobres, quienes representan el 51% de la población. Es sorprendente que los pobres no se benefician significativamente del gasto ERP.

¹ Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Versión actualizada, (borrador de discusión) p.65.



El cuadro anterior es indicativo del considerable retraso en cuanto al avance de las metas establecidas en el espacio temporal de 15 años para el que fue diseñado. De allí la necesidad identificada, por sociedad civil y el gobierno, de ajustar, revisar y actualizar la ERP.

En el capítulo de justificación del documento de la ERP actualizada, y después de describir el conjunto de limitaciones que a la fecha ha tenido esta estrategia, se concluye tajantemente que: *“Esto obliga a su vez, a revisar aspectos como la participación, la coordinación y la institucionalidad misma de la ERP”*². De tal manera que su reformulación tiene suficientes argumentos a favor, lo cual le asigna buenos augurios.

2.1.3. *La ERP no tiene articulación con una instancia de planeamiento nacional o a un plan o estrategia nacional de desarrollo*

Honduras no cuenta con un plan de nación, estrategia nacional de desarrollo o un plan nacional de mediano y largo plazo que establezca la visión de país, los grandes objetivos nacionales y las políticas públicas que permitan la concreción de tales aspiraciones, de tal forma que la ERP ha venido siendo considerada por algunos sectores, de manera impropia, como un plan de país.

Esta percepción surge a raíz del vacío de planeamiento que sufre el país y al hecho de que la ERP es el único instrumento de desarrollo propuesto a mediano plazo (al 2015), lo cual induce al gobierno y a algunos sectores de sociedad civil a elevarla de categoría, que es una buena aspiración, pero que no concuerda con los esquemas básicos de la teoría de la planificación y del desarrollo. La estrategia para la reducción de la pobreza no puede por sí misma lograr plenamente su propósito sin formar parte de una plataforma integrada e integral como acción del Estado en su conjunto.

La ERP no puede ser Plan de País porque es una reacción o respuesta específica a la superación de 23 indicadores específicos, cuya situación deficitaria afecta el índice de pobreza y desarrollo humano y por los cuales el país entró a la lista de los países HIPC. El plan de país debe plantear la utopía de largo alcance, sobre la cual la nación debe caminar en el futuro, movilizandolos todos sus recursos y potencialidades, buscando como resultado final el desarrollo nacional sostenible.

² ERP Actualizada 2006, p. 6

La ERP sólo procura mejorar los indicadores de pobreza, con cuyo cumplimiento no necesariamente se estaría consiguiendo el nivel requerido para salir del subdesarrollo.

2.1.4. *La ERP maneja un bajo perfil sobre el tema de gobernabilidad y participación Ciudadana*

La ERP actualizada es una propuesta pensada desde el ángulo gubernamental, con esquemas y organigramas de corte clásico, cuyo primer gran dato son los marginales espacios o escenarios donde los sujetos del desarrollo intervienen en las decisiones que a ellos compete.

Una ERP que no incorpora a los destinatarios de manera decisiva, corre el riesgo de quedarse vacía, únicamente dirigiendo o gestionando el desarrollo “para” los pobres pero no “con” los pobres. Ese esquema debe ser superado en la presente versión de la ERP, si efectivamente se esperan resultados diferentes.

La descentralización como mecanismo efectivo de participación necesita ser reforzado en el actual diseño, ya que las propias transferencias directas de recursos, desde el tesoro nacional hacia las municipalidades, no dejan los espacios suficientes de decisión a la instancia local destinataria. Por el contrario, el nivel central ha definido los principales pasos y requisitos, inclusive los porcentajes de utilización de los fondos hacia una tipología de proyectos previamente aprobados por el gobierno, con una lista de requisitos que no agilizan su cumplimiento oportuno, ni promueven un proceso de desarrollo efectivamente incluyente.

Es necesario reflexionar a fondo sobre esta temática, a fin de evitar una percepción que no abona al proceso de reducción de la pobreza. Un estudio de ACI-ERP califica a la actual ERP como una propuesta que considera a “los pobres como *socios*, pero no como *sujetos*”.

La débil posición del Consejo Consultivo y la no consideración de las estructuras regionales dentro de la propuesta actualizada en la gestión directa de los recursos y esquemas de organización y capacitación, muestra el limitado concepto de descentralización, en medio de un discurso participativo, mismo que requiere realizarse de manera concreta en la nueva ERP.

Sin embargo, la ERP actualizada se abre a esquemas para una gobernabilidad democrática más efectiva. Al referirse a este tema, sostiene que esta gobernabilidad requiere de “*mejorar substancialmente la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, particularmente para la población en situación de mayor pobreza; por otra parte, (debe) lograr una mayor inclusión ciudadana en los procesos de la ERP, mediante el fortalecimiento de la democracia representativa y de la democracia participativa. Todo lo anterior debe tener como fundamento el respeto y la protección de los derechos humanos*”³. En esta perspectiva, se debe entender que los modelos de gestión territorialmente diferenciados propuestos por parte de la sociedad civil (gestión mancomunal, departamental y regional), no deberán tener obstáculos al momento de ser llevados a las instancias de análisis, aprobación e implementación.

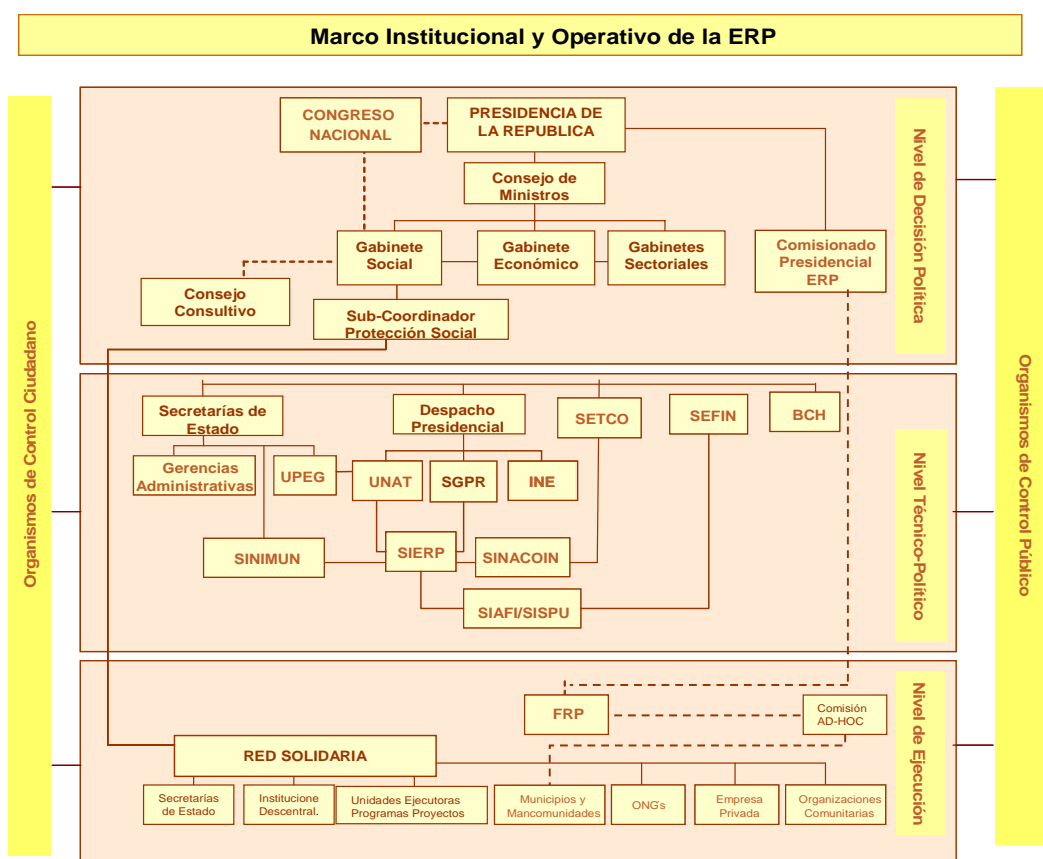
³ Ibid. p.89.

2.2. Aspectos institucionales

2.2.1. El no cumplimiento de las funciones que la Ley de la ERP asigna al Consejo Consultivo y al Gabinete Social.

La evolución de la ERP, especialmente en los años 2006 y 2007, muestra que las decisiones fundamentales de carácter administrativo y técnico han sido conducidas básicamente por el Poder Ejecutivo, relegando de alguna manera a las instancias que define la Ley del Fondo y de la misma ERP. El dato más reciente que refleja la poca conciencia gubernamental respecto a hacer efectiva la participación ciudadana ha sido la incorporación del programa Red Solidaria como el “brazo operativo” de la ERP, sin la previa discusión en el Consejo Consultivo y la posterior aprobación en el Gabinete Social. El reto de convertir al Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, CCERP, como la instancia privilegiada de análisis y consulta para todos los asuntos referidos a la operacionalización de la ERP está siempre presente, de tal forma que ninguna de las tres partes que integran el CCERP tenga predominancia sobre las otras.

2.2.2. Un marco institucional poco articulado y sin una organización o ente líder que haga operativa sus decisiones.



Como puede observarse en el organigrama anterior inserto en la versión actualizada de la ERP, el peso de la estructura gubernamental es alto, a la vez que es poco ilustrativo acerca de la

coordinación de la importante tarea de Estado de reducir la pobreza. Se aprecia una figura denominada “Sub-coordinador de Protección Social” la que a la fecha ninguna instancia del gobierno la ha justificado pero que, sin duda, vuelve más recargada y lenta la estructura gubernamental de la ERP. Por otro lado, la Red Solidaria se coloca por encima de las instancias ejecutoras locales como municipalidades, ONGs y organizaciones comunitarias, (contradiendo el discurso participativo).

La ERP presenta un marco institucional muy disperso, que compromete la eficiencia y eficacia en la ejecución. A esto se suma la falta del ordenamiento consensuado de su estructura, relaciones de coordinación técnica, operativa y de jerarquía.

El CCERP es un órgano colegiado de asesoría al Gabinete Social, la cual debe ser ejercida mediante el análisis y concertación de propuestas de programas, proyectos y otras iniciativas. Una reciente gestión conjunta del CCERP está logrando que su membresía tenga el nivel jerárquico y la continuidad de sus representantes, al procurar la participación de todos los representantes de las Secretarías de Estado (a nivel de Ministros o Viceministros), que según ley son miembros permanentes del CCERP, con lo que se espera mejorar cualitativamente su desempeño para consultar y consensuar todas las políticas, medidas y acciones requeridas para la implementación de la ERP. La falta de participación de estos representantes del GOH ha influido en su débil apropiación de la estrategia y en la baja articulación de las organizaciones del gobierno entre si y con el GSC en la ejecución de las tareas fundamentales para reducir pobreza.

Uno de los temas centrales a abordar dentro del CCERP es el presupuesto plurianual y anual de la ERP, y la distribución de recursos de acuerdo a lo establecido en la normativa legal. Ello incluye la **definición del gasto pro-pobre**, a fin de *evitar un enfoque no pro-pobre* y la poca efectividad o impacto en la pobreza.

2.2.3. Lineamientos de ordenamiento territorial limitados, desaprovechando las ventajas de la ley en su conjunto.

La Ley de Ordenamiento Territorial, LOT, aprobada por el Congreso Nacional en diciembre del 2003, contiene una serie de orientaciones técnicas, institucionales y operativas que son pertinentes al proceso de la ERP. Esta ley manda la elaboración de un Plan de Nación que establezca las directrices básicas para que políticas públicas como la ERP se inserten en un esfuerzo nacional más amplio y de más largo aliento, que lograría integrar la acción del gobierno y la sociedad civil en la consecución del desarrollo sostenible.

Las estructuras de organización del Estado contenidas en su articulado se adaptan con relativa facilidad al proceso de reducción de la pobreza, tanto a nivel nacional, regional, municipal y de áreas bajo régimen especial. La LOT debe ser aprovechada para facilitar la discusión sobre las figuras para la gestión de las nuevas modalidades de gestión descentralizada y territorialmente orientadas que se proponen en este documento.

2.3. Aspectos operativos

2.3.1. *El uso inadecuado de los Recursos de Condonación.*

De los 2,735 millones de lempiras de la condonación de la deuda que en el año 2006 entraron al presupuesto nacional para apoyar la ERP, el 43 % fueron utilizados para financiar gasto corriente en los renglones siguientes:

- 105 millones de lempiras en salarios de la Secretaría de Seguridad.
- 423 millones de lempiras para salarios de maestros.
- 130 millones de lempiras para salarios de los médicos.
- 149 millones de lempiras para compra de medicinas y equipo medico quirúrgico
- 380 millones lempiras para el Programa de Matricula Gratis.

En términos porcentuales, la utilización de los recursos de condonación para el año 2006 fue la siguiente:⁴

- 41.6% en sueldos y salarios
- 30.2% a inversión y a transferencias de capital
- 17.5% a transferencias corrientes
- 10.7% a la compra de bienes y servicios y a la concesión de préstamos.
- 4.5% a inversión social real.

El presupuesto para el año 2007 no ha cambiado dicha tendencia del gasto.

Este tipo de comportamiento en el gasto ha sido común en los gobiernos involucrados en la ejecución de la ERP. En el Presupuesto del 2005 de la administración anterior se asignaron L.614 millones de la condonación de la deuda para priorización del CCERP. Se priorizaron 33 programas y proyectos por un monto de L. 720 millones y de estos se aprobaron L.50 millones para preinversión. Según informe al 31/12/2005 se ejecutaron L.51.4 millones, pero no hay referencia a los L.562.6 millones restantes.

2.3.2. *Los excesivos requerimientos burocráticos*

Los esfuerzos de descentralización terminan concentrando el poder en las autoridades centrales, que se expresa mediante los reglamentos para el desembolso, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión municipal que serán ejecutados por las corporaciones municipales, privilegiando la mayor parte de las decisiones importantes en las estructuras creadas a nivel central.

Esta situación, sumada a otros factores atribuibles a las limitantes en el nivel municipal, ha provocado un desfase de más de medio año en la ejecución de los desembolsos girados a cada

⁴ Realidad Nacional. Publicación FOSDEH, Abril 2007.

municipalidad, lo cual puede llegar a comprometer la ejecución de los fondos asignados a los municipios en el 2007. Sin embargo, para la elaboración del Reglamento para el uso de los fondos de este mismo año, se operó un cambio cualitativo importante, ya que una comisión especial integrada por miembros del gobierno, AMHON y Sociedad Civil fue elegida por el CCERP para concertar el contenido y alcances de dicho reglamento. Esta es la modalidad operativa que permanentemente debe asumir el CCERP.

2.3.3. Inefectividad en el uso de los recursos

SITUACION DE LAS METAS DE LA ERP EN 2005						
META	INDICADOR	Base	2005			Meta 2015
			Observado1/	Esperado	Diferencia	
Crecimiento del PIB real	% Crecimiento PIB real (2000)	5.7	4.1	4.0	0.1	4.5
	% Crecimiento PIB per cápita (2000)	2.6	1.7	1.6	0.1	2.4
Gasto Social	Gasto en Pobreza como % del PIB (2000)	7.0	8.9	8.7	0.2	9.7
Reducir pobreza en 24 puntos porcentuales	Tasa de pobreza (1999)	66.0	65.3	58.4	-6.9	42.0
	Tasa de pobreza extrema (1999)	49.0	47.1	39.7	-7.4	25.0
Duplicar cobertura neta en educación prebásica a 5 años	Tasa de cobertura en educación prebásica (1999)	32.9	34.3	36.5	-2.2	60.0
Cobertura neta de 95% en los dos primeros ciclos de educación básica	Tasa de cobertura neta (exc. los de sobre-edad) 1° a 2° ciclo (1999)	89.8	89.4	91.7	-2.3	95.0
Cobertura neta de 70% en el tercer ciclo de educación básica	Tasa de cobertura (exc. los de sobre-edad) en el 3° ciclo de educación básica (1999)	24.2	39.0	37.3	1.7	70.0
50% de la población emergente complete la educación secundaria	Cobertura neta (exc. los de sobre-edad) del Ciclo Diversificado (10 a 12 grado) (1999)	12.4	22.7	22.3	0.4	50.0
Reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil y en menores de cinco años	Tasa de mortalidad infantil /1,000 n.v. (1996)	36.0	34.0	29.0	-5.0	18.0
	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1000 n.v.) (1996)	48.0	45.0	39.0	-6.0	24.0
Reducir a la mitad la desnutrición en menores de 5 años	Tasa de desnutrición infantil (1996)	37.8	32.9	28.9	-4.0	18.0
Reducir a la mitad la mortalidad materna	Tasa de mortalidad materna por cada 100,000 n.v. (1996)	147.0	108	95.0	-13.0	70.0
Lograr un 80% de Cobertura de Servicios de Energía Eléctrica	Tasa de cobertura de Energía Eléctrica (2000)	54.9	64.2	64.9	-0.7	80.0
Triplicar la densidad telefónica del país	Densidad en líneas fijas x cada 100 habitantes (2000)	4.8	6.6	5.4	1.2	14.1

Fuente: ERP Actualizada p 8

A casi la mitad del plazo previsto para la vigencia de la ERP, los resultados oficiales reportados por el gobierno no se corresponden con el gasto realizado y el tiempo transcurrido. Se reconoce que “11 de los 23 indicadores ligados a las metas globales de la ERP en 2005 presentan brechas de incumplimiento entre lo planeado y lo logrado... Existe una baja probabilidad de alcanzar la meta planteada al 2015”⁵.

Los informes de organismos internacionales verifican esta situación: La CEPAL manifiesta que “El informe critica la “inefectividad” de la ERP, pero no menciona las causas de la misma”⁶; Naciones Unidas se enfoca en la “baja focalización en la asignación de los recursos”⁷

⁵ ERP Informe de Avance 2005

⁶ CEPAL: La baja calidad del gasto

⁷ UNDP: la inadecuada focalización sobre los pobres.

El proceso de ejecución de la ERP aún no tiene diseñado un sistema de seguimiento y evaluación con indicadores precisos, aunque se trabaja en ello. El proceso de auditoría social, que es una responsabilidad de la sociedad civil ha avanzado ampliamente, a través de la constitución de un “grupo núcleo” en la elaboración de una Metodología de Auditoría Social con sus respectivos instrumentos, intentando construir un sistema nacional con la participación de diversas organizaciones nacionales e internacionales involucradas en el tema.

La auditoría social implica un proceso de monitoreo, verificación y evaluación cuantitativa y cualitativa que la ciudadanía realiza sobre la gestión y manejo de recursos públicos y sobre la calidad en la entrega de los servicios, incidiendo directamente en la confianza de la sociedad en general, tan necesaria para asegurar sostenibilidad e impacto de los objetivos planteados.

La auditoría social que recién se inicia, requiere la organización de las comisiones ciudadanas responsables de llevarlas a cabo a nivel local, regional y nacional, con el apoyo del gobierno, ONG y cooperantes, con el aporte de talentos humanos, recursos financieros y materiales; bases de datos de políticas públicas, programas y proyectos; y de sistemas de seguimiento y evaluación participativa que conduzcan a recomendaciones factibles para perfeccionar la metodología, los instrumentos y el proceso en su conjunto.

2.3.4. Una Participación Ciudadana que aún no se concretiza en la dimensión apropiada.

La consulta del gobierno anterior (2001-2005) para financiar y ejecutar proyectos ERP, hizo que se presentaran alrededor de 24 mil perfiles de proyectos a nivel nacional formulados por las organizaciones de base; sin embargo, con la drástica reducción hecha por el mismo gobierno saliente, la cual fue ratificada por el entrante, el número que efectivamente se atendió no superó los cuatro mil proyectos para el año 2006. Hace falta conocer el comportamiento de las autoridades municipales respecto al cumplimiento de los Proyectos de Inversión Municipal (PIM) ejecutados por ellas; sin embargo, las informaciones preliminares recogidas en las diferentes regiones del país, muestran la existencia de un considerable porcentaje de municipios en donde la ejecución de los PIM no ha seguido los procedimientos establecidos, lo cual muestra que el rol de la sociedad civil en esos lugares no ha tenido la incidencia esperada a nivel local.

La falta de financiamiento del gobierno a las actividades operativas de la Unidad Técnica del Grupo de Sociedad Civil, para conducir los procesos técnicos inherentes, imposibilita la realización efectiva y oportuna de las responsabilidades del GSC en el CCERP, principalmente para apoyar la auditoría social y la organización ciudadana, que son fundamentales para construir confianza social y la consecuente sostenibilidad de las acciones que se impulsen con la ERP.

2.3.5. El marco operativo de la ERP no plantea una idea de proceso.

El documento propuesto por el GOH es profuso en contenidos y enfoques, pero no establece las fases y pasos a seguir en el tiempo y espacio que le den sentido estratégico a la ERP. Es necesario entonces, reformular y llevar a cabo la ERP siempre como un proceso de largo aliento, pero mediante una ejecución y evaluación por etapas, identificando claramente una lógica de

intervención en función de las características esenciales de los destinatarios finales (los pobres); de su entorno físico, ambiental, político y social; de sus capacidades humanas actuales y potenciales; de las oportunidades locales, regionales, nacionales y externas; y de las amenazas.

Es necesario intervenir lógicamente, procurando lo que corresponde hacer primero y por qué, como condición mínima para continuar con lo siguiente y por qué, y así sucesivamente, en etapas de mediano plazo con sus presupuestos plurianuales y esfuerzos dosificados a través de planes operativos y presupuestos anuales para lograr lo planificado en cada etapa; y la previsión prudente de resultados intermedios factibles y medibles para alentar y comprometer de forma permanente y constante a los diferentes actores involucrados.

Debe mejorarse el diseño y ejecución del sistema de monitoreo e información, con los indicadores cualitativos y cuantitativos estrictamente necesarios o claves, los que deben ser pertinentes y confiables, con espacios y tiempos de captura de datos definidos y que sean cumplidos, para su análisis y uso oportuno a favor del proceso ERP.

Un diseño apropiado ubica las acciones en el lugar, tiempo, metodología y actores apropiados, que permita la acumulación del conocimiento y el rescate y aplicación de lecciones aprendidas, integrando recursos, capacidades, habilidades y liderazgos de manera coherente y continuada.

SECCION SEGUNDA: PROPUESTA PARA LA REFORMULACIÓN DE LA ERP

CAPITULO I: OBJETIVOS

1.1 Objetivo General:

Reorientar el proceso de gestión de la ERP con un enfoque de desarrollo de medios de vida y de gestión y planificación territorial, privilegiando el destino de los recursos disponibles hacia las áreas geográficas de mayor concentración de pobreza y vulnerabilidad social y ambiental.

1.2 Objetivo específico 1.

Analizar y sistematizar la experiencia participativa de gestión y ejecución de los recursos de la ERP descentralizados a nivel municipal, para procurar mayor eficacia, y promover mecanismos de reserva de recursos orientados a generar sostenibilidad a medida que se reducen los fondos de condonación.

1.3 Objetivo Específico 2.

Fortalecer la descentralización regional en los territorios que cuenten con Estrategias Regionales de Reducción de Pobreza, optimizar el uso de los recursos ERP y la generación de recursos propios, para sostener los procesos iniciados con fondos ERP.

1.4 Objetivo Específico 3.

Estructurar y ejecutar un proceso de descentralización diferenciada en los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía, por considerarlos territorios especiales, debido a sus características geográficas, culturales y de integración nacional.

1.5 Objetivo Específico 4.

Crear condiciones técnicas, políticas e institucionales para evaluar el proceso, las metodologías y recursos aplicados, a fin de reproducir aquellas experiencias de mayor impacto en el desarrollo económico local.

CAPITULO II. ASPECTOS CONCEPTUALES EN QUE SE FUNDAMENTA LA PROPUESTA DE REFORMULACIÓN

2.1. Qué es Desarrollo

Entenderemos por “*desarrollo*” como la antítesis de la “*pobreza*”. Tradicionalmente se ha conceptualizado el término como *desarrollo económico*, una especie de proceso continuado, cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene como resultado la expansión incesante de la unidad productiva de que se trate.

En este análisis se nos describe un proceso en el tiempo, a través de la reinversión de las riquezas, mostrando una visión reducida a lo económico pero que, objetivamente, es insuficiente para comprender la verdadera naturaleza del fenómeno llamado *desarrollo*.

Con el tiempo, los economistas y profesionales de otras disciplinas acercaron opiniones entre sí, en el sentido que el desarrollo también contiene conceptos normativos de valoraciones cualitativas que lleva a preguntarnos acerca de las condiciones necesarias para la realización de la personalidad humana, evaluando tres condiciones: la alimentación, el empleo y la igualdad entendida como equidad.

Aquí aparecen algunos elementos subjetivos que comienzan a dominar en el análisis del concepto del *desarrollo*. Luego, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), introdujo una nueva forma de medir el *desarrollo* a través de un Índice de Desarrollo Humano (IDH); esta metodología enriqueció enormemente el concepto de desarrollo definiendo *desarrollo humano* como “*un proceso de ampliación de las opciones de la gente. Más allá de sus necesidades, la gente valora además, beneficios menos materiales. Entre ellos figura la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere tener además, un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. En tanto miembros de familias y comunidades, las personas valoran la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia*”⁸

⁸ Informe de Desarrollo Humano, 1996. PNUD.

Como puede verse, se comienza a comprender el término “desarrollo” como un proceso que potencia la realización del ser humano y satisface necesidades superiores en la escala de valores. También menciona este concepto el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia, que no es otra cosa que el sentido de identidad territorial, tan importante en la definición del territorio, en el estudio del desarrollo territorial y en el análisis del concepto de “lo local”.

La multi e interdisciplinariedad del concepto *desarrollo*, como antítesis de pobreza, es indiscutible. Luego aparece el concepto desarrollo humano o como se conoce también - *a escala humana* -, el que se sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología; de los procesos globales con los comportamientos locales; de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado.

En esta definición se avanza en la subjetivización de la categoría desarrollo y se hace referencia a la utilización de la sinergia como motor de desarrollo, y también nos lleva a entender el verdadero desarrollo como un fenómeno multidimensional que requiere de enfoques integrales y sistémicos para ser comprendido adecuadamente.

En este sentido, el *desarrollo* debe estar muy ligado y sostenido en la *confianza* de la comunidad; sin este factor, las posibilidades de fracasar en los intentos de promover el desarrollo son altas. El consenso, la necesidad de un líder, un grupo social o instituciones que lo apoyen; sin el asociativismo como un elemento fundamental que acompañen los procesos no podrían realizarse sin dicha *confianza*. De allí la necesidad de que en el proceso de combate a la pobreza logre legitimarse un acuerdo básico entre los actores involucrados, especialmente la *confianza* de las organizaciones de sociedad civil que participan en el proceso.

Estos niveles de confianza operan desde determinadas regiones o territorios; de allí que el concepto de Desarrollo Territorial Sostenible, se caracteriza como la transformación productiva, organizacional e institucional de un espacio determinado, con el fin de mejorar las condiciones y calidad de vida de sus habitantes y reducir la pobreza rural.

2.2. El concepto de desarrollo territorial sostenible

El concepto de sostenibilidad se apoya en tres ejes estrechamente vinculados:

- a) *El crecimiento y la eficiencia económicos*, que representan una condición necesaria pero no suficiente del desarrollo sostenible, se constituyen en requisitos fundamentales, sin los cuales no es posible elevar la calidad de vida con equidad.
- a. *El mejoramiento de la calidad de vida y de la equidad social* se constituyen, ambos, en el propósito final de todo esfuerzo de desarrollo, en el corto, mediano o largo plazo. El concepto de equidad social, en su dimensión ampliada, supone, además de una sociedad

más igualitaria, la oportunidad de acceder al mercado, a las fuentes de renta y de trabajo, a los servicios públicos y a una efectiva participación política

- b) *La preservación ambiental* es una condición indispensable para la sostenibilidad del desarrollo y su manutención en el largo plazo. Sin ella no es posible asegurar calidad de vida para las generaciones futuras ni equidad social sostenible y continua en el tiempo y en el espacio.

La adopción de un enfoque territorial tiene, por tanto, repercusiones importantes en la definición de políticas públicas de desarrollo rural y de gestión del medio ambiente. En particular, el enfoque territorial presupone:

- a) Reconocer que en los territorios rurales existe una dimensión urbana que debe integrarse sinérgicamente al medio rural y, por tanto, no puede ser ignorada. El grado de influencia de la dimensión urbana varía de acuerdo con las especificidades de cada territorio.
- b) Admitir que "lo rural" deja de ser sinónimo de "lo agrícola", en la medida en que las sociedades progresan y los territorios diversifican su estructura y sus actividades socio-económicas.
- c) Considerar diversidad de funciones (económicas, sociales, culturales) que cumple un sistema natural y su impacto sobre los sistemas sociales y económicos.
- d) Destacar la relevancia de los factores históricos, culturales institucionales, los cuales contribuyen a la creación de las especificidades territoriales y se manifiestan en las diferentes formas de apropiación de los recursos naturales y en los productos y paisajes propios de cada localidad.
- e) Destacar la importancia del manejo sostenible del ambiente y los recursos naturales como elemento central de las estrategias de reducción de la pobreza.
- f) Abordar la heterogeneidad presente en la región en términos del estado del ambiente.

Entendidos esos criterios del proceso de desarrollo resulta mucho más fácil visualizar:

- la "multiactividad" de los territorios rurales;
- la necesidad de formular políticas que contengan múltiples objetivos;
- la necesidad de superar el marco institucional tradicional de las inversiones, y dirigirlo hacia la obtención de más empleo y más renta, hacia la generación de nuevas y creativas alternativas productivas y de servicios.

2.3. Algunos principios metodológicos de la planificación del desarrollo territorial

En la búsqueda de formas y vías operacionales para la elaboración de planes y estrategias de desarrollo sostenible en los territorios rurales, se deben establecer procedimientos de trabajo orientados por los siguientes postulados centrales:

a) *Educación ciudadana*

Este postulado reconoce a las personas como protagonistas del proceso de desarrollo, dotadas de capacidad para generar bienes económicos y culturales, ejercer el poder político y disfrutar del bienestar social. Todo esto es posible en la medida en que se les estimule con prácticas educativas que amplíen sus horizontes de libertad, a partir de los territorios rurales en que viven. Las prácticas educativas que aquí se consideran deben favorecer el intercambio de saberes entre los diferentes actores sociales y buscar una síntesis creadora que propicie un mejor entendimiento del contexto natural e histórico en que se materializan las acciones de desarrollo.

Una práctica comprometida con objetivos educacionales debe asegurar un abordaje global de la realidad y debe, asimismo, tomar en consideración las dicotomías existentes entre teoría y práctica, subjetivo y objetivo, individual y colectivo, psicológico y sociológico, espiritual y corporal y enseñanza y aprendizaje.

Desde esta perspectiva, es fundamental que las comunidades estén dispuestas a superar constantes desafíos, y que desplieguen toda su capacidad de *aprender a aprender*, de analizar la información y no sólo consumirla; de evaluar la realidad social, económica, política y cultural a su alrededor, de trabajar y tomar decisiones en grupo y, finalmente, de localizar el conocimiento acumulado y hacer uso de él. En esta perspectiva, es necesario plantearse las prácticas individuales o familiares que tienen efectos negativos en el entorno tales como el alcoholismo, la drogadicción, las asociaciones ilícitas y otros comportamientos sociales a fin de analizarlas objetiva y científicamente, al tiempo que se busca las alternativas de solución, sea de carácter individual, familiar, gremial o comunitario.

b) *Articulación del proceso técnico y político*

La planeación es un proceso participativo de formulación de acciones para construir un futuro, que se implementa de forma descentralizada, y que tiene, al mismo tiempo, carácter técnico y político. La naturaleza técnica considera la planeación como parte de un proceso ordenado, sistemático, apoyado en conocimientos científicos con empleo de técnicas de organización y sistematización. La naturaleza política parte del hecho de que toda decisión y definición de objetivos pasa por una gran diversidad de intereses y, por lo tanto, supone conflictos y requiere de negociaciones entre actores sociales. Se trata del proceso dialéctico inherente al método participativo, ascendente y descentralizado de la planeación.

Uno de los ejemplos más claros del tipo de conflicto que se puede desatar lo ofrece la relación sociedad-naturaleza, cuya redefinición se encuentra en la base del concepto de la sostenibilidad ambiental. No cabe duda, además, que casi todos los conflictos se ven profundamente influenciados por los valores culturales que recorren la relación entre los diferentes segmentos sociales.

Combinar lo técnico y lo político en el tiempo no es tarea fácil, pero tampoco imposible. Las dificultades no pueden servir de pretexto para anular el compromiso con cualquiera de las dimensiones de la sostenibilidad.

Por otra parte, es justamente esta pugna la que viabiliza la apropiación del plan por parte de la sociedad, la que lo legitima y le confiere sostenibilidad política y no simplemente sostenibilidad gubernamental.

c) Valorización del proceso y del producto

La metodología de planeamiento participativo tiene como desafío movilizar a las organizaciones de la sociedad y a las instituciones públicas en torno a objetivos y prioridades estratégicas, que se concretizan en un plan o estrategia cuya convergencia de intereses debe ser alcanzada.

La planeación es un proceso permanente y continuado de formulación, de toma de decisiones, de ejecución y de evaluación, capaz de utilizar las energías sociales como una fuerza creativa. El producto materializado es un documento o estrategia que expresa, de manera literal, el proceso seguido y los elementos alrededor de los cuales se organizaron las acciones.

El plan –llámese proyecto, estrategia u otra identificación similar- es un instrumento de negociación entre las instituciones públicas y los actores sociales. Por esta razón, se le deben atribuir valores idénticos al proceso y al producto.

Principios del Enfoque:

- Centrado en las personas. Significa que las personas son las protagonistas del desarrollo.
- Responsabilidad y participación
- Sostenibilidad económica, social, ambiental e institucional.
- Dinamismo en impulso de medios de vida

Busca la armonía para una visión territorial del desarrollo a nivel nacional:

- Integración de espacios con nuevas funciones
- Integra agentes de tipo heterogéneo.
- Busca integrar mercados
- Integra política públicas

Busca la transición de una economía agrícola a una economía territorial

- Mediante actividades con base a los recursos naturales
- Mediante actividades de transformación
- Mediante actividades de servicio a la producción
- Mediante actividades de servicio a las personas
- Mediante actividades de mercado laboral
- Mediante actividades de servicios públicos y financieros

Busca la cohesión territorial mediante:

- Desarrollo equilibrado interregional
- Reconociendo la complementariedad entre espacios rurales y urbanos.

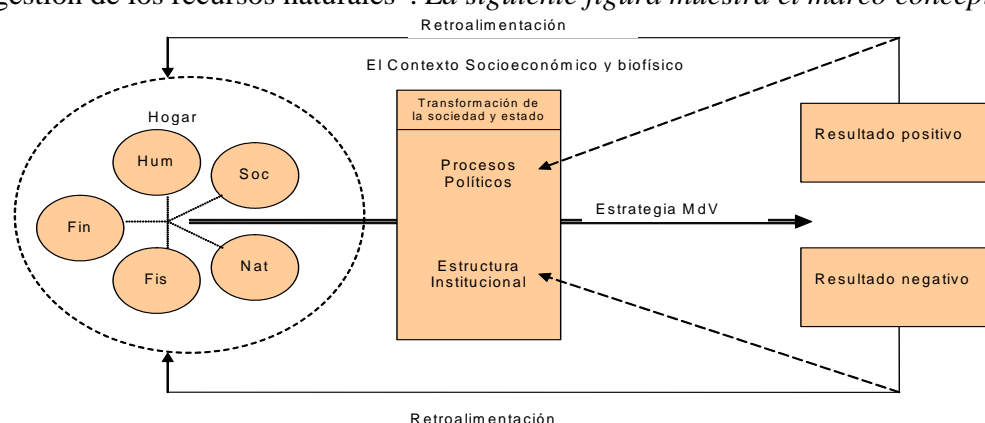
- Alentando redes urbanas que cumplen roles rurales.

La cohesión social busca romper la exclusión de los pobres disminuyendo la brecha de productividad rural e ingreso en los pobres. El enfoque territorial integra los sistemas humanos con los sistemas naturales, buscando consensos entre los actores. Los recursos naturales como elemento para reducir pobreza, pues los pobres están ligados al capital natural

2.4. La Estrategia de Medios de Vida con enfoque de Desarrollo Territorial Sostenible.

“Los Medios de Vida, MdV, son instrumentos que permiten analizar las causas de pobreza a través de la identificación de los recursos disponibles y las respectivas estrategias de sobrevivencia. Este enfoque relaciona directamente el acceso y la capacidad de los recursos naturales para generar los insumos necesarios de sobrevivencia para los hogares pobres.

El punto de partida es el *contexto de vulnerabilidad*, que encuadra el entorno externo en el que se encuentran los hogares. Este contexto incluye tendencias críticas (cambios en los indicadores económicos y recursos naturales), choques (desastres naturales) y cambios temporales (cosechas, empleo, precios). Los cambios externos e internos sobre los cuales los hogares tienen un control limitado o inexistente, influyen en su actitud y en la toma de decisiones, e inclusive en el uso y la gestión de los recursos naturales”. *La siguiente figura muestra el marco conceptual de los MdV.*



El gráfico indica que el proceso de desarrollo visto como medios de vida del hogar con enfoque de desarrollo territorial sostenible es una dinámica política e institucional, en la cual se da una transformación recíproca sociedad-Estado, donde participa directamente los activos materiales y humanos. Ese proceso puede tener dos tipos de resultados: positivos o negativos, dependiendo del tipo de articulación que se dé. Si es el último caso, el modelo tiene la oportunidad para que, a través de la estructura institucional, se reoriente la estrategia de medios de vida, a fin de lograr los resultados esperados.

Activos que influyen en los medios de vida:

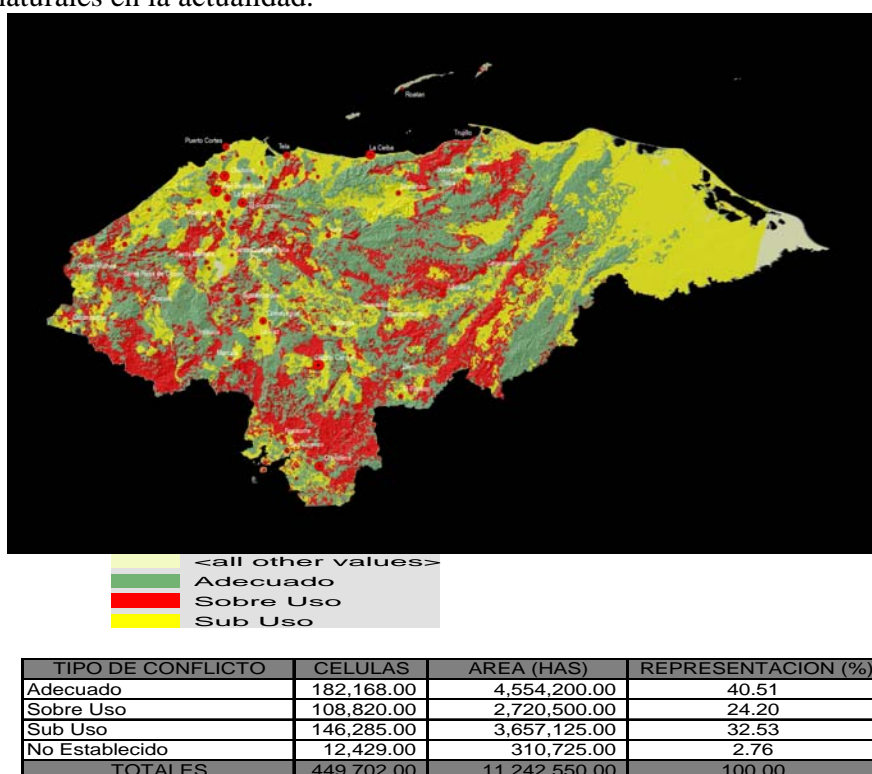
- Capital humano (conocimiento local, educación y capacidad laboral)
- Capital social (redes sociales, políticas públicas y cultura)
- Capital natural (el territorio)

quema, lo que hace que la agricultura sea migratoria, produciéndose con ello una gran dispersión de los asentamientos rurales (aldeas y caseríos).

Esa dispersión hace que en Honduras exista más de 25 mil asentamientos humanos entre una y quinientas familias. Estos asentamientos son los llamadas aldeas y caseríos, cuya atención encarece dramáticamente los costos de los servicios, por la alta dispersión de las viviendas y, además, porque dichos asentamientos tienden a no considerar los riesgos naturales y antrópicos que llevan consigo; de allí su propensión a la vulnerabilidad ante fenómenos naturales como las inundaciones, deslizamientos, sequías, etc.

En otro ángulo, en el ámbito rural se manifiesta una de las causas históricas de la pobreza en Honduras: la concentración de la tierra y su anacrónico mecanismo de legalización. Se calcula que actualmente existen 320 mil familias hondureñas que no poseen tierras para trabajar, sin embargo, por otro lado, las estadísticas agrarias muestran que un bajo porcentaje de fincas poseen un alto porcentaje de tierras, con el agravante que muchas de ellas han sido apropiadas ilegalmente y aún cientos de miles de hectáreas no poseen ningún tipo de documentación que respalde a sus poseedores. Adicionalmente, se da el fenómeno de la no utilización, subutilización o mala utilización del suelo, sin que exista ningún tipo de regulación estatal en este sentido.

Investigaciones en el marco del Ordenamiento Territorial muestran los grados de afectación de los recursos naturales en la actualidad.



Fuente: CIEES-COHEP

Los datos anteriores muestran que la situación del uso y manejo del recurso suelo es inadecuado, pues el sobre uso se realiza en el 24.20% del suelo hondureño, mientras que el sub uso abarca el

32.53% del territorio nacional; juntos suman casi el 57% de uso que no corresponde a las normas territorialmente adecuadas. De allí la imperiosa necesidad de implementar el ordenamiento territorial, como política nacional estratégica.

Esta situación en que se encuentra nuestro territorio tiene raíces histórico-culturales profundas, produciendo varios efectos altamente negativos y determinantes en el atraso y subdesarrollo de Honduras:

- 1 Con la agricultura de ladera (roza y quema) y la explotación irracional de los bosques se viene destruyendo progresivamente el mayor potencial de desarrollo productivo del país: los bosques (pero todavía existe un 50% de cobertura de bosques que es necesario proteger y detener el proceso de degradación de los suelos, evitando la desertificación).
2. Reducir los bosques implica también eliminar la posibilidad de asegurar que el país sea el mayor productor de energía hidroeléctrica de Centroamérica, lo cual puede convertir a esta actividad como la fuente sostenible de recursos para el desarrollo nacional.
3. Desaprovechar el bosque es también cancelar el potencial de producción industrial y artesanal de agua de consumo humano para la exportación, ya que este producto será cada vez más escaso en el globo y el país que lo posea tendrá una oportunidad estratégica para su desarrollo.
- 4 Paralelamente, significa disminuir o eliminar el alto potencial ecoturístico, componente por el cual el país puede transitar con altas probabilidades de éxito. (En Costa Rica, un campesino gana más anualmente cuidando una manzana de bosque que cultivándola de maíz)
- 5 Al usar el suelo de vocación forestal para agricultura y ganadería hace que la productividad del suelo sea baja y con ello la imposibilidad estructural de mejorar el ingreso de los agricultores rurales pobres⁹
- 6 Al eliminar los bosques para realizar actividades agrícolas o pecuarias, se crean las condiciones favorables para que ocurra una alta erosión de las pendientes, provocando un incremento de los daños por inundación en las zonas bajas o de valles, donde se concentran las inversiones más altas del producto interno bruto del país: el Valle de Sula, Tegucigalpa, Choluteca y Aguán.
- 7 Se mejora el clima y el régimen de lluvias

2.6. Las variadas opciones urbanas de sobrevivencia humana

Las zonas urbanas en general y las ciudades grandes en particular, presentan más y mejores condiciones para que los pobres puedan sobrevivir comparativamente mejor que en las áreas rurales. En efecto, los pobres urbanos tienen muchas ventajas a su favor si consideramos que la

⁹ Páez de Barro, et al. Pobreza Rural en Honduras: Magnitud y Determinantes.

oferta de servicios sociales es amplia en comparación con la rural. Los mejores hospitales y escuelas del Estado están relativamente accesibles para ellos; los programas de asistencia social por lo general se ofertan en grandes conglomerados urbanos; las posibilidades de ejercer actividades económicas de carácter informal son también mucho más variadas en las ciudades que en las zonas urbanas (aún el robo callejero constituye un mecanismo de sobrevivencia).

Todos los estudios de las instituciones del sector público, de ONG, cooperantes y otras organizaciones muestran que los pobres que se asientan en las zonas urbanas presentan mejores indicadores socioeconómicos, ello debido a que objetivamente tienen muchas más opciones o mecanismos de sobrevivencia que los habitantes rurales. Se incluye las variables de tipo sicosocial como la recreación, las actividades culturales y las relaciones sociales más amplias, factores socioculturales que hacen que los pobres urbanos sean socialmente más despiertos, aún para procurar o demandar servicios frente al Estado o al sistema político clientelar, donde los partidos políticos fijan sus intereses en los votos que les legitimen en la conducción de los partidos y en el Gobierno.

De allí que en un país como Honduras de muy bajo desarrollo industrial, en donde un buen porcentaje del PIB se encuentra en las actividades primarias, la estrategia que logre activar una dinámica a partir de los recursos de la tierra, bosque, agua y los recursos humanos, habrá encontrado la clave para el combate sostenible de la pobreza que históricamente ha abatido a esta nación.

Un enfoque ERP privilegiando lo rural plantea las siguientes ventajas:

- 1 Se ataca el centro del foco extendido de pobreza
- 2 Se actúa positivamente sobre los recursos potencialmente más importantes para convertirlos en la fuente permanente que alimentaría el proceso de desarrollo (utilizando inteligente y sosteniblemente el bosque y el agua principalmente)
- 3 Un manejo adecuado del bosque y el suelo elimina la erosión, retiene el agua y disminuye drásticamente los efectos negativos de las inundaciones y otros fenómenos naturales, tan frecuentes en nuestro país.
- 4 La industrialización interna de la madera es un rubro de amplios beneficios de empleo y servicios conexos.
- 5 El desarrollo territorial rural y sostenible desactiva o disminuye los procesos de migración hacia las ciudades y la migración internacional, creando fuentes de empleo en el sector primario y no primario, lo mismo que una amplia oferta de servicios, incluyendo los ambientales.
- 6 Colocaría al país en posición ventajosa para acceder a recursos mundiales de captura de carbono y otros servicios ambientales.
- 7 Aseguraría el ya alto potencial de generación hidroeléctrica, servicio clave para el desarrollo nacional y las exportaciones del servicio de energía eléctrica

- 8 Impulsaría de igual manera el potencial ecoturístico en proceso de desarrollo.
- 9 Se eliminaría de raíz las recurrentes sequías, producto del uso inadecuado del suelo.
- 10 Se mejorarían las condiciones climáticas y de saturación del humo que llega a paralizar el tráfico aéreo, producto de la agricultura de roza, tumba y quema.

CAPITULO III: REFORMULACIÓN A NIVEL INSTITUCIONAL

3.1 Articular orgánicamente la ERP a una instancia nacional de planeamiento.

El tema del combate o reducción de la pobreza en Honduras es de tanta importancia y profundidad que tiene carácter de problema nacional. Su origen es multicausal, su abordaje debe corresponder a esa misma dimensión. Las estadísticas y metodologías de cálculo de la pobreza son variadas pero, a pesar de ello, las cifras se encuentran entre el 60 y 70% de la población afectada por el fenómeno sociohistórico de la pobreza.

Ante esa realidad, la sociedad en su conjunto deviene obligada a abordar la eliminación o reducción de la pobreza bajo un enfoque integral, integrado, holístico, global, de corto, mediano y largo plazo, con los instrumentos e institucionalidad pública y privada, nacional e internacional apropiados. Siendo así, se precisa de una articulación orgánica, conceptual, metodológica y política entre una instancia normativa general de planeamiento (que a la fecha no está definida explícitamente) y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, a fin de abordar dicha problemática de manera que sea consistente política, técnica y socialmente.

No es suficiente que tres períodos de gobiernos consecutivos se hayan involucrado en este proceso; es necesario asegurarse que el tratamiento y manejo de todas las variables sean coherentes con una normativa práctica y verdaderamente participativa que efectivamente se convierta en Política de Estado, ya que a la fecha se ha manejado como política de gobierno, sin el suficiente nivel de apropiación por la sociedad, los pobres y el gobierno mismo.

Los mecanismos específicos para ese vínculo deben consensuarse con los niveles técnicos y políticos del gobierno, la sociedad civil, con la participación de los cooperantes, durante esta fase de reformulación y, por supuesto, antes que el Plan de Nación sea presentado a la sociedad nacional e internacional.

3.2 Fortalecer la estructura político institucional de gestión de la ERP

Definir consensuadamente las funciones de cada representación del Consejo Consultivo a fin de que cada parte actúe en consecuencia y espere lo mismo de sus interlocutores.

Someter ante el Gabinete de Gobierno para su ratificación, todos los asuntos que el CCERP considere pertinentes, previo reconocimiento del Gabinete Social. Se pretende que para el

abordaje de los asuntos de capital importancia se asegure su cumplimiento, dado el carácter ejecutivo y operativo de dicha instancia máxima de decisión. De esta forma se le estaría otorgando la relevancia al tema de la reducción de la pobreza y se propiciará una mejor apropiación de la ERP como estrategia de Estado y de gobierno.

3.3 Establecer instancias normativas y operativas integrando a instituciones vinculadas directamente con el enfoque de desarrollo territorial sostenible.

El enfoque prioritario hacia el desarrollo rural con gestión territorial sostenible hace necesario conformar las estructuras normativas y operativas contenidas en la Ley de Ordenamiento Territorial como primera opción o, en su defecto, establecer un grupo de tarea al más alto nivel, integrado por representantes de las instituciones directamente relacionadas con el desarrollo rural (entendido no como desarrollo agrícola). Una de las tareas a abordar debe ser articular las acciones de ordenamiento territorial sostenible dentro de la normativa legal de diversas leyes: Ordenamiento Territorial, Modernización Agrícola, Reforma Agraria, Ambiente, Minería, Sector Social de la Economía, Ley de la Propiedad, Ley de Transparencia, Ley Forestal y otras.

CAPITULO IV: REFORMULACIÓN A NIVEL OPERATIVO Y ESTRATÉGICO

4.1 Convertir a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza como un escenario de investigación y experimentación de desarrollo.

Identificados muchos de los elementos coyunturales y estructurales que envuelven a la ERP y siendo una experiencia inédita en el país, debe estar abierta a la discusión técnico política de manera permanente, con el propósito de ir capitalizando las lecciones aprendidas, a la vez que se convierte en un escenario apropiado para el diálogo, el análisis y definición conjunta de los procesos inherentes a la estrategia, sistematizando un proceso que pueda servir al país de manera permanente.

Esta sería una especie de Escuela de Formación en Desarrollo, misma que pueda realizar los estudios e investigaciones en curso que permita sustentar sus planteamientos.

4.2 Establecimientos de Fases de la Ejecución de la ERP a partir del año 2008.

Puede afirmarse que del tiempo transcurrido a partir del inicio formal de la ERP, es hasta mediados del año 2006 en que se inicia el proceso de traslado de fondos directamente a las 298 municipalidades del país con fondos de alivio de la deuda. Antes de esa fecha, puede afirmarse que se utilizó más en el cumplimiento de las condicionalidades requeridas, previo al traslado de recursos a nivel local a ser ejecutados bajo la responsabilidad de las municipalidades. En tal

sentido, ese es el punto de arranque de la operación masiva de la ERP a nivel nacional, ejecutando proyectos aprobados a nivel central después de haber sido aprobados por las comunidades y por las autoridades y luego ingresados a los llamados Proyectos de Inversión Municipal, PIM/ERP. A mediados del 2007, la mayoría de los municipios no han logrado el tercero y último desembolso de los fondos correspondientes al año anterior.

De igual manera, puede afirmarse que para ese mismo año la estructura tripartita de la instancia llamada Consejo Consultivo también inicia un desempeño un tanto más visible y ordenado, aunque de muy poca efectividad para la representación de la sociedad civil, a pesar que las actividades de incidencia de parte del Grupo de Sociedad Civil de la ERP fueron permanentes y con resultados aceptables, a juzgar por el avance que significó la aprobación de los criterios de asignación de recursos, logrando que el índice de pobreza tuviese un 62% del peso, lo cual significó que los municipios más pobres tuviesen la oportunidad de mayor porcentaje de asignación, de acuerdo al monto global asignado.

Lo que no pudo lograrse fue que el total de fondos de alivio de deuda fuesen utilizados para los proyectos PIM-ERP, sino que un alto porcentaje se destinó a gasto corriente como ha quedado descrito.

La transición de gobierno a partir de Enero 2006 ha permitido que la gestión administrativa entrante elaborase una nueva propuesta de ERP denominada “actualizada”, misma que es objeto de análisis y de respuesta en el presente documento. Paralelamente, algunas organizaciones de países cooperantes como TROCAIRE, ACI-ERP, Banco Mundial, entre otros, han hecho sus respectivos estudios y/o comentarios al desempeño de la ERP, abriéndose de esta manera una fase de revisión más abierta, misma que debe concluir, para esta coyuntura, durante el año 2007.

En estas circunstancias, las fases del proceso de la ERP que se proponen parten del supuesto que el documento de la ERP será actualizado, reformulado o ajustado, consensuando una propuesta unificada que dé inicio a un nuevo período de ejecución sobre bases más sólidas, sentadas en un diálogo abierto y consciente de que el país requiere de una nueva actitud consecuente con el gran reto nacional de reducir la pobreza y salir de la incómoda posición de ser uno de los países mas pobres del planeta y de América.

Un aspecto relevante que plantea el Grupo de Sociedad Civil (GSC) de la ERP consiste en la definición de fases que coincidan con los períodos de cuatro años de Gobierno, ya que esto ofrece mejores oportunidades de establecer compromisos con los partidos políticos involucrados en el sentido de poner los mejores esfuerzos y políticas orientadas a hacer cumplir los indicadores de la ERP y de los Objetivos del Milenio, estrategias que observan grandes coincidencias y que igualmente son compromisos de país con la comunidad internacional a mediano plazo.

4.2.1 Primera Fase: Ajuste de la ERP, Construcción de Ciudadanía, Evaluación Intermedia y Sistematización de la Auditoría Social y a posteriori (años 2007 – 2009).

En el período de gobierno 2006 -2009 se ha aprobado la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que ha venido siendo una aspiración de los diversos sectores de la sociedad en general y de las organizaciones de sociedad civil en particular. El propio Presidente de la República entrante sancionó el mismo día de su toma de posesión la Ley de Participación

Ciudadana, intentando dar muestras de inicio de un período de amplias ejecutorias democráticas y de gestión de buen gobierno.

El transcurso del período de gobierno está dando datos precisos que deberán ser evaluados por el criterio objetivo de la historia, en tanto el Grupo de Sociedad Civil continúa en su lucha por representar los intereses de la población pobre, destinataria de la ERP, en procura de hacer realidad la meta de dicha estrategia al 20015.

Es más, el GSC considera oportuno y necesario la prolongación de la vigencia de la ERP hasta el 2021, porque ese año se cumple el bicentenario de la Independencia Nacional, y porque es necesario y conveniente que la sociedad y el gobierno tengan más tiempo para cumplir con los desfases que ya se han acumulado, debido a múltiples causas.

Durante este período de ajuste 2007-2009 se realizará una fase de transición y reorganización con las siguientes acciones:

4.2.1.1 La constitución de un Grupo de Tarea responsable de diseñar la Nueva ERP Actualizada (año 2007)

A partir de los grandes acuerdos logrados en amplias y sistemáticas jornadas de análisis al interior del Consejo Consultivo y con técnicos y asesores del Plan de Nación (PDN), de tal forma que al momento del lanzamiento del PDN, la nueva ERP esté completamente actualizada o reformulada. Este Grupo de Tarea debe permanecer de manera permanente, desempeñando el rol de planificación y diseño de los ajustes que, por la naturaleza del ejercicio de desarrollo, irán surgiendo durante la vigencia de la ERP.

4.2.1.2 Diseño de un Programa Nacional de Construcción de Ciudadanía.

Partimos de que la nueva ERP se centra en las personas; en tal sentido, debe procurar impulsar acciones de capacitación, organización social, formación humana, que cree las condiciones para un desarrollo humano basado en una práctica ciudadana comprometida, solidaria, responsable y activa como soporte del proceso de desarrollo territorial sostenible. Las propias organizaciones miembros del GSC serán el grupo núcleo que coordinarán el programa.

4.2.1.3 Diseño e implementación de un Programa Nacional de Auditoría Social.

Durante los años 2007 y 2008 el GSC, a través de su Unidad Técnica, debe coordinar todo lo relacionado a una alianza Nacional para la Auditoría Social que certifique, organice, ejecute y sistematice el Sistema Nacional de Auditoría Social para respaldar el movimiento anticorrupción y pro-transparencia que se está gestando en todo el país y que dará toda la información sistematizada con relación al manejo de los recursos ERP, iniciando por los de Alivio de la Deuda y avanzando progresivamente hasta abarcar a todos los recursos ERP. En la medida en que la auditoría social dé los frutos esperados, en esa medida se sustentará la confianza de la ciudadanía en el proceso de la ERP. Los recursos de este programa deben proceder de los fondos ERP, como está previsto en la Ley del FRP.

4.2.1.4 Estructuración del programa de Seguimiento y Evaluación de la ERP.

Si consideramos el diseño original de la ERP con vigencia de 15 años, estamos a la mitad del período, tiempo adecuado para realizar una evaluación intermedia, la cual puede realizarse mediante dos modalidades: una mediante la aplicación de los indicadores de resultados o desempeño, establecidos por el gobierno central; y otra, mediante una evaluación más de carácter cualitativo realizada por el Grupo Núcleo de Auditoría Social, con la colaboración de la Red Nacional de Auditores Sociales que opera en varias regiones del país; esto sin menoscabo de lo que por ley le corresponde al Tribunal Superior de Cuentas. Los resultados de la auditoría y la evaluación deben fundamentar los ajustes que se harán a la ERP en el año 2009, para que las recomendaciones empiecen a operar en el 2010.

4.2.1.5 Diseño de una Estrategia de Sostenibilidad Financiera y Expansión de los Proyectos Productivos y Sociales.

Desde el año 2007 en adelante, el CCERP debe promover una estrategia que promueva la creación de fondos revolventes en todos los proyectos productivos y sociales, donde se den las condiciones, a fin de que los destinatarios puedan disponer de alternativas económicas/locales propias para el crecimiento, sostenibilidad y diversificación de sus proyectos.

Esta estrategia tiene múltiples motivaciones y beneficios: estimular el sentido de solidaridad y responsabilidad social del ciudadano(a); promover el criterio de sostenibilidad en cualquier actividad; promover el sentido de eficiencia, eficacia; y estimular la previsión social y empresarial.

Al llegar a la fase final del proceso ERP, los ciudadanos que recibieron algún tipo de beneficio personal, familiar o empresarial, podrán disponer de recursos propios derivados de sus propias previsiones, para replicar y multiplicar experiencias similares, lo cual es una muestra de una nueva actitud de los ciudadanos para enfrentar crisis socioeconómicas familiares y comunitarias. La idea es que durante todo el proceso ERP se vaya generando progresivamente recursos, metodologías y tecnologías apropiadas para impulsar un proceso autogestionario de generación de riqueza a largo plazo, con la participación de todos los sectores y actores.

4.2.1.6 Continuar aplicando el sistema de transferencias ERP a Municipalidades, pero con espacios de decisión local.

La descentralización implica transferencia de recursos y espacios de poder de decisión. El CCERP, en consulta con los poderes en los diferentes niveles territoriales, debe establecer consensuadamente los márgenes de decisión que le corresponden al nivel local, regional y nacional, evitando seguir ejerciendo lo que podría llamarse una “descentralización centralizada”.

4.2.1.7 Inicio de descentralización en departamentos con características especiales.

Durante esta fase de Transición (2007-2009), el sentido de ensayo e investigación se aplicará descentralizando los recursos ERP a nivel de departamento para los casos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía, por razones de tipo geográfico y cultural, lo que dificulta que puedan integrarse

a esquemas de gestión de tipo regional. Se entiende que se definirán nuevos criterios en el uso de los recursos, en consonancia con las realidades y consensos con las autoridades y sociedad civil.

A nivel departamental existe una figura denominada *Consejo Departamental de Desarrollo*, coordinada por el Gobernador Departamental e integrado por una representación de alcaldes y miembros de la sociedad civil.

Esta instancia debe decidir los criterios de inversión en el departamento y ser la responsable de dar seguimiento a los procesos de ejecución de los recursos ERP. Paralelamente debe constituirse un Consejo Departamental de Auditoría Social y Transparencia, bajo la coordinación del Grupo de Sociedad Civil del Consejo Consultivo de la ERP, en alianza con otras organizaciones de Sociedad Civil como el Consejo Nacional Anticorrupción, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y otras con presencia departamental, procurando el acompañamiento de organismos de gobierno y de la cooperación internacional.

4.2.1.7 Rescatar las experiencias regionales de Olancho, El Paraíso y Francisco Morazán

Es necesario organizar regionalmente estos departamentos en base a la Ley de Ordenamiento Territorial, evaluando la experiencia de regionalización de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. La metodología de constitución debe ser consensuada a nivel del Consejo Consultivo, lo mismo que la asignación de los recursos presupuestarios y técnicos.

4.2.2 Segunda Fase: Inicio de la Descentralización de Fondos ERP a nivel Regional, mancomunidades y departamentos con características especiales. (Años 2010-2017)

Esta fase es la de mayor espacio temporal, ya que el concepto “región” no excluye las modalidades subregionales como lo son las mancomunidades, departamentos con características especiales y la región, propiamente dicha.

4.2.2.1 Descentralización Regional.

Aplica a las cinco regiones que tienen sus propias estrategias regionales. Desde el inicio de la ERP (2001-2004), cinco regiones estructuraron sus respectivas Estrategias Regionales para la Reducción de la Pobreza, siendo ésta la de Occidente, Sula, Aguán, Centro-Occidente y Sur.

La experiencia de gestión regional se implementará de manera gradual y progresiva, iniciándose en la Región de Occidente, por dos razones fundamentales: a) Es la región que observa los más altos índices de pobreza y, b) Es la región de mayor avance respecto al desarrollo de ciudadanía, especialmente en cuanto a la organización de la base comunitaria, la capacitación e implementación de los procesos de auditoría social y la asesoría e incidencia con los gobiernos municipales, entre otros factores relevantes.

Una propuesta metodológica e institucional en la perspectiva regional a considerar en primera instancia, es lo que establece la Ley de Ordenamiento Territorial vigente, la que establece lineamientos técnicos e institucionales que es necesario validar en el proceso de reducción de la pobreza.

Las experiencias de gestión descentralizada regional deberán ampliarse en la medida que se gana experiencia y la tarea de evaluación y seguimiento van paralelas, derivándose de las mismas las decisiones pertinentes respecto a su ampliación y fortalecimiento o, por el contrario, de su discontinuidad. Las decisiones deben tener los niveles de consenso adecuados entre sociedad civil, gobierno, municipalidades y los comentarios de la cooperación internacional que ha seguido el proceso.

Las estructuras de gestión regional a nivel de sociedad civil que el CCERP debe privilegiar, son las mismas que han venido integrando y conducido el proceso de diseño y gestión de las Estrategias Regionales de Reducción de la Pobre

4.2.2.2 Descentralización a nivel de mancomunidades.

Aplica a aquel conjunto de municipalidades constituidas formalmente como mancomunidad y que han planteado uno o varios proyectos con Fondos ERP. Esta modalidad puede tener dos formas de descentralizar los recursos de sus proyectos:

- a) Que los recursos sean transferidos por la SEFIN directamente a la Presidencia de la Mancomunidad.
- b) Que los recursos sean transferidos de la Cuenta de la Región a la cual pertenece la mancomunidad.

La descentralización a nivel de mancomunidad se propone como una opción que facilite el manejo de recursos para ejecutar programas, proyectos u otro tipo de actividades que consoliden determinados procesos de desarrollo o de fortalecimiento local. Actualmente el país cuenta con aproximadamente 56 mancomunidades que se integran por diferentes motivaciones. Muchas de ellas tienen compartida una Unidad Técnica Intermunicipal, pero no todas están activas. Las que más han sobresalido son las que las unen retos ambientales, especialmente zonas protegidas productoras de agua y/o de gran potencial eco turístico, lo mismo que aquellas que han generado o ejecutan propuestas de desarrollo territorial (valles), manejo de cuencas y otros.

En lo relativo al apoyo, asesoría y dirección de la Auditoría Social, ésta debe ser responsabilidad del Grupo de Sociedad Civil y su sistema de alianzas a nivel regional, departamental o local, todo ello en consulta con el CCERP.

4.2.2.3 Descentralización Departamental en casos especiales.

Estos casos especiales se refieren a los Departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía, los que asumen características especiales por:

- a. Ser geográficamente accesibles sólo por vía acuática y aérea.
- b. Poseer una cultura diferente a los demás: en uno se habla lengua Miskita, en el otro Inglesa.
- c. Históricamente han sido marginados de la acción pública del Gobierno Central (excepto Islas de la Bahía que en los últimos 15 años ha tenido una inversión del Estado considerable en aeropuerto y carreteras internas).

4.2.3. Tercera Fase: Evaluación de impacto, Diseño y Ejecución de la Extensión de la ERP con recursos autogenerados (Años 2018- 2021).

La idea es que todos los actores involucrados (Gobierno, Sociedad Civil y Cooperantes) diseñen una Estrategia de Reducción de la Pobreza a partir de las lecciones aprendidas durante todas las fases precedentes. Durante este último cuatrienio de la vigencia de la ERP se podrán haber corregido todas o, al menos, las más importantes falencias experimentadas en los períodos anteriores, y la ERP habrá sido incorporada como una estrategia especial dentro del Plan de Nación, el que contendría todas las estrategias complementarias y sinérgicas de la acción institucional pública y privada para el logro del desarrollo nacional sostenible.

Se supone que para entonces la Estrategia para la Reducción de la Pobreza será un instrumento mucho más sencillo, práctico y eficiente, ya que todos los lineamientos y estrategias macro estarán incorporados en otros componentes del Plan de Nación y no a la ERP como se hizo en las primeras tres versiones anteriores (2001, 2005 y 2007), que contenían una serie de elementos de política y programas de carácter macro y multisectorial que rebasaban la capacidad política y operacional de la misma ERP.

Durante esta etapa de madurez se legislará para establecer políticas y estrategias especiales orientadas a asegurar la disponibilidad de recursos para reforzar y consolidar el proceso, especialmente en lo relacionado a reducir la situación de inequidad en la distribución de ingreso e iniciar la construcción de una Plataforma de Nacional para la Igualdad, cuyas acciones iniciales estarán orientadas a lo siguiente:

4.2.3.1 Organización comunitaria y fortalecimiento de capacidades humanas

Comprende la continuación de los programas y proyectos de construcción de ciudadanía iniciados en las fases precedentes y que significarán el logro de una ciudadanía con una autoestima adecuada, con niveles de organización e incidencia cualitativamente mejorada, que signifique una interlocución de la sociedad válida ante el Estado. Supone que los niveles educativos y de formación de capacidades humanas (tecnológicas y sociales) se han mejorado sustancialmente y, en consecuencia, la efectividad de sus acciones serán superiores.

4.2.3.2 Concertación de agenda mínima nacional a diferentes niveles territoriales.

La experiencia de gestión compartida con el gobierno en el proceso de reducción de la pobreza habrá generado las condiciones básicas necesarias para que el país esté organizado y estructurado regionalmente, y las propuestas de desarrollo y concertación se harán de acuerdo a las especificidades territoriales a todos los niveles. La auditoría social tendrá sus estructuras regionales, departamentales, de mancomunidades y a nivel local, con buenos niveles de representatividad y credibilidad; el gobierno tendrá organizada la gestión pública descentralizada y transparente; las organizaciones de sociedad civil tendrán sus estructuras representativas y capacitadas con alta responsabilidad social; de esta forma, la conformación de los presupuestos participativos tendrá gran fluidez, las contrapartes gubernamentales y las societales estarán en mejores condiciones de definirse; en fin, habrá mayores niveles de confianza y responsabilidad de las partes.

Por otra parte, en esta fase final se podrá generar otras políticas que contribuyan directamente a la redistribución de la riqueza; algunas ideas propositivas son las siguientes

- a. Implementar a través del Instituto de la Propiedad un Catastro Nacional de Tierras que permita el saneamiento de las tierras del país, recuperando aquellas que han sido apropiadas indebidamente e institucionalizando mecanismos sencillos de acceso a la tierra como la venta con prioridad a campesinos sin tierra, traspaso a áreas protegidas cuando corresponda, u otras modalidades con criterio redistributivo.
- b. Introducir en el Programa Nacional de Competitividad los *estándares básicos de productividad agropecuaria*, especialmente en las tierras de uso ganadero, a fin de promover el uso intensivo de las tierras, generando empleo y estimulando el uso adecuado. El sub-uso, sobre uso o mal uso debe ser castigado, mientras que el buen uso y la adecuada productividad debe ser estimulada. Los recursos derivados de los castigos deben ser utilizados en políticas redistributivas rurales.
- c. Revisar la política de Concesiones a las Comidas Rápidas y modificarlas, a fin de imponer un *canon para la sostenibilidad de la Merienda Escolar*, comprando los alimentos producidos por los mismos productores rurales, evitando el consumo de productos transgénicos y que desestimen el consumo de productos que no son de la cultura alimenticia nacional. También deberán estimularse iniciativas locales de producción colectiva para la merienda escolar, en predios públicos nacionales o municipales (ejidos), con la participación de las familias y los hijos que estén estudiando en las escuelas.

Este tipo de políticas públicas requieren de un nivel de decisión lo suficientemente sólido a nivel de Gabinete de Gobierno, y ampararlas en decretos ejecutivos y con grados de obligatoriedad y cumplimiento verificables. Asuntos de esta naturaleza justifican la necesidad de que las recomendaciones del Consejo Consultivo tengan la ratificación del Gabinete de gobierno.