

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS (UNAH)  
POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL (PLATS)  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACION EN GESTION  
DEL DESARROLLO**

**LA REFORMA DEL ESTADO DE HONDURAS PARA LOGRAR UN  
DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIALMENTE SOSTENIBLE**

**Presentada por: José Alberto Acevedo Bustillo**

**Para optar al grado de: DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES, CON  
ORIENTACION EN GESTION DEL DESARROLLO**

**ASESOR:**

**Profesor Doctor Klaus Künkel  
Universidad Técnica de Berlín**

**TEGUCIGALPA, MDC, FEBRERO DEL 2001**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>i</b>
<b>CAPITULO I ASPECTOS TEORICOS</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1. SOBRE EL CONCEPTO DE DESARROLLO</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1.1. El contenido del concepto</b> .....	<b>2</b>
<b>1.1.2. La evolución histórica del concepto de desarrollo</b> .....	<b>3</b>
<b>1.1.3. Los Enfoques del Desarrollo</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1.3.1. El desarrollo como crecimiento</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1.3.2. El desarrollo como resultado del cambio cultural</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1.3.3. Enfoques histórico-estructurales</b> .....	<b>10</b>
<b>1.1.3.3.1. Los Planteamientos de la CEPAL</b> .....	<b>11</b>
<b>1.1.3.3.2. Teoría de la Dependencia</b> .....	<b>13</b>
<b>1.1.3.4. El Planteamiento neoliberal</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1.3.5. El Desarrollo Humano Sostenible</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1.3.5.1. El concepto de desarrollo humano sostenible</b> .....	<b>16</b>
<b>1.1.3.5.2. Las dimensiones de la sostenibilidad</b> .....	<b>23</b>
<b>1.2. EL ESTADO</b> .....	<b>24</b>
<b>1.2.1. Sobre el concepto de Estado y Gobierno</b> .....	<b>24</b>
<b>1.2.2. Sobre el concepto de Estado nacional</b> .....	<b>25</b>
<b>1.2.3. Sobre el rol o las funciones del Estado</b> .....	<b>26</b>
<b>1.2.4. Los problemas actuales del Estado en el mundo en desarrollo</b> .....	<b>29</b>
<b>1.2.5. El Estado y el desarrollo</b> .....	<b>32</b>
<b>1.2.6. Sobre las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil</b> .....	<b>34</b>
<b>1.2.7. La Reforma del Estado</b> .....	<b>35</b>
<b>1.2.7.1. Privatización</b> .....	<b>38</b>
<b>1.2.7.2. Descentralización</b> .....	<b>39</b>
<b>1.2.7.3. Desmonopolización</b> .....	<b>41</b>
<b>1.2.7.4. Desregulación</b> .....	<b>41</b>
<b>1.2.8. El Desarrollo ambiental y Socialmente Sostenible y la Reforma del Estado</b> .....	<b>41</b>
 <b>CAPITULO II ECONOMIA Y SOCIEDAD EN HONDURAS: LA INSOSTENIBILIDAD DE LOS ESTILOS TRADICIONALES DE DESARROLLO</b>	 <b>44</b>
<b>2.1. TERRITORIO, RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE</b> .....	<b>44</b>
<b>2.1.1. Territorio y División Administrativa</b> .....	<b>44</b>
<b>2.1.2. Recursos Naturales</b> .....	<b>44</b>
<b>2.1.2.1. Bosque</b> .....	<b>45</b>
<b>2.1.2.2. Pesca</b> .....	<b>46</b>
<b>2.1.2.3. Minería</b> .....	<b>47</b>
<b>2.1.3. Problemas ambientales</b> .....	<b>48</b>
<b>2.1.3.1. La situación del bosque</b> .....	<b>49</b>
<b>2.1.3.2. La pérdida de suelo</b> .....	<b>51</b>
<b>2.1.3.3. Disponibilidad de agua</b> .....	<b>51</b>

<b>2.1.4. Planificación territorial</b> .....	56
2.2. INDICADORES DEMOGRAFICOS .....	58
2.3. SITUACION ECONOMICA .....	60
<b>2.3.1. Crecimiento Económico</b> .....	60
<b>2.3.2. Producción</b> .....	61
<b>2.3.2.1. Agropecuaria</b> .....	61
<b>2.3.2.2. Forestal</b> .....	62
<b>2.3.2.3. Pesca</b> .....	63
<b>2.3.2.4. Minería</b> .....	63
<b>2.3.2.5. Turismo</b> .....	64
<b>2.3.2.6. Industria</b> .....	64
<b>2.3.3. Comercio exterior</b> .....	65
<b>2.3.4. Deuda externa</b> .....	66
2.4. INFRAESTRUCTURA.....	69
<b>2.4.1. Transporte</b> .....	69
<b>2.4.1.1. Transporte terrestre</b> .....	69
<b>2.4.1.2. Transporte aéreo</b> .....	71
<b>2.4.1.3. Transporte marítimo</b> .....	71
<b>2.4.2. Energía</b> .....	71
<b>2.4.3. Telecomunicaciones</b> .....	72
<b>2.4.4. Agua y Saneamiento</b> .....	72
2.5. CONDICIONES SOCIALES DE VIDA.....	73
<b>2.5.1. Desarrollo Humano</b> .....	73
<b>2.5.2. Pobreza</b> .....	74
<b>2.5.3. Salud</b> .....	75
<b>2.5.4. Educación</b> .....	76
<b>2.5.5. Vivienda</b> .....	77
2.6. EL IMPACTO GLOBAL DEL HURACAN MITCH.....	80
<b>CAPITULO III LOS OBJETIVOS DE UNA POLITICA AMBIENTAL Y SOCIALMENTE SOSTENIBLE PARA EL DESARROLLO DE HONDURAS.....</b>	<b>83</b>
<b>3.1. OBJETIVOS GENERALES</b> .....	85
<b>3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS</b> .....	87
<b>3.2.1. Sostenibilidad ecológica</b> .....	87
<b>3.2.2. Sostenibilidad ambiental</b> .....	89
<b>3.2.3. Sostenibilidad social</b> .....	90
<b>3.2.4. Sostenibilidad política</b> .....	93
<b>3.2.5. Sostenibilidad económica</b> .....	95
<b>CAPITULO IV EL ROL TRADICIONAL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE HONDURAS .....</b>	<b>99</b>
<b>4.1. LA EPOCA COLONIAL Y LOS ANTECEDENTES DEL ESTADO NACIONAL</b> .....	100
<b>4.1.1. La conformación de los elementos del Estado</b> .....	101
<b>4.1.2. Cultura política</b> .....	103

<b>4.1.3. El desarrollo económico como determinante para la construcción del Estado</b> .....	104
4.2. DE LA INDEPENDENCIA HASTA LA REFORMA LIBERAL .....	107
4.3. DE LA REFORMA LIBERAL AL ESTADO GENDARME.....	110
<b>4.3.1. La Reforma Liberal</b> .....	111
<b>4.3.2. De Bográn a Carías</b> .....	114
<b>4.3.2.1. Sociedad civil y participación</b> .....	115
<b>4.3.2.2. Estado</b> .....	116
<b>4.3.2.3. Los aparatos de fuerza</b> .....	116
<b>4.3.2.4. La dictadura de Carías</b> .....	117
<b>4.3.2.5. La intervención norteamericana</b> .....	118
<b>4.3.2.6. La inserción en la división internacional del trabajo</b> .....	119
4.4. EL ESTADO DE LA POSGUERRA .....	119
<b>4.4.1. La construcción del Estado intervencionista</b> .....	122
<b>4.4.2. Estado y estabilidad política</b> .....	136
<b>4.4.3. Estado y Sociedad civil</b> .....	138
<b>4.4.4. Estado y economía</b> .....	142
4.5. EL ESTADO Y LOS DERECHOS HUMANOS.....	146
4.6. ESTADO Y SISTEMA POLITICO .....	147
<b>4.6.1. Sistema político</b> .....	148
<b>4.6.2. Los principales actores</b> .....	149
<b>4.6.2.1. Partidos políticos</b> .....	149
<b>4.6.2.2. Fuerzas Armadas (FFAA)</b> .....	151
<b>4.6.2.3. Empresarios</b> .....	152
<b>4.6.2.4. Estados Unidos</b> .....	153
4.7. ESTADO Y CRISIS POLITICA REGIONAL .....	154
4.8. ESTADO Y PROCESO DE DEMOCRATIZACION .....	157
4.9. LA SITUACION DEL ESTADO EN LA DECADA DE 1990 .....	160
<b>CAPITULO V LA REFORMA DEL ESTADO EN HONDURAS</b> .....	<b>162</b>
<b>5.1. ASPECTOS GENERALES</b> .....	<b>164</b>
<b>5.2. EL ESTADO QUE ESTA SIENDO REFORMADO</b> .....	<b>165</b>
<b>5.2.1. La organización del Estado</b> .....	<b>166</b>
<b>5.2.1.1. Los poderes del Estado</b> .....	<b>167</b>
<b>5.2.1.1.1. El Poder legislativo</b> .....	<b>167</b>
<b>5.2.1.1.2. El Poder Ejecutivo</b> .....	<b>168</b>
<b>5.2.1.1.3. El Poder Judicial</b> .....	<b>176</b>
<b>5.2.2. Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil</b> .....	<b>177</b>
<b>5.2.2.1. Estado y economía</b> .....	<b>177</b>
<b>5.2.2.2. Estado y bienestar social</b> .....	<b>178</b>
<b>5.2.2.3. Estado y Reforma Agraria</b> .....	<b>179</b>
<b>5.3. EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO</b> .....	<b>180</b>
<b>5.3.1. Los problemas del Estado hondureño</b> .....	<b>181</b>
<b>5.3.1.1. Servicios públicos</b> .....	<b>183</b>
<b>5.3.1.2. Empleo</b> .....	<b>184</b>
<b>5.3.1.3. Política económica</b> .....	<b>187</b>

5.3.2. Los objetivos del proceso de reforma .....	188
5.3.3. Los actores del proceso de reforma.....	191
5.3.4. La orientación teórica de la reforma .....	192
5.3.5. Las acciones de reforma.....	193
5.3.5.1. En el Poder Ejecutivo .....	194
5.3.5.2. La reforma del Poder Judicial.....	198
5.3.5.3. Poder Legislativo .....	199
5.4. BALANCE DEL PROCESO DE REFORMA.....	200
5.4.1. Sobre el avance del proceso .....	200
5.4.2. Sobre el control del proceso.....	201
5.4.3. Sobre el diagnóstico .....	202
5.4.4. Sobre el modelo .....	203
5.4.5. Los principales resultados .....	206
<b>CAPITULO VI LA REFORMA DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIALMENTE SOSTENIBLE DE HONDURAS.....</b>	<b>209</b>
6.1. EL CONSENSO: UNA CONDICION PREVIA PARA EL ÉXITO DE LA REFORMA.....	210
6.2. ACERCA DEL TAMAÑO DEL ESTADO .....	212
6.3. EL CONTEXTO INTERNACIONAL PARA LA REFORMA.....	214
6.4. UNA PROPUESTA PARA EL NUEVO ESTADO .....	215
6.4.1. El modelo de Estado .....	216
6.4.2. Tareas del nuevo Estado .....	216
6.4.3. Areas de la Reforma .....	219
6.4.3.1. Fortalecimiento de la capacidad política .....	219
6.4.3.2. Fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa del Estado .....	220
6.4.3.3. Fortalecimiento de la capacidad de regulación y coordinación .....	223
6.4.3.4. Fortalecimiento de la capacidad de garantizar la vigencia del estado de derecho.....	225
<b>CAPITULO VII CONCLUSIONES.....</b>	<b>227</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>234</b>

## INTRODUCCION

El análisis del proceso de desarrollo de Honduras muestra que éste no ha sido sostenible, lo que fue evidente en evidencia por los graves daños que provocó el huracán Mitch. Es indudable que la explotación extensiva del territorio nacional, el relleno de los cauces de ríos y arroyos, a lo que se le sumó el desarrollo de asentamientos humanos urbanos y rurales en zonas de alta vulnerabilidad, incrementaron el alcance de los efectos nocivos del Mitch.

Considerando los efectos del proceso histórico de desarrollo de Honduras y los provocados por el Mitch, es imprescindible ejecutar una estrategia de desarrollo sostenible. Ahora bien, una estrategia de esta naturaleza no puede ser llevada a cabo por el Estado tradicional, que ha diseñado y ejecutado estrategias de desarrollo no sostenible. De aquí se deduce la necesidad de reformar el Estado tradicional.

Este trabajo tiene como objetivo proponer un proceso de reforma del Estado para que sea factible que éste impulse una estrategia de desarrollo que sea ambiental y socialmente sostenible. Un objetivo complementario es mostrar que el proceso de reforma del Estado en marcha no dará lugar a un Estado capaz de impulsar una estrategia de tal naturaleza.

La elección del objeto de estudio obedece a la convicción de que al margen de la complejidad de la problemática que enfrenta la sociedad, el Estado sigue siendo el actor central, el mecanismo central de coordinación de la sociedad, independientemente de la mayor o menor fortaleza de la sociedad civil y el mercado. Este intento de reivindicar el papel del Estado en la sociedad no significa, de

guna manera, reivindicar el Estado del pasado, pues el llamado Estado intervencionista fue el modo que dio impulso al modelo de desarrollo que hizo crisis a principios de la década de 1980.

obstante, sí se intenta reivindicar los aspectos positivos y prácticos de la intervención del Estado a vida social. Existen antecedentes empíricos que muestran que en las últimas décadas, algunos países en los que el Estado ha desempeñado un papel muy activo en la economía han alcanzado resultados muy positivos. Kliksberg, refiriéndose a experiencias como la japonesa y la de los tigres asiáticos, plantea que el Estado ha desempeñado un importante papel para el logro de la eficiencia y competitividad, obteniendo ventajas sobre países como Estados Unidos e Inglaterra, donde antes de los 80 se siguió un modelo distinto de desarrollo:

*"El otro modelo entendió que el Estado puede facilitar y crear condiciones apropiadas para la empresa privada y la sociedad civil.*

*En él, el Estado diseña políticas estratégicas para captar, en combinación con el sector privado, nuevos mercados y desarrollar tecnologías innovadoras. Las tasas de investigación y desarrollo son mayores. El Estado trata de propiciar y facilitar la concertación social entre empresa y mano de obra. Un sistema de bienestar social generalizado demuestra a la gente que las utilidades del esfuerzo nacional se compartirán."*  
(Kliksberg, 27, 28).

El mismo autor agrega que en los países asiáticos mencionados, el proteccionismo estatal se dio, no para estimular la formación de empresas competitivas en el mercado internacional, a diferencia de los países latinoamericanos, en los cuales el proteccionismo estimuló el desarrollo de

empresas ineficientes. De manera que el problema no es la intervención del Estado, sino los objetivos de esta intervención.

Este trabajo se divide en siete capítulos. En el primero se discuten los conceptos de desarrollo, desarrollo ambiental y socialmente sostenible, Estado y reforma del Estado. En el capítulo se muestra que como resultado de los avances en materia científica y las preocupaciones por el mejoramiento de la calidad de vida de todos los seres humanos, ha surgido el paradigma del desarrollo humano sostenible. Su aplicación requiere introducir reformas en la estructura y funciones del Estado, de manera que éste tenga como objetivos claves de desarrollo el bienestar de todos los seres humanos y el disfrute de la naturaleza para ésta y las siguientes generaciones.

En el segundo capítulo se analizan los recursos y procesos económicos, sociales y políticos de Honduras. Este análisis indica que los enfoques de desarrollo y crecimiento, que se han aplicado en Honduras, como el modelo de desarrollo hacia adentro o el modelo neoliberal, no son sostenibles, ni en términos ambientales como sociales. Para superar estos problemas se necesita una estrategia de desarrollo que sea social y ambientalmente sostenible.

El tercer capítulo discute cuáles deben ser los objetivos de una política ambiental y socialmente sostenible para Honduras. El país enfrenta dos desafíos importantes en materia de desarrollo: la pobreza y el deterioro del medio ambiente. Dado que las políticas aplicadas hasta ahora no han permitido hacer frente a estos desafíos, es necesario proponer objetivos de política distintos, que permitan al Estado y la sociedad civil orientar a Honduras por la senda del desarrollo humano sostenible. Estos objetivos deben estar orientados a lograr:



1. La sostenibilidad ecológica.
2. La sostenibilidad ambiental.
3. La sostenibilidad social.
4. La sostenibilidad política.
5. La sostenibilidad económica

el cuarto capítulo se analiza el rol que ha desempeñado el Estado de Honduras a lo largo de su historia, desde la época colonial hasta la década de 1970. El análisis indica que el Estado hondureño es el producto de una compleja metamorfosis en la que han influido diversos factores, van desde los cambios que ha experimentado la economía mundial, pasando por la herencia colonial, la presencia norteamericana, hasta los intereses de los cambiantes bloques de clases que han detentado el poder a lo largo de su historia. Asimismo, en su larga metamorfosis, el Estado ha experimentado varios procesos de reforma, rediseño o modernización. Del análisis también se concluye que el Estado que se ha constituido en el período analizado es congruente con un estilo de desarrollo que no es compatible con una estrategia de desarrollo sostenible, tanto en lo social como en lo ambiental.

el capítulo quinto se presenta el análisis del proceso de reforma estatal que se encuentra en marcha. El análisis muestra que la estructura y funciones del Estado que se están reformando en la actualidad son las del Estado intervencionista que se constituyó durante las décadas 1950-70. La reforma en marcha, que es congruente con las políticas de ajuste estructural, pretende constituir un Estado que incurra menos en la actividad económica, que permita el libre juego de las fuerzas del mercado y que sea más ágil. Aunque el proceso de reforma en marcha es parcialmente útil para modificar el modelo de Estado de las pasadas décadas, el tipo de Estado que se está construyendo

es compatible con una estrategia de desarrollo sostenible, dado que es compatible con una concepción de desarrollo como crecimiento, la cual se implementa mediante los programas de este estructural.

capítulo sexto contiene la propuesta de reforma del Estado para que éste pueda impulsar la estrategia de desarrollo sostenible. Las áreas clave que se identifican para la nueva reforma del Estado son:

- ❑ **Fortalecimiento de la capacidad política**
- ❑ **Fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa del Estado**
- ❑ **Fortalecimiento de la capacidad de regulación y coordinación**
- ❑ **Fortalecimiento de la capacidad de garantizar la vigencia del estado de derecho**

capítulo séptimo está destinado a la presentación de las conclusiones.

## CAPITULO I ASPECTOS TEORICOS

En este capítulo se presenta en forma breve la discusión sobre los conceptos de desarrollo, desarrollo humanos sostenible, Estado y reforma del Estado, como punto de partida para la elaboración de mi tesis sobre el tipo de reforma del Estado que es necesaria para lograr una desarrollo ambiental y socialmente sostenible.

### 1.1. SOBRE EL CONCEPTO DE DESARROLLO

El desarrollo es un tema de la posguerra, asociado principalmente al surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en cuya carta constitutiva se plantea expresamente la decisión de esa organización de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos, decisión que obedeció -a juicio de algunos autores- al peso inicial de los países latinoamericanos en la ONU<sup>1</sup>.

Otros factores que contribuyeron a que desarrollo y subdesarrollo se convirtieran en centro del debate político y académico, fueron el proceso de descolonización que dio lugar a la aparición de nuevas naciones independientes, la mayoría de ellas con graves problemas de atraso, así como el desarrollo de la guerra fría, que condujo a varias naciones

<sup>1</sup> *“La influencia de la presión ejercida por los países latinoamericanos en el sentido que una de las tareas permanentes y fundamentales de las Naciones Unidas debía ser el desarrollo económico de las zonas atrasadas del mundo, se transparenta, aunque en forma atenuada, en las resoluciones que dieron vida a las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas”.* Así, en 1946 se crearon las comisiones para Europa y para Asia y el Lejano Oriente, mientras la comisión para América Latina (la CEPAL) se creó en 1948. (Sunkel y Paz, 20-21)

industrializadas a llevar a cabo programas de ayuda económica para los países atrasados (muchos de ellos eran sus antiguas colonias), con la finalidad de impedir que siguieran el camino del mundo socialista, el cual se había expandido después de la Segunda Guerra Mundial.

### 1.1.1. El contenido del concepto

El concepto de desarrollo está dotado de una cierta ambigüedad o ambivalencia, dado que tiene una connotación normativa y descriptiva. Esta ambigüedad es reconocida por Dennis Goulet, dado que a su juicio, el concepto se puede utilizar en dos formas:

- Descriptiva: "... para describir una condición presente o proyectar una alternativa deseable" (Goulet, 1992: 246). Esto, naturalmente, supone el uso de estadísticas o indicadores, por lo general de carácter económico.
- Normativa: cualquier visión sobre el desarrollo, implica la adopción de una posición ética o normativa, pues en cualquier caso es necesario proponer los medios y fines del desarrollo, los cuales constituyen un pronunciamiento sobre el deber ser.

Esta ambigüedad también tiene que ver con el hecho de que el concepto se puede referir tanto a los fines del cambio social como a los medios necesarios para alcanzarlo: 'desarrollo' de esta manera significa bien la visión de una vida mejor - materialmente más rica, más moderna desde el punto de vista institucional y tecnológicamente más eficiente - o un sistema de medios para lograr esa visión." (Goulet, 1992: 246). De modo que,

siguiendo a Goulet, se puede afirmar que el desarrollo es simultáneamente una meta y un sistema de medios para acercarse a la meta, mediante aproximaciones sucesivas (Goulet, 1992: 248).

### **1.1.2. La evolución histórica del concepto de desarrollo**

El concepto de desarrollo en su acepción más general “... describe un proceso a través del cual se liberan las potencialidades de un objeto u organismo, hasta que alcanza su forma completa y natural” (Sachs, edit., 1993: 8). En cuanto al origen del concepto, este mismo autor plantea que surgió en la biología y de allí pasó a las ciencias sociales. La adopción de este concepto en el mundo social se dio en el último cuarto del siglo XIX, cuando Justus Moser, fundador de la historia social, utilizó la palabra *desarrollo* para referirse al proceso gradual de cambio social.

Puesto que el desarrollo implica un cambio favorable, el paso de lo simple a lo complejo, de lo inferior a lo superior, de lo peor a lo mejor, constituye un caso de cambio o transformación social, de manera que las teorías sobre el desarrollo deben ser consideradas en el marco de las teorías del cambio social.

En el proceso de evolución de las ciencias sociales y, particularmente, de la economía se han formulado algunos conceptos que han servido de antecedentes al concepto de desarrollo, tales como riqueza, evolución, progreso, industrialización y crecimiento (Sunkel / Paz, 22).

**Riqueza.** Este concepto nace en la economía clásica, uno de cuyos principales representantes es Adam Smith, quien publicó su libro más conocido, *Una investigación sobre las causas y naturaleza de la riqueza de las naciones*, en 1776. Este concepto alude al máximo de bienes y servicios que un país puede generar, considerando la magnitud y características de sus recursos naturales, así como su relación con el resto del mundo.

**Evolución.** Tiene su origen en la biología “e implica la noción de secuencia natural de cambio, de mutación gradual y espontánea.” (Sunkel y Paz, 23). Esta noción desempeña un papel central en la escuela neoclásica, que surge en la década de los 70 del siglo pasado, “pues justifica el método de análisis marginal del equilibrio general y parcial que caracteriza a esta escuela. Si el proceso de evolución económica se concibe como un proceso de mutación gradual, espontánea y continua ... entonces dicho proceso puede examinarse en términos de variaciones infinitamente pequeñas de elementos parciales del sistema.” (Sunkel y Paz, 24)

**Progreso.** Esta noción, que surgió en el siglo XVIII, evidencia una visión optimista sobre las posibilidades de expansión sin límites de la producción capitalista, motivada por el desarrollo de la ciencia y la técnica, que dieron lugar al auge del capitalismo. Esta noción es común a las escuelas clásica y neoclásica. Incluso, puede decirse que en el marxismo está presente esta idea de progreso, aunque a juicio de los autores marxistas, el progreso debe conducir al socialismo.

**Crecimiento.** Surge a raíz de la crisis de los años 30, la cual mostró que la expansión del capitalismo tiene límites, lo que se evidencia en el estancamiento económico y el

desempleo. La emergencia de este concepto se produjo en el marco de la crítica a la escuela neoclásica, que se había concentrado en el análisis microeconómico. “Tal problemática exige un análisis del comportamiento del conjunto del sistema económico, como lo hicieron los clásicos, y lleva a destacar la importancia de la acción deliberada de la política económica para mantener un ritmo expansivo que asegure la ocupación plena.”(Sunkel y Paz, 25). De esta concepción se derivan indicadores de desarrollo, tales como el Producto Interno Bruto (PIB) y el ingreso per cápita.

### **1.1. 3. Los Enfoques del Desarrollo**

Alrededor de la Segunda Guerra Mundial aparecen enfoques teóricos que proponen explicaciones para los problemas del subdesarrollo. Estos enfoques van desde los que identifican al subdesarrollo con un crecimiento económico insuficiente, hasta las propuestas más recientes sobre el desarrollo humano y sostenible.

#### **1.1.3.1. El desarrollo como crecimiento**

Esta corriente es tributaria de John Maynard Keynes, quien publicó en 1936 la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, en la cual los temas centrales son los desajustes monetarios y financieros y las fluctuaciones monetarias y la desocupación.

Este concepto, que es todavía el dominante en el mundo del desarrollo, supone que éste es igual a crecimiento económico. Este concepto tradicional tiene su origen en la noción de

progreso que surge en el siglo XVIII y se sustenta en los notables avances en la ciencia, tecnología e industria (Anderson, 42).

En esta concepción, el nivel de desarrollo o bienestar se mide por el ingreso por habitante, mientras que el avance en el proceso de desarrollo se mide con la tasa de crecimiento. El ordenamiento de los países, en la jerarquía del desarrollo, se hace de conformidad al ingreso per cápita, estableciendo un límite por debajo del cual los países son subdesarrollados.

Este enfoque de desarrollo ha sido objeto de críticas severas desde distintas perspectivas teóricas. De acuerdo con autores como Anderson, a partir de ese siglo comienza a constituirse una concepción de la economía como ciencia, que excluye cualquier consideración de tipo ética y hace énfasis en la importancia de la cuantificación, como medio para lograr el conocimiento científico:

*Se comprobó que era extraordinariamente fácil establecer a la economía como una 'ciencia' cuantitativa, mucho más fácil que intentos paralelos para introducir la precisión matemática en otras ciencias sociales. Esto ocurrió porque el dinero es inherentemente cuantitativo. El dinero puede ser sumado, restado, multiplicado y dividido. Si la economía es acerca del dinero, y ser científico implica ser cuantitativo, entonces, la economía puede ser tan científica como la física. Hubo, por tanto, una tendencia hacia una economía 'científica' centrada en el dinero. Al mismo tiempo, se usó el concepto de 'utilidad' como una manera cuantitativa de*



*representar la felicidad, satisfacción y el bienestar, conectándolos con la oferta y la demanda, y por tanto con el dinero (Anderson, 44).*

Dada esta tendencia, en el siglo XX se excluyó la ética de la economía, por considerarla como no científica: "la oferta y la demanda de materias primas son ciertamente parte de la economía, pero la cuestión de si hay límites físicos y biológicos para la disponibilidad de materias primas y la absorción de productos de desecho tiende a ser visto como un asunto para los geólogos y biólogos, no como parte del objeto de la ciencia económica." (Anderson, 44-45).

El uso del PNB como indicador está asociado a este concepto tradicional de desarrollo. El PNB apareció en los años 30 y 40 de este siglo como una forma muy precisa de medir el progreso. Este indicador, que mide el crecimiento económico, es decir, el crecimiento del ingreso, riqueza, producción de mercancías y acumulación de capital, tiene diversas implicaciones. Uno de los problemas que se presentan con estos indicadores es que dejan fuera consideraciones sobre medio ambiente, salud, educación, libertad política, democracia y satisfacción personal, etc.

A estas críticas se suman las de Goulet, para quien los indicadores de desarrollo que se derivan de la concepción de desarrollo como crecimiento se caracterizan por ser etnocéntricos, reduccionistas y engañosamente agregativos, características que se extienden a las estrategias de desarrollo predominantes (Goulet, 1992: 245).

La CEPAL también tiene una actitud crítica frente a la identificación de desarrollo con crecimiento:

*"Ciertamente que genera nuevos empleos, pero no es menos cierto que los progresos tecnológicos y los mejoramientos de productividad provocan la caducidad de muchos empleos, con la consiguiente desocupación y necesidad de conversión de actividades y de capacitación de trabajadores. El crecimiento económico aumenta la disponibilidad de bienes en los mercados, pero en nuestros países sólo las minorías acomodadas tienen acceso a esos mercados; los pobres y marginados quedan excluidos y sólo saben por televisión o por la radio de la existencia de esos bienes tentadores, aunque inalcanzables para ellos. El crecimiento es necesario, pero no suficiente" (CEPAL, 89).*

Por tanto, según la CEPAL, el crecimiento debe ir acompañado de la equidad:

*"Esta experiencia, demostrativa de que el crecimiento económico no conduce necesariamente por "derrames", a una mayor equidad social - tal como otras experiencias han probado que la mera distribución de la riqueza tampoco impulsa en forma automática el crecimiento económico -, ha llevado a la CEPAL a plantear la necesidad de un enfoque integrado en el que 'crecimiento y equidad se refuercen recíprocamente, es decir, que una mayor equidad contribuya al crecimiento y que el crecimiento, a su vez, propicie una mayor equidad.'" (CEPAL, 89)*

A pesar de ser un planteamiento interesante, la escasa fuerza política actual de la CEPAL ha impedido que éste tenga mayor peso en la formulación de las políticas públicas.

### **1.1.3.2. El desarrollo como resultado del cambio cultural**

Desde esta perspectiva, representada por autores como Walter Rostow y Gino Germani, el desarrollo es un continuo, en el cual pueden distinguirse dos extremos, la sociedad tradicional y la moderna, siendo la primera subdesarrollada, en tanto la segunda es desarrollada. La diferencia obedece, en última instancia, a características distintas de tipo cultural; así, mientras las sociedades modernas son orientadas al cambio, las tradicionales están orientadas hacia el pasado; mientras los individuos de las sociedades tradicionales no tienen una clara motivación por el éxito, los miembros de las sociedades modernas sí la tienen y, además, pueden tomar decisiones racionales para alcanzar el éxito.

Uno de los autores más recientes que se puede ubicar dentro de dicha posición es Lawrence Harrison, quien escribió un libro, cuyo título es “El subdesarrollo es un estado de la mente: el caso latinoamericano. En un artículo titulado “Cultura, creatividad y desarrollo. El caso latinoamericano” plantea que la explicación a las diferencias de desarrollo entre Estados Unidos y América Latina hay que buscarla en “la cultura, los valores, actitudes e instituciones...” (Harrison, 20). Uno de los aspectos de la cultura que considera más importante es la actitud frente al trabajo: “creo que los países desarrollados de occidente asignan un valor más elevado al trabajo que los países de América Latina. El trabajo juega un papel más central en la vida de los pueblos de Europa Occidental, Canadá, Estados Unidos, etc., particularmente como fuente de satisfacción.” (Harrison, 23).

Desde esta perspectiva teórica se concibe “el desarrollo como una secuencia de etapas históricas que son, por lo general, las mismas que pueden observarse en la evolución de los países actualmente desarrollados.” (Sunkel y Paz, 33).

Para que se produzca el desarrollo, es preciso que se lleve a cabo un proceso de aculturación, es decir, que los países subdesarrollados asuman como propios los valores y las actitudes de los habitantes que hoy en día se consideran como modernos. El desarrollo es concebido, pues, como un proceso de modernización.

Una de las principales críticas que se han hecho este enfoque es que enfatiza los aspectos de naturaleza cultural, perdiendo de vista que existen otros factores claves, como el económico. También se le critica su visión del subdesarrollo como una etapa del proceso de desarrollo, haciendo caso omiso del contexto específico que hizo posible el desarrollo de países como Estados Unidos, Alemania o Japón. Otra crítica importante se refiere a su carácter etnocéntrico, pues supone que la cultura occidental es la que provoca el desarrollo, mientras que el resto de las culturas sólo provocan el atraso.

### **1.1.3.3. Enfoques histórico-estructurales**

Como representativas de estos enfoques se puede mencionar a la teoría de la CEPAL y a la Teoría de la Dependencia, ambas originadas en América Latina en el período comprendido entre fines de la década de 1940 y la década de 1960.

### **1.1.3.3.1. Los Planteamientos de la CEPAL**

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, fue fundada en 1948 como una institución especializada de la ONU, con un doble propósito: estudiar los problemas de desarrollo de América Latina y proponer soluciones para dichos problemas.

#### **El planteamiento clásico**

Con la CEPAL surgió un enfoque que ha sido calificado como “estructuralista”: “esta pone el acento de la política de desarrollo sobre un conjunto de reformas estructurales, en la función del Estado como orientador, promotor y planificador, y en una reforma y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional.”(Sunkel y Paz, 35).

La CEPAL formuló una teoría del desarrollo, conocida como la teoría centro-periferia, que postula la existencia de dos polos en la economía mundial, los cuales son el centro (países desarrollados) y periferia (países subdesarrollados): “en este par de conceptos está implícita una idea de desarrollo desigual originario: centros se consideran las economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción: la periferia, en cambio, está constituida por las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo...” (Rodríguez, 25-26).

Esta desigual difusión del progreso técnico no sólo se da a escala internacional, sino también a escala nacional, pues ése no se difunde a todos los sectores de la actividad

económica, sino únicamente en los que producen para la exportación: “se concibe que centro y periferia se constituyen históricamente como resultado de la forma en que el progreso técnico se propaga en la economía mundial” (Rodríguez, 26).

Las relaciones de intercambio entre ellos están determinadas por el papel que desempeñan en la División Internacional del Trabajo, pues los países del centro son productores de manufacturas, mientras que los de periferia son productores de materias primas. En el proceso de intercambio se evidencia una tendencia desfavorable para los países subdesarrollados, especialmente América Latina, que es captada mediante el concepto de *deterioro de los términos del intercambio*. Esto significa que “el poder de compra de bienes industriales de una unidad de bienes primarios de exportación se reduce con el transcurso del tiempo.” (Rodríguez, 28).

Desde este diagnóstico, la CEPAL propuso el "desarrollo hacia adentro" como la solución para la salida del atraso de América Latina. Esta propuesta tenía su fundamento en la industrialización para la sustitución de importaciones y la participación activa del Estado.

A pesar de los logros en materia de crecimiento económico, derivados de las políticas públicas latinoamericanas de las décadas 1950 - 1970, dichas políticas no condujeron a la salida del atraso. De hecho, la protección estatal de las inversiones industriales, condujo a severas distorsiones en los precios internos y a la constitución de una burguesía incapaz de competir en el mercado internacional.

## **El planteamiento actual**

Desde la década de 1980 la CEPAL perdió la hegemonía que mantenía en el pensamiento económico latinoamericano, siendo desplazada por el pensamiento neoliberal que centra su propuesta de política económica en la liberalización de la economía para la promoción del crecimiento. Ante esta nueva situación, la CEPAL mantiene su actitud crítica frente a la identificación de desarrollo con crecimiento y propone que éste se acompañe de la equidad:

*"Esta experiencia, demostrativa de que el crecimiento económico no conduce necesariamente por "derrames", a una mayor equidad social - tal como otras experiencias han probado que la mera distribución de la riqueza tampoco impulsa en forma automática el crecimiento económico -, ha llevado a la CEPAL a plantear la necesidad de un enfoque integrado en el que 'crecimiento y equidad se refuercen recíprocamente, es decir, que una mayor equidad contribuya al crecimiento y que el crecimiento, a su vez, propicie una mayor equidad.'" (CEPAL, 89)*

### **1.1.3.3.2. Teoría de la Dependencia**

Bajo la influencia de la teoría de la CEPAL y del pensamiento marxista, se constituyó la teoría de la dependencia. En su versión más crítica, este enfoque teórico plantea que desarrollo y subdesarrollo son procesos históricamente simultáneos, resultado de la expansión del capitalismo a nivel mundial. Este sistema económico genera desarrollo desigual, lo que se evidencia en la división internacional del trabajo entre países productores de materias primas y países productores de bienes manufacturados. El carácter

desigual del desarrollo capitalista obedece a la acumulación de capital se sustenta en las relaciones de explotación, tanto a escala nacional como internacional.

A partir de este diagnóstico se concluye que es necesario transformar el sistema capitalista, para romper la relación de dependencia y salir del atraso.

Este enfoque teórico, muy influyente en América Latina en las décadas de 1960 y 1970, tiene muy poca influencia en la actualidad. Sin embargo, su planteamiento sobre los obstáculos estructurales para lograr el desarrollo siguen siendo útiles para entender los problemas de desarrollo de América Latina.

#### **1.1.3.4. El Planteamiento neoliberal**

El pensamiento neoliberal puede ser considerado como una variante de los enfoques que identifican desarrollo con crecimiento económico. Para los partidarios de este enfoque, la restauración del equilibrio de las variables macroeconómicas requiere la liberalización de la economía, es decir, la eliminación de las restricciones al libre juego de la oferta y la demanda.

Entre las medidas que se proponen, se encuentran las siguientes:

- Eliminación de control de precios: liberalización de tasas de interés, tipo de cambio, productos de consumo básico, fuerza de trabajo, etc.



- Liberalización del comercio exterior.
- Eliminación de barreras a la inversión extranjera.
- Privatización de empresas estatales
- Reducción del tamaño del Estado: disminución del empleo público, transferencia de competencias al sector privado, etc.

En síntesis, se trata de otorgarle primacía al mercado como coordinador de la división social del trabajo. Las propuestas originadas en el pensamiento neoliberal implican cambios significativos en la vida social en su conjunto, pues introducen modificaciones en el sistema económico, en el Estado y en las relaciones entre éste y la sociedad civil.

#### **1.1.3.5. El Desarrollo Humano Sostenible**

Este representa la propuesta más nueva en materia de desarrollo. Una forma usual de definir este nuevo concepto es la que proporciona el PNUD: "desarrollo humano sostenible es un proceso continuo e integral que reúne componentes y dimensiones del desarrollo de las sociedades y de las personas, en los que resulta central la generación de capacidades y oportunidades de por y para la gente, con las que la equidad se acrecienta para las actuales y futuras generaciones" (PNUD, 1994)

Este concepto es resultado de la conjunción de dos preocupaciones que han estado presentes en los investigadores del desarrollo en las últimas décadas, que condujeron a la elaboración de dos conceptos: desarrollo sostenible y desarrollo humano. La primera de estas preocupaciones se refiere al deterioro del medio ambiente y sus consecuencias para el presente y futuro de la humanidad. La segunda preocupación se refiere a la pobreza, la cual se percibe como un resultado de la insatisfacción de necesidades humanas, que no se resumen en las denominadas necesidades básicas (salud, alimentación, vivienda y educación), sino también en otras necesidades como participación social, equidad entre los géneros, libertad política, etc.

#### **1.1.3.5.1. El concepto de desarrollo humano sostenible**

Una de las primeras definiciones de desarrollo sostenible fue la propuesta en el Informe Brundtland: "Desarrollo Sostenible es un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades ... sostenibilidad implica una preocupación por la equidad social entre generaciones, una preocupación que debe ser extendida, lógicamente, a la equidad dentro de cada generación" (World Commission, citado por Anderson, 43)

Probablemente, la visión más comprensiva o amplia de lo que debe contener un concepto de desarrollo, entendido como desarrollo humano, es la que se elaboró en el mes de septiembre de 1986, en un seminario que se llevó a cabo en Sri Lanka, sobre "Temas éticos en el desarrollo". En ese seminario se obtuvo un consenso en torno a los elementos que deberían integrar una definición del desarrollo:

*"... un componente económico que trate con la creación de riqueza y mejoras en las condiciones de la vida material equitativamente distribuida; un ingrediente social medido como el bienestar en salud, educación, habitación y trabajo; una dimensión política que incluya valores tales como los derechos humanos en la libertad política, el derecho al voto y alguna forma de democracia; una dimensión cultural que reconozca el hecho de que las culturas confieren identidad y autovaloración a la gente; y el paradigma de la vida plena que se refiere a los sistemas de significado, símbolos y beneficios sobre el último significado de la vida y de la historia." (Goulet, 1991: 198).*

Como puede verse en este último concepto, desde la perspectiva del desarrollo considerado integralmente, lo económico es apenas un componente del mismo o, en otras palabras, un medio para alcanzar el desarrollo. Desde esta perspectiva, lo que se haga en la economía tendrá incidencia en el desarrollo en su conjunto.

También la CEPAL ha ofrecido en los últimos años un concepto bastante completo de desarrollo, muy cercano al de desarrollo humano sostenible:

*"Hablar en nuestros tiempos de un país desarrollado, es pensar en una sociedad que, en lo político, es respetuosa de los derechos humanos y se rige por normas de convivencia democrática; en lo económico, aprovecha eficientemente sus recursos productivos, crece y prospera; en lo social, proporciona a todos sus miembros, en condiciones equitativas, la posibilidad real de satisfacer sus necesidades*

*fundamentales y de tener acceso a una buena vida humana; en lo ecológico, es respetuosa del medio ambiente, cuida los recursos naturales, y promueve su adecuada renovación; en lo cultural, estimula a sus miembros a cultivar sus aptitudes naturales - físicas, intelectuales y artísticas -, y en lo espiritual, crea condiciones que favorecen el perfeccionamiento de sus integrantes. (CEPAL, 91)"*

De las definiciones insertas, se deduce que no se puede medir el desarrollo humano, solamente por el acceso al ingreso, aunque es una condición importante. La economía provee un conjunto de medios para alcanzar el desarrollo, pero hay otras actividades y disciplinas que también proveen medios para alcanzar el desarrollo, de manera que no se debe adoptar una actitud reduccionista, lo cual constituye un error desde el punto de vista metodológico.

Recientemente, Trputec y Serrano han propuesto una nueva definición: "... el desarrollo es el despliegue de las potencialidades humanas" (Trputec y Serrano, 47). Dichas potenciales están vinculadas a las "necesidades auténticas", las cuales se entiende pueden variar históricamente.

De acuerdo con los autores, es importante, también, la relación que existe entre tales necesidades y derechos humanos, que tienen sus fundamentos en: "... las luchas históricas libradas para conquistar el espacio social que permite expresar y satisfacer las necesidades auténticas, defender los derechos y sancionar sus violaciones." (Trputec y Serrano, 48).

En los años 70 prevaleció entre algunas organizaciones internacionales la propuesta de satisfacción de las necesidades básicas, sin embargo, en los 80 el neoliberalismo marginó este objetivo de desarrollo, aunque reapareció como la propuesta de “desarrollo con rostro humano”. Estos autores plantean que las necesidades básicas son parte de las necesidades auténticas, cuya satisfacción es la principal tarea de la gestión del desarrollo.

Los autores son conscientes de que no es posible el despliegue de las potencialidades de todos los seres humanos, pero sugieren que sí se puede aspirar a: “... que todas las personas en el mundo tengan oportunidades de desplegar libremente sus potencialidades y que la humanidad entera logre desplegar la riqueza y la multitud de sus potencialidades”. (Trputec y Serrano, 49).

Igualmente son conscientes de que no todas las potencialidades, al desplegarse, conducen a resultados positivos, de manera que lo que se plantea es el despliegue de las potencialidades deseables o aceptables desde el punto de vista ético. El despliegue de las potencialidades es un concepto de validez universal, en términos del desarrollo, pero la forma específica que adopta depende “de condiciones históricas y sociales específicas de cada sociedad.”

En resumen, para llevar a cabo un desarrollo centrado en la persona humana, es necesario desplegar potencialidades, lo que, a su vez, requiere la satisfacción de las necesidades auténticas, que supone “satisfacer variadas condiciones físicas, biológicas, sociales, económicas, tecnológicas, políticas, culturales e institucionales.” (Trputec y Serrano, 51).

Los autores incorporan también la noción de sostenibilidad. Para ellos la sostenibilidad es una determinación (característica esencial) del desarrollo humano. La sostenibilidad se refiere al futuro, es decir, a “la posibilidad de la acción humana.” A partir de aquí, proponen un nuevo contenido para el concepto de desarrollo humano y sostenible:

*“el proceso social consciente, libre y participativo de transformación de relaciones de las personas entre sí y de ellas con la naturaleza que trata de conseguir para todos el acceso legítimo y efectivo a los bienes materiales, sociales, culturales y ambientales y que garantiza, por su forma, su contenido y su sentido, la viabilidad para esta generación y para las generaciones futuras.” (Trputec y Serrano, 53)*

El desarrollo sostenible supone el cambio de las relaciones entre hombres y naturaleza, sin embargo, para que esto ocurra es preciso que cambien las relaciones entre los hombres. Esto implica asumir “posiciones teóricas que son, a la vez políticas y éticas...”. De manera que hay que adoptar una posición normativa (pronunciarse sobre el deber ser), lo cual es criticado desde el positivismo, sin embargo, no se puede separar ciencia del deber ser.

A juicio de los autores, hay dos determinaciones fundamentales en el concepto de desarrollo humano sostenible: inclusión y sostenibilidad. Adicionalmente, los autores afirman que su visión es sistémica, puesto que tiene en cuenta las interrelaciones de naturaleza, individuo, sociedad y tecnología.

Según estos autores, la sostenibilidad se ha concebido hasta ahora desde una matriz teórica ecológico-natural, es decir, expresa la preocupación por la destrucción de la naturaleza,

provocada por el estilo de producción que ha prevalecido en el último siglo. La naturaleza se ha entendido como recurso finito, el cual se está desgastando a un ritmo acelerado. De ahí que la sostenibilidad consista en disminuir la explotación de lo que no es renovable y renovar aquellos recursos que pueden ser renovados.

La sostenibilidad también se puede concebir desde una matriz (perspectiva) ecológico-social, lo que implica poner en cuestión la organización social prevaleciente, sustentada en las fuerzas del mercado, las cuales "... son fuerzas tan ciegas como las fuerzas naturales y no traen consigo regla alguna que las haga autocontenerse. La vida social competitiva no tiene hoy nada que envidiarle a la lucha darwiniana por la supervivencia de los más aptos; a veces, parece aún más selvática." (Trputec y Serrano, 57). En otras palabras, esta forma de organización social no garantiza la reproducción de todos, no es sostenible desde el punto de vista social, de manera que la sola sostenibilidad de la naturaleza no es suficiente y, además, a largo plazo no es sostenible.

La sostenibilidad debe abordarse desde una matriz ecológico-social, que considere al ser social (todos los seres humanos) como el centro y que, además, "incluya la recreación de la naturaleza."

La naturaleza ya no puede ser considerada como algo externo al hombre y a sus relaciones sociales. No obstante, de nada sirve proponer la sostenibilidad de la naturaleza, si no se tiene en cuenta al ser humano: "pero lo que a la naturaleza se le ha hecho es cosa pequeña comparado con lo que le hemos hecho al ser social; en realidad, lo que se le ha venido haciendo y se le hace a la mayoría de la población del planeta. Esa mayoría está siendo

también considerada como algo externo, lo amenazante, lo hostil, lo excluido.” (Trputec y Serrano, 58).

En conclusión, el desarrollo tiene que ser humano; si no lo es, no es desarrollo. En otras palabras, la preocupación por la naturaleza tiene que ser, también, una preocupación por el ser humano. La inclusión aparece como una premisa del desarrollo, pues le da sentido a “los conceptos de justicia, de libertad, de igualdad, de prosperidad, etc.”

La siguiente determinación es la sostenibilidad, “pero definida desde ese carácter de totalidad que indica la primer determinación: sostenibilidad de la inclusión y de los proyectos de perceptibilidad que desde ella se hagan.” (Trputec y Serrano, 60)

La sostenibilidad implica ponerle límites al tamaño del subsistema económico (conjunto de actividades económicas) debido a que, por la segunda ley de termodinámica, la producción produce entropía (reducción de la cantidad de energía disponible):

*“La capacidad de sostenimiento, en el mundo finito, ecológicamente interdependiente y expuesto a la segunda ley de termodinámica (que señala el crecimiento de entropía), depende de los recursos naturales renovables y no-renovables, de la capacidad de la naturaleza de absorber los desechos, de regenerar los recursos renovables, de reciclar los recursos no-renovables y de resistir para recuperar las cualidades perdidas (salinidad, erosión, desertificación, etc.) y de la negentropía que el subsistema económico-social devuelva a su entorno.” (Trputec y Serrano, 64).*



### 1.1.3.5.2. Las dimensiones de la sostenibilidad

Según Guimaraes existen cuatro dimensiones que deben tenerse en cuenta para el logro del desarrollo sostenible. Estas son: ecológica, ambiental, social y política (Guimaraes, en Colegio de México: PNUMA, 129). A estas hay que agregar una quinta dimensión, la económica.

**Ecológica:** está relacionada con disponibilidad de recursos naturales para la realización de actividades productivas.

**Ambiental:** se refiere a la capacidad que tienen los ecosistemas para mantenerse frente a las intervenciones humanas.

**Social:** se relaciona con la necesidad de mejorar el nivel de vida de la población.

**Política:** esta se relaciona con la participación de la población en las decisiones sobre el desarrollo.

**Económica:** está referida a la producción y distribución de los bienes y servicios. Aunque se puede argumentar que los aspectos económicos están incluidos en la dimensión social, es necesario hacer explícita la económica como una quinta dimensión, dado que sin sostenibilidad de los procesos de crecimiento económico no es factible incrementar la masa de riqueza disponible. Sin este incremento de la

riqueza, no sería posible la sostenibilidad social a largo plazo. Por ejemplo, la persistencia de altos niveles de endeudamiento externo, combinados con un modelo económico que tiene una baja capacidad de generación de productos exportables competitivos, limita las posibilidades de crecimiento económico e inversión social.

## **1.2. EL ESTADO**

### **1.2.1. Sobre el concepto de Estado y Gobierno**

En un sentido amplio, el concepto de Estado alude a la existencia de un conjunto estructurado de instituciones, que opera con arreglo a un sistema jurídico, que gobierna a una población sobre un espacio geográfico (territorio) y cuya autoridad puede implicar el uso de la fuerza.

En un sentido más restringido, Estado se identifica con el aparato institucional que ejerce la autoridad y el poder. La actividad gubernamental implica una actividad constante de elaboración de decisiones que adoptan los funcionarios "dentro de un aparato político". Las decisiones de los funcionarios adoptan la forma de políticas, a través de las cuales se llevan a cabo las funciones del Estado.

### 1.2.2. Sobre el concepto de Estado nacional

La noción de Estado Nacional comprende los siguientes elementos:

- ❑ La existencia de un aparato político soberano, es decir, que tiene autoridad sobre un territorio delimitado.
- ❑ Esta soberanía supone la existencia, en la mayoría de los casos, de un aparato militar.
- ❑ La existencia de un sentimiento de identidad nacional.

Un cuarto elemento que se puede agregar a los anteriores es el de la ciudadanía. Si bien, originalmente los estados nacionales no iban acompañados de los derechos de ciudadanía, es en el marco de esos estados que éstos se desarrollan. Estos derechos pueden ser clasificados en tres tipos:

- ❑ Los derechos civiles, que están relacionados con las libertades individuales.
- ❑ Derechos de ciudadanía o políticos.
- ❑ Los derechos sociales, cuya satisfacción ha dado lugar al nacimiento del Estado de Bienestar.

### 1.2.3. Sobre el rol o las funciones del Estado

El surgimiento del Estado es resultado de la creciente complejidad de la vida social, que en un momento dado de la historia da lugar al nacimiento de un sistema institucional coordinador de ciertas funciones necesarias para la reproducción de la sociedad en su conjunto.

Diversos autores han propuesto distintas clasificaciones sobre las funciones del Estado. Por ejemplo, Giddens propone las siguientes:

1. Suministrar medios para la representación de intereses diversos.
2. Ofrecer un foro para conciliar demandas rivales de estos intereses diversos.
3. Crear y proteger una esfera pública, en la que puede llevarse a cabo un debate libre sobre cuestiones políticas.
4. Suministrar una variedad de bienes públicos, incluyendo formas de seguridad y bienestar colectivos.
5. Regular los mercados siguiendo el interés público y fomentar la competencia mercantil donde haya amenaza de monopolio.
6. Fomentar la paz social mediante el control de los instrumentos de violencia y mediante el mantenimiento del orden.
7. Promover el desarrollo activo del capital humano a través de su papel esencial en el sistema educativo.
8. Mantener un sistema judicial eficaz.

9. Tener un papel directamente económico, como empleador principal, en intervención macro y microeconómica, además de la provisión de infraestructuras.
10. Tener una meta civilizadora (el Estado refleja normas y valores ampliamente aceptados, pero también puede ayudar a moldearlas, en el sistema educativo y fuera de él).
11. Fomentar alianzas regionales y transnacionales y perseguir objetivos comunes (A. Giddens, *La Tercera Vía*, Taurus, Madrid, 1999. Citado por Mario Posas en *Lecturas de Sociología*, primer unidad, 1999: 11-12, mimeo).

Grindle, por su parte, aunque no habla estrictamente de funciones, se refiere a las capacidades que debe tener el Estado para desempeñar esas funciones:

1. **Capacidades institucionales:** entendidas como la posibilidad de regular los intercambios políticos y económicos de la sociedad sobre la base de un conjunto de reglas de juego, conocidas y cumplidas.
2. **Capacidades técnicas:** referidas a la definición y adecuada ejecución de políticas macroeconómicas.
3. **Capacidades administrativas:** ligadas a la administración eficiente de una red de servicios e infraestructura considerados básicos, tanto en el plano económico como en el social.

4. **Capacidades políticas:** relacionadas con la existencia de medios adecuados para la formación de demandas sociales, la representación de intereses y la resolución de conflictos. Adyacente a estas capacidades están los mecanismos de participación social y la posibilidad de rendición de cuentas y responsabilidad de los cuadros políticos. En síntesis, los elementos comúnmente referidos a la cuestión del buen gobierno." (Merille S. Grindle (1996). *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press. Citado por Sojo, 18).

En resumen, las funciones y capacidades estatales incluyen las de garantizar la cohesión social mediante la combinación de represión con el consenso, a través de mecanismos de tipo ideológico, así como la de mantener la soberanía, frente a las amenazas del exterior. Además, hay que incluir la de crear un sistema de normas que permitan el desarrollo de diversas actividades de tipo social, como las políticas y las económicas. Para el cumplimiento de estas funciones, el Estado crea un sistema institucional que se encarga de coordinar las distintas actividades de la vida social o, en otras palabras, de coordinar la división social del trabajo, lo que implica que el Estado es uno de los principales centros de poder dentro de la sociedad, de hecho, en la mayoría de los casos es el principal centro de poder.

Ahora bien, el Estado tiene poder arbitral, pero su poder no es esencialmente arbitral, dado que en tanto centro de poder, tiende a representar los intereses de los principales centros de poder de la sociedad; normalmente, se trata de poderes económicos y/o políticos, que establecen entre sí sistemas de alianzas.

Se puede decir que en el Estado tienden a reflejarse las asimetrías de poder que existen en el resto de la sociedad (o sociedad civil). Es decir, la capacidad de influir dentro del aparato de Estado está determinada por la cantidad de poder efectivo de que se disfruta de la sociedad. Así pues, el Estado coordina y regula la actividad social, pero en la mayoría de los casos, lo hace desde la perspectiva de los grupos más poderosos dentro de la sociedad., aunque por la necesidad misma de garantizar la reproducción de la sociedad en su conjunto, puede ser permeable ante cierto tipo de demandas de los grupos con menos poder dentro de la sociedad, ante la posibilidad de una crisis de gobernabilidad que amenace la estabilidad social.

#### **1.2.4. Los problemas actuales del Estado en el mundo en desarrollo**

Analizar el rol del Estado nacional en cada período histórico supone indagar sobre la forma en que ha cumplido o intentado cumplir con estas funciones básicas, las cuales van adquiriendo modalidades distintas según sea el período de que se trate.

La coordinación de la división social del trabajo, supone la existencia de un aparato institucional, y éste, una demanda permanente de recursos monetarios, de manera que el Estado debe tener la capacidad de obtener ingresos. Un Estado sin capacidad para obtener ingresos corrientes, por la vía de impuestos, está notablemente disminuido en su capacidad para garantizar la seguridad de los individuos o para promover la cohesión social; refiriéndose al caso de América Latina, Weffort plantea que: "..., en la mayoría de los Estados de la región, la carencia de recursos es crónica. Esto podría ser explicado por su incapacidad para recoger impuestos o por su incompetencia, corrupción, etc. en el uso de

los recursos. Sea como sea, esta carencia de recursos contamina todas las actividades estatales en especial en el área social, educación, salud, etc." (Weffort, 5).

En cuanto a garantizar la seguridad de los individuos, la formación de poderosas organizaciones criminales, como las de narcotraficantes, o el involucramiento de policías y militares en actividades delictivas, ponen al descubierto la debilidad del Estado frente a esos fenómenos delictivos, tendiendo en cuenta su obligación de garantizar la seguridad individual.

En lo referente a la obligación del Estado de garantizar la moneda, es evidente que fenómenos de depreciación acelerada o la circulación de monedas extranjeras, sugieren que el Estado no tiene capacidad para cumplir con esta función.

De igual manera: "en lo que concierne a la capacidad del Estado para garantizar contratos, sería necesario por lo menos armonizar la deuda pública interna y la externa. ¿Cómo hablar de autonomía del Estado- Nación en países que deben en ciertos casos, el equivalente a más de la mitad de la renta nacional?" (Weffort, 6).

La función de cohesión supone que el Estado debe promover la integración nacional. Esto, naturalmente, no significa olvidar la existencia de grupos sociales con intereses disímiles y, con frecuencia, contradictorios. Sin embargo, es de esperar que si el Estado promueve la creación de condiciones para la satisfacción de necesidades básicas, como salud, educación, vivienda, alimentación, más la participación social, la cohesión social será posible. Este planteamiento es mínimo, si se considera que en los países avanzados, la satisfacción de



esas necesidades ha alcanzado elevados niveles, a tal grado que han sido calificados de "Estados de Bienestar".

Weffort plantea que en los últimos años el Estado en América Latina no ha avanzado en el desempeño de esta función:

*En contraste con lo que se debería esperar de sociedades dirigidas por Estados modernos, muchos países de América Latina van tomando cada vez más la figura, no de sociedades nacionales, sino de sociedad de apartheid ....*

*El Estado-Nación también está amenazado por no ser ya capaz de presentarse como legítimo para el conjunto de la sociedad nacional. En América Latina, la crisis viene imponiendo un evidente estrechamiento de los horizontes nacionales. Los proyectos nacionales de la región están cada vez más asociados a sectores, regiones y grupos; cada vez menos se presentan como proyectos de desarrollo nacional. Hay una visible profundización del dualismo que divide a la sociedad entre los que participan de los beneficios del desarrollo y de los que se hayan condenados a la miseria, al subdesarrollo y al atraso. Hay también una especie de "balcanización" de la sociedad y una exacerbación del corporativismo social. Algunas sociedades latinoamericanas se comienzan a aproximar a una situación degenerativa (Weffort, 8).*

Un tema específico, en relación a la integración y cohesión social, es el de la democracia. En apariencia, en la medida en que se desarrolla el Estado Nacional, hay una tendencia al desarrollo y perfeccionamiento de la democracia, sin embargo, esto es ilusorio puesto que

si bien hay algunos indicadores como la extensión del voto a todos los hombres y mujeres, más allá de los propietarios, resulta evidente que hay contratendencias autoritarias que operan en contra de la democracia.

### **1.2.5. El Estado y el desarrollo**

Dado que el Estado desempeña un papel de central en la coordinación social del trabajo, el cual se expresa en las funciones indicadas, el desarrollo de un país está íntimamente vinculado a la actividad estatal, la cual se expresa en las denominadas políticas públicas. Aún el Banco Mundial, propulsor de los programas de ajuste estructural que tienden a reducir el papel del Estado en la economía, reconoce la importancia del Estado: "un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios - y las normas e instituciones - que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el plano social." (Banco Mundial, 1997: 1)

La experiencia de los últimos 50 años de actividad estatal en América Latina muestra que ha habido dos concepciones sobre el papel del Estado en el proceso de desarrollo, las cuales han implicado concepciones disímiles sobre la relación del Estado con el resto de la sociedad. Una de esas concepciones fue la de la CEPAL, que dio lugar a la construcción de aparatos estatales activamente intervinientes en la actividad económica. La otra concepción, que se convierte en hegemónica desde principios de la década de 1980, es de inspiración neoliberal y plantea que es necesario reducir al mínimo al tamaño del Estado, ya que la liberalización del mercado permitirá solucionar los problemas de crecimiento económico y

satisfacción de necesidades básicas. Esta posición se reflejó en las políticas de ajuste estructural y estabilización propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

No obstante en los últimos años, incluso estos organismos reconocen la importancia no sólo de un Estado eficiente, sino de un Estado participante activo en el desarrollo:

*"Ante el fracaso de la intervención estatal, incluso las economías mixtas del mundo industrializado han optado por inclinarse decididamente a favor de los mecanismos de mercado. Muchos han pensado que todas estas reformas deberían culminar lógicamente en un Estado minimalista. Un Estado así no causaría ningún perjuicio, pero tampoco podría ser de gran ayuda.*

*... esta posición está reñida con las enseñanzas de los grandes éxitos conseguidos en este terreno, desde la industrialización de algunos países en el siglo XIX hasta el crecimiento "milagroso" alcanzado en la posguerra en Asia oriental. Estos ejemplos, lejos de respaldar la Teoría del Estado minimalista, demuestran que el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y los individuos. No cabe duda de que el desarrollo promovido por el Estado ha sido un fracaso. Pero también lo han sido los intentos que han tratado de alcanzar ese objetivo al margen del mismo -conclusión claramente confirmada por los enormes sufrimientos padecidos por la población de algunos países cuyos Estados se han desplomado, como Liberia y Somalia. La historia ha*

*demostrado una y otra vez que el buen gobierno es una necesidad vital, no un lujo. Sin un Estado eficaz, es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social." (James D. Wolfensohn, en Banco Mundial, 1997)*

### **1.2.6. Sobre las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil**

Uno de los temas que se ha puesto de moda en los últimos años, a raíz de las propuestas de ajuste estructural y reforma del Estado, es el relativo a las relaciones entre Estado y sociedad civil.

Al hacer referencia a estas relaciones, es necesario precisar lo que debe entenderse por sociedad civil, concepto que apareció en el siglo XVII. Para Portantiero "es una esfera organizada de la vida social en la que los actores colectivos expresan intereses y valores dentro de un marco legal y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos." (Citado por Mario Posas en Lecturas de Sociología, primer unidad, 1999: 13, mimeo).

Para Bobbio, la sociedad civil consiste en:

*"el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o suprimiéndolos; como la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuestas; como el campo de las varias formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales que*

*se dirigen hacia la conquista del poder político." (Bobbio, 1986). "Sociedad Civil". En Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola. Diccionario de Política. México, Siglo Veintiuno Editores, citado por Sojo, 1998: 9).*

Sojo, por su parte, afirma que la sociedad civil es la:

*... red de relaciones y recursos institucionales y políticos que se desarrollan entre agentes colectivos en la esfera privada: es decir, en los ámbitos no estatales. Que tales relaciones se encuentran encadenadas a un engranaje de vínculos con el ámbito público y que están determinadas por el sustrato estructural de la esfera económica en un plano cada vez menos referido a los límites del Estado-nación. Finalmente, que son capaces de incidir en la forma de una acción pública que a su vez condiciona el comportamiento futuro de la sociedad, estimulando o inhibiendo la gestión de ciertos actores y la organización de ciertos intereses. (Sojo, 11).*

Tales definiciones ponen de manifiesto que la sociedad civil corresponde, por exclusión, al ámbito de lo no estatal y que la sociedad civil está formada por agentes colectivos con capacidad de influir sobre las decisiones del Estado.

### **1.2.7. La Reforma del Estado**

La reforma del Estado puede ser entendida como la redefinición del papel, la estructura y las competencias del Estado, en otros términos, puede ser entendida como un proceso de

redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado. Este concepto no debe confundirse con el de reforma administrativa:

*Este ha sido siempre un proceso intraburocrático, consistente en intentos deliberados de mejoramiento de uno más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etc.*

*Sin duda, la reforma del Estado mantiene algunas preocupaciones, agrega otras, pero abandona unas cuantas... El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas manera la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales (Bernardo Kliksberg, 1996: 57).*

Sojo, que concentra su atención sobre la reforma económica o la reforma del papel económico del Estado que se encuentra en marcha actualmente, plantea que:

*"En los documentos oficiales y en buena parte de los análisis, la noción "reforma del Estado" se refiere a las políticas específicamente formuladas para "reorganizar" el aparato institucional. Lo más común es que las acciones de reforma del Estado se refieran a medidas de política como las siguientes: reducción de la planilla del Estado; fijación de límites al gasto público; control del endeudamiento de las instituciones del Estado; racionalización del gasto (que*

*consiste en un conjunto de medidas cuyo propósito es optimizar el uso de recursos: fusión de instituciones; eliminación de ámbitos superpuestos entre otras) y, finalmente, un conjunto de iniciativas que integran el paquete de políticas de privatización y que a menudo se refieren no solo al traslado de propiedad del ámbito público al privado sino también a la liquidación de instituciones, eliminación de servicios subsidiarios, y absorción de entidades dentro de otras mayores con afinidad funcional. Incluso la idea de la descentralización del poder y los recursos del Estado hacia entidades de base local se confunde, a menudo, con iniciativas de privatización." (Sojo, 1998:19)*

Según Kliksberg, los procesos de reforma en marcha se caracterizan por tener tres momentos ordenados secuencialmente:

1. **Transformación del papel del Estado.** Las medidas más usuales para este propósito son la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la descentralización. Todas estas medidas tienen como propósito maximizar el papel del mercado en la coordinación de la división social del trabajo.
2. **Reestructuración y reducción del aparato institucional.** Estas normalmente adoptan la forma de eliminación o fusión de entidades estatales. Así, desaparecen ministerios, entidades autónomas, etc.

3. **Reducción de personal.** Para este efecto se utilizan distintas modalidades, como el despido, la jubilación adelantada, la sustitución de personal permanente por personal temporal, etc. ((Bernardo Kliksberg, 1996: 63)

De los tres momentos, el más importante es el que se refiere a la transformación del papel del Estado, pues es el que provoca un cambio significativo en las relaciones con la sociedad civil, abriendo las puertas a nuevos problemas, aunque también a nuevas posibilidades. De ahí la importancia de comentar las implicaciones de las cuatro medidas que corresponden a este momento.

#### **1.2.7.1. Privatización**

Esta apunta a transferir al sector privado las capacidades productivas del Estado, otorgándole a éste un papel meramente regulador sobre la prestación de servicios o la venta de bienes. Si, por ejemplo, el Estado produce energía eléctrica, al transferir esta capacidad al sector privado, mantiene únicamente la capacidad de regular la producción y de establecer el marco legal para la creación de empresas privadas en este sector. Cabe, sin embargo, la posibilidad de que el Estado conserve la capacidad de generación, pero entregue al sector privado la distribución y facturación.

Ahora bien, la privatización no produce automáticamente mayor eficiencia y calidad en la prestación de los servicios privatizados:



*Cuestiones tales como la creación de monopolios naturales en manos del sector privado; el debilitamiento de la capacidad de regulación y control del Estado sobre las actividades privatizadas; la formación de grandes conglomerados empresariales y su consecuente efecto sobre la estructura de la producción y las relaciones de poder entre el Estado y las corporaciones; la subordinación del interés social a los criterios de rentabilidad empresarial; o la situación de la fuerza de trabajo desplazada del empleo público y no absorbida por la empresa privada, están comenzando a nutrir la agenda del Estado cuando menor es su capacidad de resolverlas." ((Bernardo Kliksberg, 1996: 59)*

Los procesos de privatización con frecuencia producen conflictos entre los objetivos económicos y políticos de los Estados, pues una parte existe la presión de reducir el tamaño del Estado para reducir el gastos fiscal, pero por el otro existe la necesidad de mantener un nivel mínimo de legitimidad, el cual se ve menoscabado cuando se incrementa el desempleo o se incrementan los precios de los bienes y servicios de las empresas privatizadas.

#### **1.2.7.2. Descentralización**

La descentralización, que consiste en la transferencia de competencias y poderes desde el gobierno central a los gobiernos locales no significa reducción del Estado, frente a una mayor participación de la sociedad civil, pero abre espacios para facilitar esta participación.

Es indudable que el Estado centralizador es un obstáculo serio para la participación ciudadana, al concentrar - en nombre de la eficiencia - la gerencia de la gestión pública en la burocracia del gobierno central. Esta situación ha dado lugar en los últimos años a la proposición de los procesos de descentralización como medio para acercar el ejercicio del poder a los ciudadanos, al transferir mayores competencias a los poderes locales legalmente constituidos.

El avance de la democracia durante las dos últimas décadas y los cambios que se están operando en el papel del Estado, han convertido a la descentralización en un tema importante en el debate político ya académico. Varios autores proponen que en las relaciones del Estado con la sociedad civil debe prevalecer el principio de subsidiariedad, pero sin perder de vista los peligros de la descentralización. Es indudable que ésta puede contribuir al perfeccionamiento de la democracia y al incremento de la participación ciudadana, pero hay que intentar precisar sus alcances.

Uno de los peligros de ésta es que los órganos locales se vuelvan vulnerables frente a entidades nacionales poderosas, por ejemplo, grandes empresas privadas. En ese sentido, la descentralización no debe ser una receta general aplicable a todas las municipalidades y regiones, sino que debe ser un proceso al cual se vayan incorporando los órganos locales y regionales, según sus posibilidades.

Además hay que tener en cuenta que el proceso de descentralización no se agota en el empoderamiento de los municipios, ya que también puede implicar el traslado de competencias ministeriales desde el nivel central hacia los niveles regional y local.

### **1.2.7.3. Desmonopolización**

Esta consiste a la apertura a la participación privada de esferas de suministro de bienes y servicios por parte del Estado. Por ejemplo, en países en los que la banca es estatal, la desmonopolización se da cuando se permite la instalación de bancos privados. Con frecuencia este es el primer paso para la privatización de ciertas actividades.

### **1.2.7.4. Desregulación**

Tal como la privatización y la desmonopolización, tiene como propósito reducir la participación del Estado en la economía. Mediante la desregulación, se eliminan normas que le permiten al Estado orientar ciertas actividades sociales, como la formación de empresas, la formación de ONGs, etc. De esta manera se amplían los límites para la acción de los actores privados.

### **1.2.8. El Desarrollo ambiental y Socialmente Sostenible y la Reforma del Estado**

Dado que la propuesta de desarrollo humano sostenible implica cambios profundos en todas las estructuras sociales, es decir, políticas, económicas, etc., la reforma del Estado se convierte en una condición para lograr el desarrollo sostenible. Desde mi perspectiva, una reforma estatal para lograr el desarrollo ambiental y socialmente sostenible, debe responder a algunas preguntas como las siguientes:

1. ¿El Estado que está emergiendo de la reforma inspirada en el pensamiento neoliberal, es adecuado para impulsar una estrategia de desarrollo humano sostenible?
2. ¿Qué aspectos de la reforma en marcha pueden ser válidos para un Estado que se proponga una estrategia como la planteada?
3. ¿Cómo deben ser las relaciones entre el Estado y la sociedad civil?
4. ¿Cuál debe ser el grado de regulación que debe introducir el Estado en el mercado, para evitar la exclusión?
5. ¿Quiénes pueden ser los principales actores, dentro del Estado, para ejecutar esta estrategia?
6. ¿En qué medida el contexto internacional puede acelerar o demorar la reforma del Estado para que éste pueda impulsar el desarrollo sostenible?

En el plano formal, en la denominada Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, los Estados asumieron como suyo el paradigma del desarrollo (humano) sostenible. Los resultados de esta cumbre se expresan en la llamada Agenda 21, la cual es un plan de acción para alcanzar este tipo de desarrollo. Esta agenda plantea la necesidad de vincular ambiente y desarrollo en los ámbitos internacional, regional y nacional y, además, establece la necesidad de realizar reformas institucionales para lograr tal integración. La Agenda 21 constituye una guía interesante para la reforma del Estado con miras a lograr un desarrollo que sea social y ambientalmente sostenible.

Guimaraes plantea que para que el Estado pueda contribuir al desarrollo sostenible, es preciso que la reforma se oriente a:

*"Fortalecimiento de la capacidad política del Estado. Entendida como el perfeccionamiento de su capacidad para ordenar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas... El fortalecimiento de la capacidad política del Estado, se orienta pues a compartir recursos escasos, como el acceso a la propiedad y a la información, la creación de múltiples instancias de decisión y la propia capacitación para la toma de decisiones.*

*Fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa del Estado. Para estos fines, la descentralización del proceso de toma de decisiones constituye, ..., un instrumento clave... Por otra parte, para que la descentralización pueda imprimir mayor eficacia a la acción estatal, ésta debe ir de la mano con el fortalecimiento de la capacidad reguladora y fiscalizadora de las organizaciones públicas, lo cual implica un cierto grado de centralización en las decisiones...*

*Fortalecimiento de la capacidad de regulación y planificación... (es) importante la adopción de una estrategia integrada de desarrollo, .." (Guimaraes, 134 - 135, en Colegio de México: PNUMA, 1995).*

Si se acepta el planteamiento anterior, se llega a la conclusión que el Estado promotor del desarrollo sostenible debe ser diferente del Estado que está emergiendo de los procesos de reforma neoliberal. Sin embargo, desde mi punto de vista, esta conclusión no sugiere una ruptura total con los procesos de reforma en marcha, dado que ciertos cambios que se están dando en la actualidad, orientados a la búsqueda de la eficiencia o la disminución de la corrupción, son compatibles con un Estado que promueva el desarrollo sostenible.

## **CAPITULO II ECONOMIA Y SOCIEDAD EN HONDURAS: LA INSOSTENIBILIDAD DE LOS ESTILOS TRADICIONALES DE DESARROLLO**

El objetivo de este capítulo es mostrar los principales problemas de la sociedad hondureña, a nivel económico, social y político, indicando que los enfoques de desarrollo y crecimiento, que se han aplicado en Honduras, como el modelo de desarrollo hacia adentro o el modelo neoliberal, no son sostenibles, tanto en términos ambientales como sociales. Del análisis se concluye que se requiere una estrategia de desarrollo sostenible para superar los problemas que se identifican en este capítulo.

### **2.1. TERRITORIO, RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE**

#### **2.1.1. Territorio y División Administrativa**

Honduras tiene un territorio de 112,492 Km. cuadrados, divididos en 18 departamentos y 298 municipios.

#### **2.1.2. Recursos Naturales**

El 69% de las tierras es de vocación forestal, mientras que el resto es tierra plana. En cuanto a las tierras planas del país, no todas son de vocación agrícola, ya que solamente 1,300,000 hectáreas son fértiles, lo que equivale al 65.7% de las tierras planas del país.

### 2.1.2.1. Bosque

El bosque hondureño es bastante diverso, ya que se puede clasificar en varios tipos:

**Selva húmeda tropical de las tierras bajas.** Confinada principalmente en la desembocadura del Caribe, representa uno de los sistemas biológicamente más diversos en las Américas. Ha estado sujeta a una destrucción masiva por los agricultores ambulantes, ganaderos, agroindustrias e industrias forestales. Aunque la Ley Forestal vigente establece la obligatoriedad de los Planes de Manejo como condición para el aprovechamiento forestal, son frecuentes los llamados aprovechamientos “clandestinos”, es decir, sin la aprobación de la autoridad forestal del Estado.

**Selva tropical caduca.** Es el tipo dominante de vegetación a lo largo de las tierras bajas de la Costa del Pacífico, pero ha sido casi completamente destruida por los agricultores y ganaderos.

**Selva oscura.** Se encuentra primordialmente en las montañas del centro de Honduras y la vertiente del Caribe. Sirve para la regulación de los suministros de agua superficial y subterránea para beber, irrigación y producción de energía hidroeléctrica. Estas selvas han permanecido relativamente intactas debido a su inaccesibilidad, pero están amenazadas por el crecimiento de la agricultura de corte y quema.

**Asociación de pinos y robles de las tierras altas.** Aquí es donde es cortado el pino de exportación. Cubre gran parte del Occidente de Honduras y varía en altura de 600 a 1,800 metros.

**La sabana de pinos de tierras bajas.** Está situada en la Mosquitia (Gracias a Dios) y compuesta primordialmente de pino caribe (*Pinus Caribaea*). Esta zona no ha sido seriamente explotada, pero ha sido identificada por los silvicultores como área de potencial para producción de pino (Ponce Cámbor, 253).

#### **2.1.2.2. Pesca**

Honduras tiene 845 Km. de costa sobre el Mar Caribe, en el norte, y el Golfo de Fonseca, en el sur. La actividad pesquera en Honduras presenta las siguientes características:

- ❑ La pesca propiamente dicha o extractiva se realiza en ambas costas, pero en mayor volumen sobre el Caribe, ya que existe una flota pesquera de considerables dimensiones. Para 1994 la flota pesquera hondureña era de 337 barcos, dedicándose la mayoría a la captura de camarón o langosta.
- ❑ También existe pesca artesanal, tanto en el Caribe como en el Golfo de Fonseca.
- ❑ Desde mediados de los años 70 se inició el cultivo del camarón en el Golfo de Fonseca en unas 14,000 hectáreas de tierras cubiertas de manglar en su mayoría. En 1996 las exportaciones camarón cultivado tuvieron un valor de US\$ 124.6 millones.



El principal problema de la pesca en el país es la sobreexplotación de los recursos existentes<sup>2</sup>, debido en gran parte a la falta de " ... un marco institucional, legal y de políticas que permita un ordenamiento de los recursos disponibles y, en base a éstos, un manejo adecuado de los mismos, que incluya una explotación eficiente y regulaciones que garanticen la sostenibilidad del recurso y aminoren los impactos sobre el medio ambiente" (UDAPE, 1997: 152).

### 2.1.2.3. Minería

La actividad minera aporta aproximadamente un 3% del valor total de las exportaciones de Honduras. Para el año de 1996 existían unas 164 licencias para la exploración y unas 57 concesiones para la explotación minera. A pesar de estas cifras, son pocas las explotaciones mineras en marcha, siendo la más grande la de la mina de El Mochito, en la que se extrae zinc, plata y plomo, que se exportan en forma de concentrado. A la minería metálica hay que agregar la minería no metálica que se explota, en la mayor parte de los casos, en forma artesanal.

---

<sup>2</sup> "Algunos estudios establecen que en cada lance que realiza un barco pesquero en el Atlántico, más del 80% de la captura viene constituida por otras especies, como peces, crustáceos, moluscos, tiburones y la llamada "basura", que en su mayor parte no son aprovechados por la falta de inversiones orientadas a tal propósito. De igual manera, las fincas camaroneras del Golfo de Fonseca, que dependen en un 60% de la post-larva que capturan en los esteros, promueven el agotamiento acelerado de este recurso y a la vez atentan contra el ecosistema, ya que por cada post-larva capturada se calcula que se destruyen o dañan cinco organismos de otras especies." (UDAPE, 1997: 153).

### 2.1.3. Problemas ambientales

Desde el punto de vista gubernamental, existen varios factores negativos que contribuyen al deterioro del medio ambiente:

- **Deforestación:** por cambio de uso, explotación irracional del bosque con grandes desperdicios, uso de leña y carbón vegetal como fuentes de energía, expansión de la frontera agrícola y ganadería extensiva, incendios y la tala en exceso de regeneración;
- **Degradación del suelo:** uso extremo e inapropiado y contaminación química;
- **Disponibilidad de agua** y escorrentía, ausencia de sistemas de embalse y reservorios con insuficiente volumen para atender la demanda para consumo humano y uso agrícola e industrial, insuficiente mitigación de los efectos nocivos;
- **Contaminación ambiental**, a raíz del crecimiento desmedido y no regulado en las ciudades, inadecuados sistemas de manejo de desechos domésticos, hospitalarios e industriales, y las emisiones industriales y del transporte que afectan la calidad del agua y aire sobre todo en el área urbana;
- **Pérdida de diversidad biológica y degradación de recursos marinos y costeros** por la destrucción del hábitat, explotación no sostenible, sedimentación, contaminación y la escasa administración de áreas naturales y de vida silvestre (UDAPE, 1997: 117).

### 2.1.3.1. La situación del bosque

El principal problema ambiental de Honduras es la deforestación. El bosque viene siendo objeto de una constante depredación, como resultado de, entre otras razones, la transformación de tierras boscosas en pastizales, de manera que de 4.0 millones de hectáreas con bosques latifoliados que tenía Honduras, actualmente sólo tiene 2.8 millones de hectáreas, lo que indica una reducción del 30.1%. Esta destrucción del bosque latifoliado, ha ido acompañada del aumento de las tierras cubiertas de pastos, que pasaron de 0.8 a 1.5 millones de hectáreas en el período que va de 1952 a 1993. Durante este mismo lapso, el hato ganadero pasó de 1.1 a 2.0 millones de cabezas de ganado (CIFOR,1996:4, citado por Salgado, 1).

De manera, pues, que a pesar de la vocación forestal de la mayor parte del territorio nacional, una buena parte está degradada: "no todos los bosques que se encuentran en las tierras montañosas son productivos ya que únicamente 5.4 millones son propias para la explotación forestal y 2.3 millones están deforestados o cubiertos de matorrales. Se estima que en Honduras se deforestan 80,000 hectáreas anuales de bosques, ..." (Salgado, 3)<sup>3</sup>.

Si bien existen disposiciones legales para la protección de la foresta, especialmente de especies del bosque latifoliado, como el árbol de caoba, las autoridades forestales del país admiten que se siguen realizando cortes ilegales, ya que en la capital de la República se

---

<sup>3</sup> Las estimaciones sobre deforestación varían según la fuente. Por ejemplo, de acuerdo con el diario La Tribuna, la destrucción anual de alrededor de 120.000 hectáreas de bosques (La Tribuna, 8 de junio de 1998, edición electrónica). Otra fuente, el PRODEPAH, indica una cifra de 62,000 hectáreas anuales (PRODEPAH: Estrategias para el Desarrollo Sostenible en Honduras: Análisis y Propuesta. Nov. 1996, pág. 7, citado en UDAPE, 1997: 120).

puede comprar la madera de caoba en algunas empresas. Lo más grave de todo es que se están realizando cortes de este tipo de madera, en la biósfera del Río Plátano, una de las principales reservas biológicas del país (La Tribuna, 4 de junio de 1998, edición electrónica).

Entre los factores contribuyentes a la deforestación, se pueden citar los siguientes:

- La leña continúa siendo la principal fuente de energía (60-65%), correspondiendo el resto al petróleo. Se estima que entre un 75-90% se utiliza con fines domésticos (cerca del 90% de la población rural y 44% de la urbana) y el resto para satisfacer la industria y producción de carbón vegetal.
- Los incendios forestales. Sólo en 1996 se quemaron 47,900 hectáreas de bosque. Los incendios tienen efectos nocivos particularmente sobre la biodiversidad y sobre los pinos jóvenes.
- La expansión de la producción de granos básicos, especialmente por parte de pequeños productores.
- La expansión de la actividad ganadera, que se hace utilizando tierras de vocación forestal (UDAPE, 1997: 120).

### **2.1.3.2. La pérdida de suelo**

La principal fuente de erosión es la agricultura de ladera que no utiliza ninguna técnica de conservación de suelos, lo que redundará no sólo en la pérdida de fertilidad sino también en el azolvamiento del cauce de los ríos.

### **2.1.3.3. Disponibilidad de agua**

El cuadro 2.1 muestra las grandes cuencas de Honduras, las cuales son, en su mayor parte, de vocación forestal, con la excepción de la cuenca del Sistema Nombre de Dios. Las cuencas más pobladas, como Choluteca, Nacaome, Chamelecón y Ulúa presentan los mayores niveles de deforestación.

El deterioro de las cuencas constituye una amenaza para la disponibilidad de agua, pues la deforestación altera el ciclo del agua, ya que disminuye a capacidad de las cuencas para retener agua y, por ende, facilita el azolvamiento de los cauces de los ríos, con los consiguientes problemas de inundaciones. Esta situación quedó evidenciada especialmente con el impacto del huracán Mitch, ocurrido durante octubre/noviembre de 1998.

CUADRO 2.1. DEFORESTACION POR CUENCAS

Nombre de la cuenca	Superficie total de las cuencas		Area de potencial boscoso de la cuenca		Pérdida de bosque de la cuenca	
	Km2	% de la superf. del país	Km2	% del área de la cuenca	Km2	% del área de potencial bosc. de la cuenca
Choluteca	7,580.00	7.00	5,916.00	78.00	3,484.00	59.00
Nacaome	2,892.00	2.50	2,129.00	74.00	1,697.00	80.00
Chamelecón	4,429.00	4.00	2,968.00	67.00	1,781.00	60.00
Ulúa	22,817.00	20.00	15,743.00	69.00	7,543.00	48.00
Sistema Nombre de Dios	4,595.00	4.00	2,006.00	44.00	903.00	45.00
Aguán	10,226.00	9.00	5,735.00	56.00	2,574.00	45.00
Sico	7,019.00	6.00	5,500.00	78.00	787.00	14.00
Plátano	1,300.00	1.00	1,300.00	100.00	100.00	10.00
Patuca	23,898.00	21.00	20,912.00	88.00	3,627.00	17.00
Sistema Laguna Caratasca	7,810.00	7.00	5,439.00	70.00	500.00	9.00
Total	92,566*	83.00	67,648.00	73.00	22,996.00	34.00

\* Los 19522 Km2 faltantes para cubrir el territorio nacional corresponden a las cuencas Internacionales de los ríos Motagua, Lempa y Segovia.

Fuente: Perfil de SMVH

#### 2.1.3.4. Contaminación

La calidad del agua para consumo humano es variable, considerando que sólo el 77% de los hogares dispone de sistemas de agua potable, con una clara prevalencia de la población urbana, con un 91% frente a un 66% de la población rural: "el resto obtiene agua para beber de fuentes superficiales y subterráneas por lo que su calidad posiblemente varía. Típicamente la contaminación del agua es asociada con la presencia de patógenos, metales, tóxicos orgánicos, plaguicidas<sup>4</sup>, salinidad, sólidos suspendidos y productos residuales de

<sup>4</sup> En los últimos años se han producido múltiples denuncias sobre la esterilización masculina que provoca el continuado uso del Nemagón en las plantaciones de banano. De hecho, la compañía fabricante de este producto ha tenido que pagar indemnizaciones a obreros agrícolas de varios países de América Latina, incluyendo a Honduras. Asimismo, hay una demanda incoada contra la Standard Fruit Co. transnacional productora de bananos en Honduras, por trabajadores agrícolas hondureños que han sido víctimas de la esterilidad.

desinfección con alta incidencia en los niveles de morbilidad y mortalidad ..." (UDAPE, 1997: 121)

De acuerdo con UDAPE, los principales factores que producen contaminación del aire son los incendios forestales, la emisión de contaminantes de los vehículos automotores y la quema de leña. En la relación a la contaminación vehicular, esta fuente plantea que:

*En 1994 un estudio determinó la existencia de 229,117 vehículos en todo el país de los que aproximadamente un 40% está localizado en el distrito central y por lo menos un 20% en San Pedro Sula. En el siguiente año un análisis sobre la calidad del aire en el Distrito Central para los casos de partículas suspendidas y otra emanaciones relacionadas al transporte reveló, excepto para los casos de dióxido de nitrógeno y ozono, que las muestras tomadas excedían, en algunos casos por lo menos dos veces la norma establecida por la Organización Panamericana de la Salud (UDAPE, 1997: 121).*

Otra fuente de contaminación está constituida por las aguas servidas, cuya inadecuada disposición es la causa principal de la contaminación del agua potable por coliformes fecales. De acuerdo con datos del estudio de la UDAPE, apenas 11 de los 55 principales sistemas de disposición de aguas servidas disponen de un sistema de tratamiento. A la contaminación provocada por las aguas servidas domésticas hay que agregar la provocada por las aguas de desecho de las industrias: "en el caso de las industrias, en 1992 un estudio demostró que muchas de las ubicadas en el Distrito Central descargan sus aguas residuales

sin tratar en un desagüe cercano o en drenajes naturales en sus alrededores" (UDAPE, 1997: 121).

Finalmente, hay que anotar que la contaminación también se origina en la falta de sistemas adecuados de recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos: "se calcula que el país produce un total de 633,000 toneladas métricas al año, con mayor producción en las zonas urbanas (0.48 Kg./persona/día), mientras que en las zonas rurales es de 0.22 Kg./persona/día" (UDAPE, 1997: 121). La principal forma de disposición es el relleno sanitario, aunque no es una forma generalizada en todas las ciudades del país.

#### **2.1.3.5. Pérdida de diversidad biológica y recursos pesqueros**

Otro indicador del deterioro del medio ambiente es la destrucción avanzada de la riqueza pesquera del país, como resultado de la sobrepesca. Esta ha causado una disminución importante en las poblaciones de caracoles, camarones y langostas.

En el Golfo de Fonseca (Sur de Honduras), la producción de sal y el incremento en las lagunas productoras de camarón están contribuyendo a la destrucción acelerada del manglar, lo cual tiene consecuencia funestas sobre una gran cantidad de especies marinas, que se desarrollan en los manglares durante su fase larvaria: "entre 1982 y 1992 se perdió el 17% (4,839hectáreas) de manglar de alta calidad del Golfo de Fonseca (UDAPE, 1997: 121)



Asimismo, las prácticas utilizadas por las empresas dedicadas al cultivo del Camarón, de capturar larvas silvestres, para su posterior cultivo, amenaza a varias especies marinas, pues durante la captura de larvas de camarón, también se captura larvas de otras especies, las que después son desechadas, rompiendo así el ciclo de reproducción de éstas.

Los problemas de deterioro también se presentan en otro de los ecosistemas marinos más valiosos del país: los arrecifes de coral de las Islas de la Bahía. Estos están siendo afectados por la sedimentación y la contaminación.

A pesar de los problemas señalados, Honduras ha avanzado en la creación de áreas protegidas, como medio para preservar la biodiversidad. El cuadro 2.2. muestra que en Honduras existían para 1996 unas 107 áreas protegidas, de las cuales 69 ya habían sido legalmente declaradas como tales, en tanto que 38 sólo estaban propuestas.

**Cuadro 2.2. Sistema nacional de áreas protegidas**

Tipo de área	Protegida	Propuesta	Total
Reserva Biológica	22	8	30
Refugio de Vida Silvestre	23	5	28
Parque Nacional	16	1	17
Monumentos Culturales	1	11	12
Reserva Ecológica	3	6	9
Reserva Forestal o Antropológica	1	3	4
Otras Categorías	3	4	7
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>38</b>	<b>107</b>

Fuente: AFE COHDEFOR: Anuario Estadístico Forestal  
(Tomado de UDAPE, 1997: 122)

No obstante, la existencia de estas áreas no garantiza su adecuado manejo: "... la falta de recursos financieros y administrativos impiden un manejo uniforme (planes de manejo, inventario de recursos, mapa forestal base, delimitación de área, etc.) y una adecuada conservación..." (UDAPE, 1997: 122).

#### **2.1.4. Planificación territorial**

En Honduras todavía no existe un plan de ordenamiento territorial que identifique las características y potencialidades del territorio, y establezca sus usos más apropiados, para contribuir al desarrollo sostenible de Honduras.

Los primeros esfuerzos en materia de planificación territorial datan de la década de 1980, cuando el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE), que más adelante se transformó en la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) elaboró un documento titulado "Orientaciones para el Desarrollo Regional 1979-83".

Hacia el final de la década de 1980 se llevaron a cabo esfuerzos adicionales destinados a ordenar el desarrollo territorial:

*A finales de los años 80's, se prepararon las bases de una estrategia de ordenamiento territorial incluyendo un conjunto de lineamientos generales para políticas de desarrollo urbano, asentamientos humanos, desarrollo rural y medio*

UDI-DEGT-UNAH

*ambiente. Como parte de este esfuerzo, se logró identificar la información disponible y organizar una base de datos estadísticos y cartográficos sobre los componentes básicos del ordenamiento territorial: población, recursos naturales, infraestructura, servicios, amenazas y riesgos a la vulnerabilidad del territorio. En ambas experiencias, una de las limitaciones más evidente fue la deficiente calidad de la información disponible, que además resultó escasa, poco confiable y desactualizada (Preparación Plan de Operaciones para el Desarrollo de una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial. Honduras. Informe Preliminar. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000).*

Ambos esfuerzos resultaron fallidos. En la actualidad, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), creada en 1996, tiene la misión de elaborar una estrategia nacional de Ordenamiento Territorial y llevar a cabo su ejecución.

Hay que anotar también, que existen dos proyectos de ley para el ordenamiento territorial de Honduras, uno de los cuales data desde 1996. La iniciativa más reciente es el Proyecto de elaboración de la Estrategia de Ordenamiento Territorial, bajo los auspicios del BID. Esta última iniciativa, dirigida por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) es una evidencia de que algunos aspectos del desarrollo institucional del Estado están orientadas en la dirección correcta, puesto que no puede desarrollo sostenible sin un sistema de planificación territorial.

## 2.2. INDICADORES DEMOGRAFICOS

De acuerdo con las cifras del cuadro 2.3., para 1999 Honduras tuvo una población total de 5,968,568 habitantes. Obsérvese que los departamentos más poblados son Francisco Morazán y Cortés, que en conjunto tienen el 33.9% de la población hondureña. Estos departamentos son los que tienen los dos principales centros urbanos del país, Tegucigalpa y San Pedro Sula. En total, la población de Honduras está creciendo a una tasa de 2.8% anual. También se observa en el cuadro 2.3. que la esperanza de vida al nacer fue de 67.5 años. A nivel departamental, Gracias a Dios, Olancho y Francisco Morazán tienen la mayor esperanza de vida, mientras que el departamento de Colón aparece con la menor esperanza de vida al nacer.

**Cuadro 2.3. Población por departamento  
Estimación para el año 1999**

Departamentos	Población	Porcentaje	Esperanza de vida al nacer
Atlántida	353,363	5.9	66.8
Colón	218,025	3.7	63.9
Comayagua	300,826	5	69.5
Copán	270,080	4.5	66.7
Cortés	931,604	15.6	67.9
Choluteca	372,366	6.2	66.4
El Paraíso	342,516	5.7	66.6
Francisco Morazán	1,094,625	18.3	70
Gracias a Dios	50,730	0.8	71.4
Intibucá	173,341	2.9	67.6
Islas de la Bahía	27,327	0.5	65.1
La Paz	146,421	2.5	67.9
Lempira	245,660	4.1	66
Ocatepeque	96,517	1.6	66.8
Olancho	397,388	6.7	70.1
Santa Bárbara	350,226	5.9	67.1
Valle	147,755	2.5	65.3
Yoro	449,798	7.5	65.9
Total	5,968,568	99.9	67.5

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 1999

Los datos del cuadro 2.4 muestran la distribución de la población por sexo y quinquenios de edad. Se puede observar que la población es extremadamente joven, dado que un poco más del 50% de la población tiene 19 años o menos. Por otra parte, el grupo de 65 años y más apenas asciende al 3.4% de la población total.

**Cuadro 2.4. Población total por sexo, según quinquenios de edad  
Estimaciones para 1999**

Edades en años	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje
0-4	480,702	461,982	942,684	15.8
5-9	425,483	410,013	835,496	14
10-14	378,850	365,494	744,344	12.5
15-19	348,225	335,492	683,717	11.5
20-24	296,237	283,406	579,643	9.7
25-29	240,541	233,996	474,537	8
30-34	180,818	185,960	366,778	6.1
35-39	144,266	153,932	298,198	5
40-44	118,803	129,040	247,843	4.2
45-49	96,904	105,928	202,832	3.4
50-54	75,713	81,608	157,321	2.6
55-59	60,217	64,891	125,108	2.1
60-64	48,785	53,548	102,333	1.7
65-69	37,585	41,822	79,407	1.3
70-74	26,703	29,886	56,589	0.9
75-79	17,401	19,549	36,950	0.6
80+	16,229	18,559	34,788	0.6
<b>Total</b>	<b>2,993,462</b>	<b>2,975,106</b>	<b>5,968,568</b>	<b>100</b>

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 1999

La densidad media de población en 1999 fue de 53.10 habitantes por Km<sup>2</sup>. La tasa global de fecundidad fue de 5.36 hijos por mujer. A nivel geográfico, la población rural representa el 56.62%, frente al 43.38% de la población urbana.

## 2.3. SITUACION ECONOMICA

### 2.3.1. Crecimiento Económico

La economía experimentó un crecimiento relativamente acelerado y sostenido durante las décadas de 1950, 1960 y 1970, sin embargo a principios de los 80 entró en crisis:

*En la evolución del PIB a términos constantes y precios del mercado durante los cuarenta y cinco años anteriores, (1950-1995), se observa en los diez primeros, 1950-60, un crecimiento promedio anual de 3.1%; en los decenios siguientes, 1960-70 y 1970-80, se verifican alentadores promedios de 4.5% y 5.5% respectivamente, pero en los diez años subsiguientes, 1980-1990, el promedio cayó a 2.4%... A resultas de esta evolución, en términos de lempiras a precios constantes de 1978, el PIB a p.m., por persona alcanzó un máximo de L.1,216 en el año de 1979 para luego, en forma vertiginosa, caer a L.1,091, es decir una reducción de más de 10% en esos quince años (Rodas, 37).*

A lo largo de la década de 1990, la economía hondureña se ha caracterizado por la inestabilidad y las bajas tasas de crecimiento. Las cifras del cuadro 2.5. muestran que la tasa de crecimiento del PIB en lempiras constantes de 1978 no ha superado el 4% anual en ninguno de los períodos analizados. Debido a el crecimiento errático del PIB y el crecimiento sostenido de la población, la tasa de crecimiento del PIB constante per cápita ha oscilado entre -0.01 y 0.01, lo que sugiere que durante el período en estudio el

crecimiento económico ha sido insuficiente para cubrir las necesidades de la población que está creciendo a una tasa del 2.8% anual.

Cuadro 2.5. PIB Total y per cápita (Promedios anuales)

	77-80	81-86	87-90	91-94	95-97
PIB constante (millones lempiras 1978)	3,901.8	4,248.5	5,000.8	5,701.5	6,393.3
Tasa PIB constante	0.04	0.02	0.04	0.03	0.04
Tasa PIB constante per cápita	0.01	-.01	0.01	0	0.01
PIB corriente per cápita (millones US\$)	606.1	822.3	795.9	654.8	758

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 1998

## 2.3.2. Producción

### 2.3.2.1. Agropecuaria

El sector agropecuario ha seguido siendo el más importante en la economía hondureña:

*... ya que contribuye con cerca del 25% al producto interno bruto (1995), genera alrededor de tres cuartas partes de las divisas por exportaciones básicas, absorbe el 43% de la población económicamente activa (PEA) y produce los principales componentes de la dieta alimentaria de la población.*

*Las actividades agropecuarias utilizan más del 25% del territorio nacional (3.4 millones de hectáreas), distribuido en 317.2 miles de explotaciones. El 70% de la superficie es utilizada por la agricultura y ganadería, otro 28% son tierras en descanso, boscosas o guamiles, y el resto se dedica a otros usos. Casi el 72% de las explotaciones son minifundios que poseen sólo el 11.6% de la superficie, en tanto*



*que en el otro extremo existe un 1.6% de grandes propietarios que poseen cerca del 40% de la superficie. Sólo un 56% de la tierra está definida como privada, el resto es propiedad nacional, ejidal, comunal o mixta (UDAPE, 1997: 129).*

El sector agropecuario presenta una escasa diversificación y el mayor peso de las actividades descansa en la agricultura y la ganadería, que en su conjunto aportan el 87% del PIB agropecuario, quedando el resto para silvicultura, pesca y avicultura.

#### **2.3.2.2. Forestal**

La explotación forestal ha mostrado un comportamiento descendente durante el período 1974 - 1991: "... la extracción neta anual vino descendiendo gradualmente desde 2.1 millones de metros cúbicos anuales, antes de 1974, a 0.6 millones de metros cúbicos en 1991." (UDAPE, 1997: 143).

Aunque ha habido fluctuaciones en la producción a partir de 1991, la tendencia es hacia la reducción de la producción. De acuerdo con datos de la COHDEFOR, en el período 1993-1995 hubo una reducción de la producción de madera aserrada, pues pasó de 154 millones de pies tablares en 1993 a 97 millones en 1995. Esta variación tuvo consecuencias negativas sobre el aporte de la silvicultura al PIB agropecuario, que pasó de 9.2% en 1992 a 8.3% en 1996. La reducción en la producción maderera tuvo consecuencias negativas sobre las exportaciones de en bruto, que se redujeron en un 21.2% en el período analizado (UDAPE, 1997: 144).

### **2.3.2.3. Pesca**

En el período 1990-96 el subsector Pesca creció en un 6.8% "... lo cual estuvo determinado por la acelerada expansión que experimentó la camaricultura (35.5%). Sin embargo, la verdadera expansión de la actividad ocurre entre 1990-93, a una tasa anual de 15.3%..."

En el período 1994-95 se observó una contracción debido a la caída de los rendimientos, por enfermedades que afectan al camarón. También descendió la producción de langosta como resultado de la sobreexplotación del recurso (UDAPE, 1997: 151).

### **2.3.2.4. Minería**

Este es un rubro de escasa incidencia en la economía nacional. En el período 1990-1996 se redujo la participación de la producción minera en el PIB, que pasó del 1.9% al 1.6%. Asimismo, se produjo una reducción del 6% al 3% en el total de las exportaciones durante el período indicado. La caída en la actividad minera se ha evidenciado también en la reducción de la población ocupada en esta actividad, pues pasó de 6,500 personas en 1990 a únicamente 2,800 en 1995 (UDAPE, 1997: 159).

### **2.3.2.5. Turismo**

Esta es una actividad en expansión, aunque todavía el país está lejos de aprovechar todo el potencial de sus recursos naturales y culturales para el turismo. Los ingresos por turismo ascendieron a US\$ 115 millones en 1996, cifra que está muy distante de los US\$ 653.8 millones obtenidos por Costa Rica.

Las cifras disponibles muestran el carácter expansivo del turismo en Honduras en el período 1990-1996. Para 1990 únicamente había un total de 875 empresas dedicadas al turismo, mientras que en 1996 el total llegó a 2,068 empresas, que generaron unos 17,099 empleos directos, más 18,500 indirectos. También se ha experimentado un considerable incremento en las facilidades de alojamiento, que pasaron de 11,545 a 16,979 camas durante el período 1990 – 1995 (UDAPE, 1997: 165).

### **2.3.2.6. Industria**

El aporte de la industria manufacturera al PIB oscila alrededor del 10%, caracterizándose por su baja productividad, con la excepción de la industria maquiladora que ha hecho una contribución elevada a la generación de empleo en el país.

La industria hondureña se puede clasificar en dos categorías, las PYMEs (micro, pequeña y median empresa) y la gran industria. Las PYMEs, que constituyen la mayoría de las empresas industriales, concentran el 25% de la PEA, ubicándose el 70.3 en el área urbana y el 29.7% en el área rural

### 2.3.3. Comercio exterior

Los datos del cuadro 2.6 muestran un déficit persistente en la balanza de bienes y servicios del país, con saldos negativos a lo largo del período 1992-99. Para el año 1999 el déficit especialmente alto debido al impacto que tuvo el huracán Mitch en 1998.

Cuadro 2.6. Balanza de Bienes y Servicios (millones de dólares)

BALANZA DE BIENES Y SERVICIOS	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998p/	1999p/
	-474.1	-545.5	-562.4	-440.9	-470.6	-494.5	-530.7	-900.9
Exportaciones de Mercaderías y Servicios	1102.7	1227.2	1389.6	1763.1	1944.3	2211.0	2529.9	2383.3
Importaciones de Mercaderías y Servicios	1576.8	1772.7	1952.0	2204.0	2414.9	2705.6	3060.6	3284.2

Fuente: Banco Central de Honduras

p/ Preliminar

El cuadro 2.7 muestra que los 3 principales productos de exportación son de origen agropecuario: café, bananos y camarón cultivado. Obsérvese que en los tres rubros se observan reducciones en la producción de 1999, como resultado del impacto del huracán Mitch.

Cuadro 2.7. Exportaciones FOB de los tres principales productos (Volumen en miles y valor en millones de dólares)

PRODUCTO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998p/	1999p/
<b>BANANO</b>								
Valor	256.3	225.6	155.1	214.2	279.8	212	175.7	37.7
Volumen Cajas 40 Lbs.	40,933	36,324	26,824	31,726	38,748	33,126	28,234	6,750
Precio	6.26	6.21	5.78	6.75	7.22	6.4	6.22	5.58
<b>CAFE</b>								
Valor	147.6	124.6	200.1	349.3	278.9	326.3	429.8	256.1
Volumen Sacos 60 Kgs.	1,961	1,705	1,718	1,796	2,060	1,722	2,330	1,986
Precio	75.31	73.06	116.5	194.5	135.4	189.5	184.5	128.9
Volumen Sacos 46 Kgs.	2,556	2,225	2,241	2,343	2,687	2,246	3,039	2,591
Precio	57.78	56.01	89.28	149.1	103.8	145.3	141.4	98.84
<b>CAMARON CULTIVADO</b>								
Valor	53.3	100.5	106.7	93.9	124.6	130.8	135.9	130.3
Volumen Kilos	5,966	9,092	8,190	6,962	9,296	9,083	10,037	9,411
Precio	8.93	11.05	13.03	13.48	13.4	14.42	13.54	13.85

### 2.3.4. Deuda externa

Uno de los principales indicadores de la crisis será la alta deuda externa. En el cuadro 2,8 se observa el tamaño de la deuda, para años seleccionados durante el período 1980 - 1995.

Cuadro 2.8. Deuda externa de Honduras (Millones de dólares)

	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Deuda total	1473	3308	3389	3724	3396	3614	4077	4434	4567
Deuda/PNB (%)	60.6	87.3	102.5	134.3	121.9	117.3	125.5	140.9	124.6

Fuente: Banco Mundial

Se puede observar que la deuda ha mostrado un comportamiento permanentemente ascendente y, más aún, que ésto no se ha traducido en un incremento notable de la producción, pues para 1980, la deuda externa sólo representaba el 60.6% del Producto Nacional Bruto (PNB), mientras que para 1995 representó el 124.6% del PNB.

De acuerdo con cifras del BID, el servicio de la deuda representó en 1994, el 36% del valor de las exportaciones y el 12% del PIB. De acuerdo con esta misma fuente, el 52% de la deuda es de carácter multilateral, siendo el Banco Mundial, el BID y el BCIE los mayores acreedores.

Ante la crisis, desde principios de los 80 se inició la aplicación de algunas medidas de estabilización, las que fueron sustituidas a partir de 1984 por las llamadas medidas de ajuste estructural. Sin embargo, se puede decir que durante los 80, el ajuste estructural fue relativamente heterodoxo, pues Honduras pudo evadir la firma de un acuerdo con el Fondo

Monetario Internacional (FMI) debido a la cuantiosa ayuda norteamericana recibida a lo largo de la década.

La versión más completa se comenzó a aplicar a partir de 1990, cuando se firmaron algunos acuerdos con los organismos internacionales de crédito. Entre las medidas incorporadas en el ajuste, están las siguientes:

- Liberalización del tipo de cambio
- Reforma Arancelaria
- Reforma tributaria
- Liberalización del sistema financiero
- Eliminación de subsidios y controles de precios

A pesar de las medidas de estabilización y ajuste estructural que se vienen aplicando desde los 80, durante los 90 la economía ha seguido evidenciando los efectos de la crisis. El cuadro 2.9 muestra que el PIB sólo creció 0.1% en 1990, ascendió hasta 6.1% en 1993, pero se contrajo drásticamente en 1994, cuando experimentó un crecimiento negativo de -1.5%, precisamente, en ese año se produjo el racionamiento de la energía eléctrica. Para 1995, el PIB experimentó un crecimiento del 4.0%.

Cuadro 2.9. Principales iniciadores económicos

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Crecimiento del PIB	0.1	3.3	5.6	6.1	-1.5	4
Déficit fiscal	5.9	2.2	3.7	10.1	7.5	4.5
Déficit en cuenta corriente	5.1	5.9	8	10.8	7.5	2.6
Inflación (dic/dic)	23.3	33.9	8.8	10.7	22	25
Reservas internacionales brutas (millones de US\$)	43	113	205	160	205	260

Fuente: Banco Central de Honduras, BID/ESDB. (p) preliminar

Mientras tanto, el déficit fiscal ha experimentado variaciones asociadas a la aplicación de los planes de ajuste económico y a los cambios de gobierno. Así, puede observarse que el déficit fiscal se reduce en 1991, segundo año del ajuste económico del gobierno de Rafael Leonardo Callejas, iniciado en 1990, pero se dispara en 1993, año electoral, para reducirse nuevamente en 1995, segundo año de la aplicación del programa de ajuste económico del gobierno de Carlos Roberto Reina. Esta situación evidencia, entre otras cosas, la falta de disciplina fiscal que se produce en el último año de cada período de gobierno, debido a que el partido de gobierno intenta evitar de esa manera el llamado voto de castigo, mediante el aumento del gasto público en tal año, que se traduce en aumentos de salarios a grupos organizados de trabajadores del sector público, obras públicas adicionales, etc.

Un problema extremadamente difícil de contener ha sido la inflación, pues si bien ha sido un objetivo de la política económica, esta misma, paradójicamente, estimula su crecimiento. Esto es particularmente notable en los primeros años de cada uno de los gobiernos mencionados. El cuadro 2.10 muestra las variaciones relativas del índice de precios al consumidor, que sumadas representan 105.9%, en el período 1992 - 1997, con un promedio de 21.02% anual.

Cuadro 2.10. Variación relativa de precios al consumidor

1993/92	1994/93	1995/94	1996/95	1997/96
10.7	21.7	29.5	23.8	20.2

Fuente: Banco Central de Honduras

Como resultado de la política económica aplicada en los últimos años, la moneda nacional, el Lempira, ha sido objeto de una devaluación significativa, lo que se puede observar en el cuadro 2.11, pues pasó de 5.62 lempiras por un dólar en 1992, a 14.78 hasta marzo del 2000.

Cuadro 2.11. Precio promedio del dólar en Honduras

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
5.62	6.57	8.51	9.47	11.84	13.14	13.54	14.35	14.78

Fuente: Banco Central de Honduras

En general, se puede afirmar que los resultados del ajuste han sido pobres, pues a pesar de varios años de ajuste estructural y de sacrificio, la deuda externa sigue creciendo, la inflación sigue siendo alta, mientras las demás variables macroeconómicas siguen evidenciando un comportamiento muy poco esperanzador.

## 2.4. INFRAESTRUCTURA

### 2.4.1. Transporte

#### 2.4.1.1. Transporte terrestre

En cuanto al transporte terrestre, la mayor parte se lleva a cabo por carretera, a través de una red vial de 14,603 kilómetros. Las condiciones de la red vial no son homogéneas,



puesto que solamente el 18.6% de la superficie está pavimentada, mientras que el 67.1% y el 14.3% está cubierta con material selecto y tierra, respectivamente. El 21.8% de la red vial corresponde a rutas principales, el 16.3% a rutas secundarias y el 61.9% a caminos vecinales. Del total de la longitud de la red, el 36% se encuentra en buen estado, el 24% en estado regular y el 31% en mal estado, en tanto que el 9% se encuentra en mantenimiento (UDAPE, 1997: 180).

El incremento continuo de la flota vehicular presiona en forma creciente sobre la red vial existente, como resultado del incremento del número de vehículos en circulación; en el período 1990 - 1995 la flota vehicular creció en cerca del 84%, de manera que pasó de 149,070 vehículos en 1990 a 273,927 en 1995. Una parte mayoritaria del crecimiento de la consiste e vehículos particulares, lo que sugiere que la oferta de transporte público es insuficiente en términos cuantitativos y cualitativos. Además, hay que mencionar que la mayor parte de las importaciones corresponden a vehículos usados, lo que tiende a provocar una demanda creciente de repuestos y, también, contaminación ambiental por el frecuente mal estado de los mismos. (UDAPE, 1997: 183)

En materia de transporte urbano existen notorias deficiencias en las dos ciudades principales del país, cuya flota se caracteriza por la obsolescencia y la insuficiencia para atender en forma adecuada a la demanda.

El Ferrocarril Nacional de Honduras se encuentra en franca decadencia, a tal grado que ha ido cerrando operaciones en varias rutas del norte del país, que es su zona de operación. Al parecer, la única ruta operativa es la que conecta las ciudades de Puerto Cortés y Tela.

### **2.4.1.2. Transporte aéreo**

Honduras dispone de cuatro aeropuertos internacionales y dispone de varias pistas secundarias para el transporte interno, cuya operación fue privatizada en el transcurso del año 2,000.

### **2.4.1.3. Transporte marítimo**

El país dispone de varios puertos importantes en el Atlántico y el Golfo de Fonseca. En el Atlántico el principal puerto es el de Cortés, en tanto en el Golfo de Fonseca es el de San Lorenzo. En 1996 por Puerto Cortés se movilizó el 80.5% de la carga marítima.

## **2.4.2. Energía**

De acuerdo con datos de la UDAPE, en el país no existe un adecuado suministro de energía eléctrica:

*El nivel de electrificación continúa siendo muy bajo (45.2% de la población en 1996), por lo que cerca del 60% de las necesidades energéticas se cubren con combustibles de origen vegetal. La capacidad instalada en el denominado sistema interconectado es de 640.3 MW, de los cuales 431.5 MW (67.4%) proviene de plantas hidroeléctricas y el resto de plantas que queman combustible. El 78% de la capacidad de generación corresponde a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica y el resto a la empresa privada (UDAPE, 1997: 194)*

### **2.4.3. Telecomunicaciones**

Para el año de 1996 estaban instaladas 303,965 líneas telefónicas, de las cuales 59.3% estaba concentrado en la zona centro sur, el 34.6% en la zona noroccidental y el 6.1% en el litoral Atlántico. En Honduras apenas hay un promedio de 3 líneas por cada 100 habitantes. Además de la telefonía fija, que es operada por la compañía estatal HONDUTEL, existe telefonía celular, que es operada por una empresa privada. En la actualidad se encuentra en marcha el proceso de privatización de HONDUTEL.

### **2.4.4. Agua y Saneamiento**

Para 1995 el 77% de la población tenía acceso a agua potable. Existen notorias desigualdades entre la zona urbana en la que el acceso llega al 91% y la zona rural, en la que la cobertura solamente llega al 66%.

En alcantarillado sanitario y saneamiento se han producido mejoras importantes, pues se pasó de una cobertura de 59% de la población en 1985 a un 82% en 1995. También en esta área existen disparidades importantes entre las zonas urbana y rural, pues en la urbana la cobertura en 1995 fue del 95%, frente a una cobertura de 71% en la zona rural. Gran parte de la cobertura se ha logrado mediante programas de letrización.

## 2.5. CONDICIONES SOCIALES DE VIDA

### 2.5.1. Desarrollo Humano

Honduras presenta una bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH), pues de acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano de 1998, se encuentra en el lugar 119. Dentro del país se observan notables disparidades en cuanto al IDH al nivel departamental (cuadro 2.12, ya que se observa que Francisco Morazán, departamento ubicado en el llamado corredor central de desarrollo se encuentra en el primer lugar con un índice de .648 en 1999<sup>5</sup>, mientras que Lempira se encuentra en el último lugar con un IDH de .470.

En lo referente a años de escolaridad, también se observan disparidades importantes. Por ejemplo, mientras Francisco Morazán tiene un promedio de 5.65 años de escolaridad, Lempira sólo tiene un promedio de 1.5 años, lo que sugiere un acceso desigual de la población a los servicios educativos.

Una situación similar se observa en lo relativo a desnutrición, ya que el departamento de Cortés sólo tiene un 29.8% de la población afectada por desnutrición, mientras que en Lempira la desnutrición afecta al 67.3% de la población.

---

<sup>5</sup> La caída generalizada en el IDH de los departamentos se debe a los efectos del huracán Mitch.

**Cuadro 2.12. Indicadores de Desarrollo Humano por departamento**

Departamentos	IDH 1998	IDH 1999	Años de escolaridad 1997	Tasa de desnutrición 1997
Atlántida	0.596	0.58	3.95	34.2
Colón	0.554	0.538	2.7	33.5
Comayagua	0.593	0.578	3.04	46.5
Copán	0.498	0.502	1.92	58.5
Cortés	0.616	0.607	4.55	29.8
Choluteca	0.525	0.524	2.45	39.8
El Paraíso	0.521	0.519	2.2	41.6
Francisco Morazán	0.653	0.648	5.65	30.3
Gracias a Dios				
Intibucá	0.52	0.517	2.08	68
Islas de la Bahía				
La Paz	0.559	0.552	2.39	60.8
Lempira	0.47	0.47	1.5	67.3
Ocatepeque	0.511	0.511	2.16	51.1
Olancho	0.564	0.561	2.31	36.1
Santa Bárbara	0.526	0.518	1.99	53.6
Valle	0.547	0.539	2.44	37.5
Yoro	0.545	0.54	3.11	41.4
País	0.55	0.544		40.6

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 1999

### 2.5.2. Pobreza

De acuerdo con las cifras de la Encuesta de Hogares de 1996, la cantidad de hogares bajo la línea de pobreza fue de 72.2%, mientras que los hogares en situación de pobreza extrema representaron un 53.1% del total (UDAPE, 1997: 14).

Utilizando el método de las necesidades básicas insatisfechas, el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) ha preparado una base de datos sobre la pobreza en Honduras. Con esta base de dato se preparó el cuadro 14, que muestra la cantidad de municipios por departamento que tienen más del 55% de la población viviendo en situación de pobreza. Obsérvese que antes del Mitch había un total de 85 municipios en esa condición,

distribuidos en 13 departamentos, como se observa en el cuadro 2.13. Dicha cifra se incrementó a 112 municipios, después del Mitch. Obsérvese también, que los departamentos con más municipios en esta categoría, son Lempira, Intibucá, Olancho, Francisco Morazán, El Paraíso, La Paz, Choluteca, Copán y Gracias a Dios.

**CUADRO 2.13. CANTIDAD DE MUNICIPIOS CON UN ÍNDICE DE POBREZA SUPERIOR AL 55%, ANTES Y DESPUÉS DEL MITCH, POR DEPARTAMENTO**

Departamento	Total		Índice de pobreza		
	Municipios	IP 98**	%	IP Mitch**	% de cambio
Atlántida	8		0		0
Intibucá	17	8	47.06	14	82.35
Islas de la Bahía	4		0		0
La Paz	19	7	36.84	12	63.16
Lempira	28	16	57.14	18	64.29
Ocatepeque	16	3	18.75	3	18.75
Olancho	23	8	34.78	8	34.78
Santa Bárbara	28	2	7.14	5	17.86
Valle	9	2	22.22	2	22.22
Yoro	11		0	1	9.09
Comayagua	21		0	3	14.29
Copán	23	7	30.43	8	34.78
Cortés	12		0		0
Choluteca	16	7	43.75	9	56.25
El Paraíso	19	8	42.11	11	57.89
Francisco Morazán	28	8	28.57	9	32.14
Gracias a Dios	6	6	100	6	100
Colón	10	3	30	3	30
<b>Total</b>	<b>298</b>	<b>85</b>	<b>28.52</b>	<b>112</b>	<b>37.58</b>

Fuente: elaboración propia con datos del FHIS

\* Índice de Pobreza, 1998.

\*\* Índice de Pobreza que incluye factor Mitch, 1999 (datos preliminares).

### 2.5.3. Salud

De acuerdo con datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la tasa bruta de mortalidad en 1996 fue de 5.8 por 1,000 habitantes, con un total de 32,666 defunciones de las cuales 18,510 correspondieron a hombres y 14,156 a mujeres. Además:

*La tasa estimada de mortalidad infantil (TMI) descendió de 50 por 1,000 nacidos vivos en 1990 a 42 por 1,000 nacidos vivos en 1994. La tasa de mortalidad materna estimada es de 221 por 100 mil nacidos vivos. Las defunciones hospitalarias aumentaron de 4,433 en 1993 a 5,355 en 1996, y de 10% a 16% con respecto a las defunciones totales para esos años. Las principales causas de defunción hospitalaria entre 1993 y 1996 fueron las enfermedades del aparato respiratorio (11.8%), las enfermedades hipertensivas, isquémicas, de la circulación pulmonar y otras formas de enfermedades cardíacas (9.1%), accidentes y violencias (8.2%) los tumores malignos (5.7%), las enfermedades virales (5.4%) y el SIDA (5.4%) (OPS, 7).*

#### **2.5.4. Educación**

Uno de los problemas básicos de la educación hondureña sigue siendo el analfabetismo que afecta la 32% de los hondureños, de acuerdo con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1988, siendo más impactante en el sector rural, pues el 42% de la población adulta es analfabeta. Si bien la cobertura en la educación primaria ha alcanzado cerca del 90% en los últimos años, la calidad de la educación sigue siendo muy deficiente, de manera que los alumnos no logran adquirir los conocimientos básicos en materia de lectoescritura y operaciones matemáticas básicas. Por otra parte, a medida que se avanza en los niveles educativos, se conforma una pirámide extremadamente aguda, ya que menos del 1% de la población tiene acceso a la educación superior o universitaria.

Dada esta situación, la fuerza de trabajo en Honduras tiene un muy bajo nivel educativo. De acuerdo con cifras de la Encuesta de Hogares, levantada en Octubre de 1995 por la Dirección General de Estadísticas y Censos:

*"el 27% de los jefes de hogares no poseía instrucción primaria; un 24% había cursado entre 1 y 3 grados y un 29% de 4 a 6 grados. Es decir, más de la mitad de los cabezas de hogar o no poseían instrucción primaria o sólo habían cursado un máximo de 3 grados. De otra parte, se observa que un 15.5% sí había cursado algún año de instrucción secundaria o técnica, y que sólo un 4.5% poseían instrucción superior." (Rodas, 30).*

### **2.5.5. Vivienda**

El déficit habitacional es superior a las 700,000 unidades habitacionales. Estas viviendas son deficitarias bien porque no disponen de suficiente espacio para la los miembros del hogar, de manera que provocan hacinamiento, o bien porque no disponen de materiales adecuados o de los servicios básicos adecuados de agua, energía eléctrica y disposición de excretas.

El hacinamiento en que vive una gran parte de los hondureños es uno de los principales indicadores del déficit habitacional, tal como se deduce de la información proporcionada por la Encuesta de Hogares de octubre de 1995:



*"Se observa que en cada dormitorio, el 38% de los hogares ubica a una o dos personas, el 18% a tres individuos, 14% a cuatro miembros y un 30% a cinco y más personas. De nuevo, el promedio nacional oculta una enorme diferencia entre el campo y la ciudad. Así, mientras allá el 47% de los hogares ubicaban en cada dormitorio a no más de tres personas, en la ciudad esta proporción subía al 68%. En el otro extremo, en el 38% de los hogares rurales cada dormitorio era utilizado por cinco y más personas, en las ciudades este porcentaje era sólo de 19%."*  
(Rodas, 28-29).

El bajo nivel de ingresos de la población, combinado con la inflación, que estimula el crecimiento acelerado de los precios de las viviendas, más las elevadas tasas de interés, cierran a la mayoría de las familias el acceso a una vivienda del sector formal de la economía.

En la actualidad, las tasas de interés promedio superan el 30% de interés anual (cuadro 2.14), mientras las viviendas de "interés social" no cuestan menos de 12,000 dólares, lo que supone el pago de primas de 2,400 dólares, que superan la capacidad de ahorro de cualquier familia de bajos ingresos. A este problema debe agregársele que deben pagar una cuota mensual, durante 20 años, de 270 dólares, lo que supera los ingresos totales mensuales del hogar en la mayoría de los hogares de Honduras. Dadas estas condiciones, los pobres no tienen más remedio que producir sus propias soluciones, dando lugar a un vasto sector informal urbano, por ejemplo, en Tegucigalpa se calcula que hay más de 200 barrios "marginales", los cuales se han desarrollado al margen del mercado formal de tierras y vivienda.

<b>Cuadro 2.14. TASAS MAXIMAS DE INTERES DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL</b>						
<b>(En porcentajes)</b>						
	<b>COMERCIALES</b>		<b>ASOCIACIONES</b>		<b>PROMEDIO SISTEMA</b>	
<b>Fecha</b>	<b>Activa</b>	<b>Pasiva</b>	<b>Activa</b>	<b>Pasiva</b>	<b>Activa</b>	<b>Pasiva</b>
	<b>Ptmos</b>	<b>Cert(90 Días)</b>	<b>Ptmos</b>	<b>Cert(90 Idas)</b>	<b>Ptmos</b>	<b>Cert(90 Idas)</b>
<b><u>2000</u></b>						
<b>Enero</b>	<b>37.95</b>	<b>18.71</b>	<b>33.33</b>	<b>20.00</b>	<b>37.14</b>	<b>18.95</b>
<b>17 de Febrero</b>	<b>37.20</b>	<b>18.44</b>	<b>36.58</b>	<b>20.00</b>	<b>37.12</b>	<b>18.67</b>
<b>Fuente: Banco Central de Honduras</b>						

### 2.5.6. Tenencia y uso de la tierra

Siendo Honduras un país de vocación agrícola, el acceso a la tierra desempeña un papel fundamental en la calidad de vida de la mayor parte de la población de Honduras.

Al analizar los datos sobre la tenencia de la tierra en Honduras, es evidente que existe un alto nivel de concentración. El Censo Nacional Agropecuario de 1993, muestra que las fincas o explotaciones de 1,000 hectáreas y más, que representan menos del 1% de las explotaciones, disponen del 6.8% de la superficie ocupada por las fincas en todo el país. En el otro extremo, las explotaciones de menos de 10 hectáreas, que representan el 82.7% de todas las fincas solamente disponen del 19% de la superficie de las fincas (Salgado, 7).

Debido a la concentración de la tierra, muchas familias tienen un escaso acceso a la misma. Además de esta categoría de campesinos con poca tierra, es preciso mencionar a los campesinos que no tienen tierra. Según estimaciones de Salgado, sobre la base del Censo

Nacional agropecuario de 1993, 126,383 familias rurales no tienen tierra, lo que representa un 27% de las familias rurales.

## 2.6. EL IMPACTO GLOBAL DEL HURACAN MITCH

El impacto de huracán Mitch en el año de 1998 ha puesto al descubierto una dimensión tradicionalmente oculta del desarrollo: el riesgo provocado por fenómenos naturales o sociales.

El Mitch provocó una catástrofe de dimensiones nacionales, afectando en forma directa o indirecta a unos 6 millones de hondureños. los únicos departamentos que sufrieron daños relativamente menores en infraestructura, fueron Gracias a Dios, La Paz, Intibucá, Lempira, Ocotepeque y Copán<sup>6</sup>. Según la CEPAL el 87% de la población hondureña resultó afectado por el huracán Mitch. Esta institución distingue tres categorías de población afectada:

- **Primaria:** población que perdió su vivienda o que debió abandonarla para trasladarse a refugios temporales. La cifra ascendió a 617,831 personas, que representa e 10% de la población total de 1998.

---

<sup>6</sup> En el caso de Gracias a Dios, a pesar de que fue afectado duramente por el huracán, los daños son menores por el escaso desarrollo de la infraestructura.

- **Secundaria:** población que perdió temporalmente el acceso a agua potable o que perdió su fuente de ingresos. Se trata, particularmente, de pequeños productores, que perdieron sus cultivos, animales domésticos o sus establecimientos comerciales.
- **Terciaria:** la población que vio interrumpidas sus vinculaciones económicas, por los daños en las vías de comunicación o por la disminución del volumen de actividad económica. Se incluye en esta categoría a los escolares que perdieron parte de sus clases (CEPAL, 1998:12-13).

**CUADRO 2.15. HONDURAS: POBLACION AFECTADA**

Departamento	Población total a/	Población afectada			Porcentaje de la total
		Primaria b/	Porcentaje de la total	Secundaria y Terciaria c/	
Total	6,203,188	617,831	10	4,753,537	77
Atlántida	337,625	15,454	5	232,807	69
Colón	216,114	67,361	31	208,819	97D
Comayagua	348,080	2,906	1	217,950	63
Copán	306,906	1,923	1	175,307	57
Cortés	916,704	256,481	28	882,990	96D
Choluteca	403,577	151,739	38	394,521	98D
El Paraíso	356,691	9,599	3	182,381	51
Francisco Morazán	1,131,739	28,320	3	1,100,736	97
Gracias a Dios	51,772	3,845	7	27,684	54
Intibucá	175,435	2,330	1	105,549	60
Islas de la Bahía	31,539	750	2	19,500	62
La Paz	151,357	328	0	85,280	56
Lempira	247,943	20	0	150,000	61
Ocatepeque	104,021	719	1	63,991	62
Olancho	402,716	1,534	0	228,566	57
Santa Bárbara	385,360	4,502	1	198,088	51
Valle	166,919	16,159	10	129,272	77
Yoro	468,690	53,861	12	350,097	75

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

A/ Población estimada a octubre de 1998, sobre la base de proyecciones de CELADE

B/ Población gravemente afectada, refugiada en albergues.

C/ Incluye a los afectados terciarios que no habitan en las localidades severamente dañadas.

D/ Los datos suman más del 100%, tal como aparece en el documento de la CEPAL.

Como puede verse en el cuadro 2.15, los departamentos en los que hubo más afectados primarios fueron Colón, Cortés, Choluteca, Yoro y Valle. Según la CEPAL, tres semanas después del paso del huracán, había 285,000 personas ocupando 1,375 albergues temporales, la mayoría de los cuales fueron abiertos en escuelas públicas.

La principal consecuencia, en términos del presente estudio, que se deriva del huracán Mitch, es el aumento de la vulnerabilidad del país frente a desastres naturales y sociales. Dos sectores sociales específicos resultaron más afectados: los que ya vivían en situación de pobreza, pues sus condiciones de vida se volvieron más precarias, y los grupos sociales que vivían sobre la línea de pobreza, pero que no tenían capacidad de amortiguamiento ante los efectos del huracán, de modo que se empobrecieron.

En términos económicos, según las estimaciones de la CEPAL, los daños totales ascendieron a la suma de 3,793.6 millones de dólares, los que requerirán una inversión en reconstrucción de 2,472 millones de dólares.

Sin lugar a dudas, las consecuencias del huracán Mitch confirman la validez de la tesis del presente estudio, pues indican la necesidad de transitar hacia un modelo de desarrollo que sea social y ambientalmente sostenible. A partir de aquí se deduce la necesidad de introducir modificaciones significativas en el Estado, de modo que sea capaz de diseñar y ejecutar una política de desarrollo sostenible.

### **CAPITULO III LOS OBJETIVOS DE UNA POLITICA AMBIENTAL Y SOCIALMENTE SOSTENIBLE PARA EL DESARROLLO DE HONDURAS**

En este capítulo se identifican los objetivos de una política ambiental y socialmente sostenible para el desarrollo de Honduras.

Los objetivos propuestos adquieren sentido en el marco de las propuestas recientes para el desarrollo humano sostenible que fueron discutidas en el CAPITULO I. Desde principios de los 90 en el ámbito internacional cobra fuerza la propuesta para el desarrollo humano sostenible, como medio para hacerle frente a los desafíos planteados por las amenazas globales a la naturaleza y por el fenómeno de la exclusión que afecta a millones de seres humanos en el mundo.

En la actualidad se llevan a cabo un conjunto de medidas de carácter económico, que tienen el propósito de allanar el camino para el desarrollo de una economía de libre mercado. Al respecto, no se puede negar que la estabilidad macroeconómica, la reducción del déficit fiscal y en la balanza de pagos, así como la solución de los problemas de inflación y deuda externa son necesarios, pero no son suficientes, para impulsar el desarrollo del país porque el mercado no produce desarrollo en forma automática.

Honduras enfrenta dos desafíos importantes en materia de desarrollo: la pobreza y el deterioro del medio ambiente. Dado que las políticas aplicadas hasta ahora no han conducido a hacer frente a estos desafíos, es necesario proponer objetivos de política

distintos, que permitan al Estado y la sociedad civil orientar a Honduras por la senda del desarrollo humano sostenible.

Estos objetivos deben conducir a que se imponga una nueva racionalidad en la gestión del desarrollo, una racionalidad que sin descartar el funcionamiento del mercado, garantice la participación consciente de la sociedad civil y el Estado.

Los objetivos que se plantean a continuación pretenden ser orientaciones para esa búsqueda del bienestar colectivo. Los objetivos se dividen en generales y específicos. Con los primeros se intenta crear una imagen de lo que debe ser una sociedad desarrollada, desde la perspectiva del de desarrollo sostenible. Con los segundos se intenta describir aspectos concretos de la actividad orientada al desarrollo, que pueden ser objeto de cambio para obtener el desarrollo sostenible.

No está demás señalar que estos objetivos sólo tienen sentido en el marco de una estrategia, que los interrelacione, con metas cuantitativas que puedan ser evaluadas periódicamente y, además, si existe la voluntad política de aplicarlos.

También es necesario apuntar que el cumplimiento de estos objetivos es de largo plazo, debido al deterioro de los recursos naturales, a la persistencia de estructuras sociales concentradoras de la riqueza, a la escasez de recursos económicos y a la escasez de recursos humanos calificados. La adopción de una estrategia de desarrollo socialmente sostenible no cambiará súbitamente estos efectos del modelo de desarrollo que ha prevalecido hasta la actualidad.

### 3.1. OBJETIVOS GENERALES

Los objetivos generales apuntan a la ejecución de un proceso de desarrollo que sea sostenible en sus distintos aspectos: ecológico, ambiental, social, político y económico.

1. **Lograr la sostenibilidad ecológica**, es decir, mantener las existencias de recursos naturales necesarios para la producción. Para transformar este objetivo en políticas públicas, se pueden utilizar dos criterios: "Para el caso de los recursos naturales renovables, la tasa de utilización debiera ser equivalente a la tasa de recomposición del recurso. Para los recursos naturales no renovables, la tasa de utilización debe equivaler a la tasa de sustitución del recurso en el proceso productivo, por el período de tiempo previsto para su agotamiento (medido por las reservas actuales y su tasa de utilización) (Guimaraes, Colegio de México: PNUMA, 129).

2. **Lograr la sostenibilidad ambiental**, es decir el mantenimiento de los ecosistemas. Guimaraes propone dos criterios para efectos de operacionalización de este objetivo:

*En primer lugar, las tasas de emisión de desechos como resultado de la actividad económica deben equivaler a las tasas de regeneración, las cuales son determinadas por la capacidad de recuperación del ecosistema ... Un segundo criterio de sustentabilidad ambiental sería la reconversión industrial con énfasis en la reducción de la entropía, es decir, privilegiando la conservación de la energía las fuentes renovables. Lo anterior significa que tanto las "tasas de recomposición" (para los recursos naturales) como las "tasas de regeneración" (para los*



*ecosistemas) deben ser tratadas como "capital natural" (Guimaraes, Colegio de México: PNUMA, 129-130).*

**3. Lograr la sostenibilidad social**, es decir, mejorar en forma significativa la calidad de vida de la población. Para lograr ésto el criterio básico debe ser garantizar el acceso a los bienes y servicios para la satisfacción de necesidades básicas, y creación de oportunidades para el despliegue de las potencialidades de todos los habitantes.

**4. Lograr la sostenibilidad política**, es decir, que el Estado que impulsa el desarrollo sostenible tenga la capacidad de generar los espacios de participación para profundizar ese estilo de desarrollo. La sustentabilidad política está "vinculada al proceso de construcción de la ciudadanía y busca garantizar la incorporación plena de las personas al desarrollo ... ésta se resume, a nivel micro, a la democratización de la sociedad, y a nivel macro, a la democratización del Estado." (Guimaraes, Colegio de México: PNUMA, 133).

**5. Lograr la sostenibilidad económica**, que es condición para el logro de las otras sostenibilidades. Por ejemplo, la sostenibilidad social supone la existencia de una producción creciente de bienes y servicios para disminuir los elevados niveles de pobreza, la cual no sería posible sin crecimiento económico sostenible. Obviamente, el solo incremento en la producción no producción no puede producir sostenibilidad, a menos que existan políticas que apunten a la redistribución de la riqueza y el ingreso.

## 3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

Los objetivos específicos que se plantean a continuación, han sido divididos teniendo en cuenta cada uno de los objetivos generales y son congruentes con la declaración de Río.

### 3.2.1. Sostenibilidad ecológica

**1. Recursos forestales.** Es preciso conservar los existentes e impulsar la recuperación de los destruidos. Una de las acciones a considerar es la valoración económicamente de los recursos naturales, teniendo en cuenta no sólo el valor de la madera, sino también el de los otros aspectos de los bosques. En el pasado, se ha destruido los recursos naturales, sin tener en cuenta su verdadero valor<sup>7</sup>.

Para lograr esta conservación es fundamental no sólo disponer de nuevos instrumentos legales, sino también garantizar su cumplimiento. Hasta la actualidad no ha habido respeto por el medio ambiente, tampoco lo ha habido por las leyes relacionadas con la conservación de los recursos forestales:

---

<sup>7</sup> "La extracción de madera para la industria era el único propósito de los bosques esto se realizó sin las previsiones técnicas y sin control efectivo por parte del Estado. El promedio anual reportado de extracción del bosque era de 2.1 millones de M3. Sin embargo, el volumen bruto real afectado se estima en unos 4.0 millones de M3 por el volumen de desperdicio (50%) abandonado en el bosque. El valor de la materia prima

Por tanto, en materia de política forestal, deberán considerarse las siguientes medidas:

- Los planes de manejo forestal deberán ser obligatorios. La autoridad encargada de su cumplimiento deberá tener la capacidad jurídica y fáctica de aplicar las sanciones correspondientes.
- Uso integral del recurso forestal: madera, biodiversidad, usos médicos, ecoturismo, etc.
- Sanciones severas a los provocadores de incendios forestales y mejoramiento de los sistemas de prevención.
- Búsqueda de fuentes alternativas de combustible para los hogares.
- Política de regeneración de bosques deteriorados.
- Desarrollo de la producción forestal industrial con alto valor agregado.

**2. Biodiversidad.** Mantener las especies existentes, dictando las regulaciones necesarias para evitar su sobreexplotación que conduce a la extinción. Asimismo, deberán dictarse las regulaciones para recuperar a las especies que se encuentran en vías de extinción. Para lograr la conservación de la biodiversidad será preciso fortalecer las instituciones como la

---

era el equivalente a US\$ 1.0 y a veces se vendía el árbol a US\$ 0.25. La valoración real del bosque era principalmente basada en el potencial del suelo para ganadería." (PROFOR, 5).

Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) que tienen como misión la gestión de los recursos naturales. También será necesario hacer más eficiente la aplicación de las leyes que protegen la biodiversidad, fortaleciendo los organismos encargados de su aplicación.

**3. Recursos no renovables.** Limitar la explotación de recursos naturales no renovables, a fin de prolongar la duración de las existencias, hasta el momento en que existan sustitutos accesibles al país.

### **3.2.2. Sostenibilidad ambiental**

**1. Ciencia y tecnología.** Promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología, fomentando el desarrollo y adaptación de tecnologías que sean amigables con el medio ambiente.

**2. Desarrollo institucional.** Es necesario fortalecer e integrar a las instituciones encargadas de la ejecución de la política ambiental, como el Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente, y el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES). Dado que existen instrumentos jurídicos, es preciso dotar a estas instituciones de los medios que hagan posible el cumplimiento de tales disposiciones.

**3. Monitoreo de Indicadores ambientales.** Para evaluar el cumplimiento de las metas en materia ambiental, es preciso crear un sistema nacional de monitoreo de indicadores ambientales, en materia de bosques, cantidad y calidad de agua para consumo humano y

otros usos, desertificación, contaminación de agua, suelo y aire, así como el estado de las zonas protegidas, uso de la tierra, fuentes de generación de energía eléctrica y urbanización.

**4. Costos ambientales.** Modificar la contabilidad nacional de manera que se incluyan los costos ambientales en el cálculo de los costos de las actividades económicas. Por ejemplo, se puede incluir los costos provocados por la destrucción de los bosques.

### 3.2.3. Sostenibilidad social

**1. Lucha contra la pobreza.** El carácter sostenible del desarrollo supone la lucha permanente para reducir la pobreza. Por otra parte, la reducción de la desigualdad social, derivada de la reducción de la pobreza, tendrá efectos adicionales en materia de estabilidad social y gobernabilidad. Las áreas a considerar son:

- **Salud.** La lucha contra las enfermedades inmunoprevenibles, así como contra las que se derivan de un medio ambiente insano y deteriorado, debe avanzar de manera que se reduzcan en forma sustancial los niveles de morbilidad y mortalidad provocados por dichas enfermedades. Para esto será necesario disponer de más recursos humanos y físicos, al mismo tiempo que se aumenta la eficiencia de su utilización.
- **Empleo.** Los esfuerzos para reducir el desempleo y el subempleo dependen de la capacidad de la sociedad en su conjunto para impulsar el crecimiento económico en las condiciones arriba indicadas. Es particularmente importante, por el peso que

tienen en la generación de ingreso, el desarrollo de la pequeña y mediana industria, el sector agropecuario y la construcción. Las políticas de fortalecimiento de la pequeña y microempresa podrán contribuir al mejoramiento de los niveles de empleo, por lo menos en forma inmediata. A largo plazo, solamente el elevamiento de los niveles de calificación profesional, combinado con un crecimiento económico sostenido, permitirán aumentar los niveles de empleo. No obstante, es necesario que exista desde el inicio de la ejecución de la estrategia de desarrollo sostenible, una política de empleo que establezca metas claras en torno a la reducción del desempleo y subempleo prevalecientes en Honduras.

- **Vivienda.** El déficit acumulado de más de 700,000 unidades habitacionales, que presentan problemas de hacinamiento, mala calidad de materiales y carencia de servicios básicos, requiere acciones a gran escala por parte de la sociedad hondureña. Teniendo en cuenta que la producción de vivienda requiere de inversiones que superan en gran medida las posibilidades del país, se debe combinar la producción del sector formal, con apoyo crediticio y técnico destinado al sector informal.
- **Alimentación.** Los elevados niveles de desnutrición y las frecuentes crisis provocadas por el desabastecimiento de productos básicos, requieren la vigencia de una política de seguridad alimentaria que, de un lado, incremente la disponibilidad de alimentos a precios accesibles y, por el otro, garantice la autosuficiencia relativa del país en materia alimentaria.

□ **Educación.** Esta es una condición básica para alcanzar el desarrollo. Por una parte, sólo se puede crecer económicamente en forma rápida, si se dispone de una fuerza de trabajo de alta productividad; por otra parte, la educación permite desarrollar mejor y más rápidamente, los niveles de conciencia necesarios para la participación y el respeto por el medio ambiente, condiciones necesarias del desarrollo. Para mejorar la educación se deberá reformar el sistema educativo, de manera que se forme un hondureño comprometido con el proceso de desarrollo, pero técnicamente eficiente. Para ello se requiere hacer cambios drásticos en los tres niveles, primario, secundario y superior, al tiempo que se amplía la cobertura de la educación preescolar.

□ **Barrios marginales.** Estos son representativos, en gran medida de la pobreza urbana. Para mejorar la situación de sus habitantes, será necesario llevar a cabo, con su participación, proyectos de mejoramiento integral de dichos barrios, que incorporen acciones en materia de vivienda, servicios básicos e infraestructura, así como empleo, educación, salud y generación de ingresos. Hay que mencionar también, que no sólo se trata de mejorar las condiciones de vida en estos, sino también de erradicarlos, cuando están situados en zonas de riesgo, como se demostró durante el huracán Mitch.

2. Fomento de políticas demográficas apropiadas, a fin de prevenir el crecimiento descontrolado de la población, que constituye una presión creciente sobre los recursos naturales disponibles.

3. Incorporar a las mujeres en forma activa en las tareas de desarrollo.
4. Facilitar la participación de los pueblos indígenas y negros de Honduras en las actividades de desarrollo, garantizando la preservación de sus relaciones con el medio ambiente, su identidad y su cultura.

#### **3.2.4. Sostenibilidad política**

**1. Participación social.** El desarrollo implica la satisfacción no sólo de las necesidades básicas, como salud y educación, sino también de otras necesidades humanas, como las que tienen que ver con la integración social. Dentro de éstas desempeña un papel de primer orden la de participar, es decir, la de ser sujeto y no simplemente objeto de los procesos sociales. Así, se debe estimular la participación consciente de todos los hondureños en los distintos niveles de decisión y ejecución de las acciones de desarrollo, especialmente de aquellas que tienen un efecto inmediato sobre las condiciones de vida, de manera que uno de los objetivos del desarrollo debe ser la promoción de la organización social para la participación, para que aquellos miembros individuales de la sociedad que no participan, lo puedan hacer. Por ejemplo, la población puede participar en la conservación de los recursos naturales siempre y cuando tenga claro algún tipo de beneficio tangible por su participación.

**2. Derechos Humanos.** Ha habido avances en materia de derechos humanos, tanto en materia de respeto a los mismos como en materia de desarrollo institucional, sin embargo, todavía ocurren violaciones a los derechos civiles y políticos. Por otra parte, a la fecha



todavía no se ha identificado y juzgado totalmente a los culpables de las violaciones ocurridas durante los años 80, de manera que es preciso avanzar en estas dos áreas, tanto en la reducción de las violaciones, mediante el castigo a los violadores, como en el esclarecimiento de las violaciones de los años 80.

**3. Corrupción.** Este es un mal que aqueja a toda la sociedad hondureña, pero especialmente a los sectores con poder, como la clase política, funcionarios públicos, muchos militares de alta graduación y empresarios, que utilizan la corrupción como mecanismo de acumulación de riquezas, las cuales no pueden ser utilizadas para el desarrollo nacional. Al respecto habrá que desarrollar mecanismos institucionales y legales severos, destinados disminuir el impacto de la corrupción.

**4. Sistema político.** Los cambios en el sistema político son de urgente necesidad, dado que son un obstáculo para el desarrollo, esto es, para la participación, para el uso eficiente de los recursos y para el perfeccionamiento de la democracia. Uno de los principales objetivos, en materia política, será la eliminación del caudillismo y el clientelismo, que conspiran contra la eficiencia del Estado.

**5. Democratización.** Es preciso avanzar en la reforma del sistema electoral, de manera que se amplíen las oportunidades para la participación y decisión de los electores. Por ejemplo, es necesario avanzar en la propuesta para que los diputados sean electos por distritos electorales.

**6. Disminuir progresivamente las asimetrías de poder** que se presentan en el interior de la sociedad civil, dado que hay sectores altamente estructurados, con dominio sobre esferas de la vida social (política, economía, comunicación de masas e ideología) que disponen de una gran cuota de poder, mientras que la mayoría de los integrantes de la sociedad civil no están organizados y son, por tanto, poco influyentes en los asuntos del Estado. Esto implica que el Estado mismo debe promover la organización para la participación de los que actualmente son meros espectadores, y no actores, de los procesos sociales de Honduras. El punto de partida pueden ser las organizaciones vinculadas al ejercicio del poder local, sin embargo, en una sociedad como la hondureña el poder central seguirá siendo durante mucho tiempo el poder por excelencia, de manera que éste también debe ser influido por la sociedad civil organizada.

### **3.2.5. Sostenibilidad económica**

**1. Impulsar un modelo de crecimiento económico que permita un nuevo tipo de inserción de la economía hondureña en el mercado internacional**, de manera que se reduzcan los efectos nocivos de la inserción como productor exclusivo de materias primas. Este modelo de crecimiento económico deberá facilitar la redistribución del ingreso y la generación de empleo. En este modelo tendrán importancia las acciones siguientes:

- **Promoción de la Competitividad.** Como el problema no es de eficiencia del Estado o de la empresa privada, pues ambos son ineficientes para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de todos los hondureños, hay que abordarlo en términos de la eficiencia global de la sociedad, evidenciada en la mayor o menor calidad de vida

de la sociedad en su conjunto. Para que haya competitividad hay que promover el desarrollo del capital humano, mediante inversiones crecientes en educación, que permitan incrementar la escolaridad promedio y disponer recursos humanos con mayor calificación para desarrollar procesos económicos más complejos, desde el punto de vista tecnológico, que los que existen actualmente.

- Reducir las desigualdades regionales y las que se producen entre el campo y la ciudad, de manera que se reduzcan los flujos migratorios internos. El logro de esta meta requiere la formulación y ejecución de un plan de ordenamiento territorial, que orienta la localización racional de los recursos económicos y humanos.
- Para efectos de generación de empleo, se apoyará el desarrollo de la pequeña y mediana industria, dado que usan fuerza de trabajo en forma intensiva. Un mecanismo que debe ser considerado para el desarrollo de la pequeña y microempresa y es el otorgamiento de créditos blandos, a lo que se puede agregar procesos de formación empresarial, para incrementar las capacidades gerenciales de los pequeños y microempresarios.
- Reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles.

**2. Integración regional.** Es evidente que la economía hondureña, en las actuales circunstancias, no es viable a largo plazo con una deuda que es de 124% su PIB, con niveles de pobreza cercanos al 80%. Las relaciones internacionales no se basan, esencialmente, en la buena voluntad de los Estados miembros, sino en intereses, poder y

capacidad de negociación. Honduras tendrá una mayor capacidad de negociación si es parte de una unidad mayor, como puede ser la región centroamericana. Por otra parte, dentro de esta unidad mayor se pueden desarrollar actividades comerciales a gran escala, de manera que se dependa menos del comercio extraregional. De esta manera, habrá menos dependencia, menos vulnerabilidad.

**3. Desarrollo Industrial.** En las pasadas décadas, se enfatizó el desarrollo industrial para el mercado interno, con lo que se creó una industria tecnológicamente atrasada, poco competitiva, dependiente de insumos y capital extranjero. que, además, sobrevivió mediante la explotación de un mercado cautivo y la protección del Estado. Ahora, se precisa de una industria que compita en el exterior y que, en lugar de demandar divisas, genere un flujo constante de divisas para el país. Para el logro de este objetivo se requiere el fortalecimiento de los órganos responsables de promover el fortalecimiento de las capacidades competitivas del país, tales como la Secretaría de Industria y Comercio. Adicionalmente, se necesitan reformas en entidades como el Ministerio de Educación, para que oriente los procesos de formación técnica a disponer de recursos humanos más calificados para trabajar en proceso industriales tecnológicamente más complejos.

**4. Estabilidad macroeconómica.** La estabilidad es una condición importante para el crecimiento, de manera que hay que restablecer el equilibrio de las variables macroeconómicas básicas, como balanza de pagos, gasto del Estado e inflación, pero teniendo en cuenta que el logro de este objetivo no se puede hacer simplemente con medidas de carácter monetario, sino impulsando la producción. Además, el costo de lograr

la estabilidad macroeconómica debe distribuirse de manera equitativa, de forma tal que el costo de la estabilización no descansa fundamentalmente sobre los sectores asalariados.

**5. Desarrollo agropecuario.** Este es fundamental para el logro de los demás objetivos económicos, tanto por la importancia que tiene en la generación empleo, como por la importancia como principal suministrador de productos de exportación. El incremento de la producción y de la productividad en el campo, demandan estímulos para los productores, pero también acceso a la tierra para la mayor parte de los habitantes del campo. En este sentido, debe revalorizarse la reforma agraria, pero evitando los errores del modelo colectivista en la producción y tratando de que sea un proceso rápido para evitar los problemas que se derivan de la inseguridad jurídica en el campo.

**6. Deuda externa.** Este es probablemente el problema más importante que enfrenta la sociedad hondureña en la actualidad, ya que no sólo es un obstáculo insalvable, en las actuales circunstancias, para el crecimiento económico, sino también un instrumento de control por parte de los organismos financieros internacionales. De momento, no parecen existir opciones razonablemente buenas para resolver este problema, de manera que el único objetivo que se puede tratar de alcanzar es el de la renegociación total de las condiciones de la deuda, sin embargo, esto ya se ha propuesto en el pasado sin ningún éxito. La renegociación y condonación es más difícil de obtener pues la mayor parte de la deuda externa de Honduras es con de carácter multilateral y los organismos internacionales se niegan a considerar la alternativa de condonación parcial de la deuda, lo que sí ha ocurrido en el caso de las deudas bilaterales.

## **CAPITULO IV EL ROL TRADICIONAL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE HONDURAS**

Este capítulo tiene como propósito mostrar el proceso de conformación y desarrollo del Estado, con énfasis en el período que va desde la posguerra hasta inicios de la década de 1980, aunque se hace una breve revisión del período que va desde la colonia hasta la Segunda Guerra Mundial.

Se intenta mostrar que el Estado que se ha constituido en el período analizado es congruente con un estilo de desarrollo que no es compatible con una estrategia de desarrollo sostenible, tanto en lo social como en lo ambiental, es decir, un Estado que pueda coordinar las energías sociales para superar la pobreza, y disponer de crecimiento económico sostenido y equitativo, sin que eso signifique la destrucción del medio ambiente, sino más bien su conservación y, en lo posible, su recreación.

En forma más específica, se intenta mostrar el proceso de constitución y evolución del Estado hondureño, tratando de poner al descubierto los distintos roles y funciones que ha desempeñado en las distintas etapas de su proceso evolutivo, hasta principios de la década de 1980. Como no se trata de "contar", la historia del Estado hondureño, únicamente se hace énfasis en aquellos procesos que se consideran más relevantes para los objetivos de este estudio. Como se verá a lo largo del capítulo, se hace énfasis especial en los momentos de transformación, reforma o modernización del Estado.

A lo largo de la exposición se pone de manifiesto que el Estado hondureño es el producto de una compleja metamorfosis en la que han influido diversos factores, que van desde los cambios que ha experimentado la economía mundial, pasando por la herencia colonial, la presencia norteamericana, hasta los intereses de los cambiantes bloques de clases que han detentado el poder a lo largo de sus historia. Asimismo, en su larga metamorfosis, el Estado ha experimentado varios procesos de reforma, rediseño o modernización.

De igual manera, se intenta mostrar el proceso de desarrollo institucional del Estado, indicando sus relaciones con los cambios que se producen a nivel económico, tanto nacional como internacional. A lo largo de este análisis, se muestra como el proceso de conformación del Estado tradicional no ha dado lugar a un Estado capaz de cumplir en forma eficiente, desde el punto de vista de la reproducción de la vida humana, con las funciones básicas que se le pueden atribuir a cualquier Estado, como máxima instancia de coordinación social.

#### **4.1. LA EPOCA COLONIAL Y LOS ANTECEDENTES DEL ESTADO NACIONAL**

Si bien, como se ha indicado, la formación del Estado Nacional recién se inicia a partir de la independencia, es innegable que la época colonial constituye una antecedente fundamental en ese proceso.

#### 4.1.1. La conformación de los elementos del Estado

Durante la época colonial comienzan a perfilarse los elementos del Estado, la población y el territorio. Si bien, en rigor, no se debe hablar de la constitución del gobierno, es obvio que ciertos aspectos de éste comienzan a constituirse en la época colonial; específicamente, el sistema jurídico, que no se modificará en su totalidad sino hasta la Reforma Liberal y, naturalmente, con el sistema jurídico, el institucional y una cultura burocrática.

En materia de población se puede decir que a pesar de que en la actualidad el acelerado incremento demográfico se presenta como un problema a resolver en el marco de una estrategia de desarrollo social y ambientalmente sostenible, durante siglos Honduras ha evidenciado serias carencias de fuerza de trabajo debido a la escasez de población.

De acuerdo con algunas estimaciones, en el siglo XVI, antes del colapso demográfico, la población hondureña andaba alrededor de 800,000 personas (Euraque, 27), la que fue reducida drásticamente como resultado de la conquista y colonización. Aunque hay divergencias en cuanto a la cantidad de población que sobrevivió a la violencia de la conquista y la colonización, todo parece indicar que la población hacia mediados del siglo XVI no superaba los 100,000 habitantes. La despoblación será un problema permanente en el país, pues a comienzos del siglo XIX, en 1801, el censo levantado por el intendente Ramón de Anguiano arrojó una cifra de 130,000 habitantes, "agrupados en 249 poblaciones mayores o menores".



La falta de población será un problema que pesará durante largo tiempo en las posibilidades de desarrollo económico, a tal grado que durante la reforma liberal todavía hay disposiciones que tratan de asegurar la mano de obra para las labores agrícolas y mineras.

En cuanto al territorio, se puede afirmar que no ha sido fácil la conformación de éste, si se tiene en cuenta que todavía persisten problemas limítrofes, cuyo origen hay que buscarlo en la época colonial.

La estructuración de un sistema administrativo, de acuerdo con historiadores locales, se producirá en forma tardía: "la administración interna de lo que hoy es Honduras no es uniforme. No existe, al menos hasta la creación de la intendencia de 1787, una subdivisión generalizada de distritos administrativos, aunque sí de jerarquía de poblados" (Chaverri, 21).

Visto en perspectiva, una de las instituciones más importantes (para efectos de este estudio), que aportó la colonia fue el municipio, el cual a pesar de que experimentó variaciones funcionales en esa época fue la institución más participativa: "si bien con Felipe II el municipio pierde el carácter democrático y a veces anárquico del período inicial, sí va a conservar su característica de gobierno local, ejercido por vecinos sobre un territorio determinado" (Chaverri, 26).

#### 4.1.2. Cultura política

La colonia creará los cimientos de una cultura política, cuyos valores y prácticas se asocian a las prácticas oligárquicas: los cacicazgos y el clientelismo. Dichas prácticas están vinculadas al sistema autoritario de dominación que prevaleció durante la época colonial y el siglo XIX, abarcando incluso gran parte del siglo XX. Este estilo es excluyente, en tanto el grupo o clase en el poder considera al Estado como su propiedad, de manera que ni formal ni realmente, las masas tienen posibilidad de influir sobre el Estado.

Si bien este tipo de comportamiento político tiene su origen en la existencia de varios grupos de poder oligárquico, es probable que el origen de estas conductas conflictivas se pueda rastrear hasta los inicios de la conquista, cuando Honduras se convirtió en zona de disputa de varios conquistadores.

Otro problema importante en la dinámica del Estado es de la corrupción. Hasta hoy día este es uno de los problemas más graves que caracterizan la acción del Estado. Desde la perspectiva de este trabajo, las raíces hay que buscarlas en las prácticas administrativas coloniales. Un ejemplo de prácticas corruptas en la época colonial es el contrabando. Si bien explicable por razones económicas, como un producto inevitable del monopolio comercial español, que será un problema permanente a lo largo de la época colonial, también será una muestra de la venalidad de los funcionarios coloniales que permitirán este tráfico ilícito entre los productores locales y los comerciantes ingleses.

#### **4.1.3. El desarrollo económico como determinante para la construcción del Estado**

El modo y nivel de desarrollo económico condicionaron el patrón de poblamiento del país, los niveles de desarrollo relativo de la actividad económica y, con ello la capacidad de acumulación. Además, sobre la base de la actividad económica se constituyó una estructura social específica. Las clases sociales fundamentales durante toda la época colonial fueron los ganaderos y los campesinos subordinados a ellos; ambas clases estuvieron presentes en los múltiples conflictos armados que se produjeron después de la independencia.

A pesar de los períodos de prosperidad, asociados a los ciclos de descubrimiento y explotación de minas, Honduras tendió a ser una región sumamente pobre. Debido a esta situación, Honduras no dispuso en forma permanente durante toda la época colonial de un producto de exportación.

La dinámica de la economía colonial dio lugar al surgimiento de economías regionales, autosuficientes en la producción para el consumo interno, muy poco vinculadas entre sí a través de sus actividades productivas o económicas principales.

Es evidente, pues, que la colonia no produjo una economía nacional, sino un conjunto de economías regionales, lo que permitió la formación de oligarquías igualmente regionales, poco identificadas con un poder central que no estaba sustentado en una clase oligárquica de naturaleza nacional. Precisamente, en la falta de esta oligarquía nacional reside la causa principal de la anarquía política, provocada por las continuas guerras civiles, que

caracterizó a Honduras durante el período posterior a la ruptura de la federación centroamericana a partir de 1838.

A los problemas anteriores hay que agregar que la ausencia de una red económica, de intercambio, entre las regiones, será -durante mucho tiempo- un obstáculo insalvable para la formación de un mercado interno.

Los constructores del Estado hondureño, se enfrentaron a una matriz de relaciones económicas y sociales, altamente compleja en la que destacaba esta situación generalizada de pobreza, que hizo aún más difícil la construcción de las instituciones del Estado y la acción de éste sobre el resto de la sociedad. Sin una base tributaria, que requería producción previa de riqueza creada por los particulares, fue difícil conseguir los fondos para hacer frente a los gastos de organización del Estado, el cual acusó durante mucho tiempo una situación de insolvencia.

Una base tributaria empobrecida, afectada frecuentemente por las contribuciones forzosas para el financiamiento de las guerras civiles, transformó el déficit fiscal en problema permanente del Estado de Honduras desde la ruptura de la Federación hasta la Reforma Liberal.

#### **4.1.4. La estructuración de una sociedad dependiente**

Con la conquista y colonización de España, Honduras inició sus relaciones de dependencia, bajo la forma, como diría Theotonio Dos Santos, de dependencia comercial exportadora, que condicionó el estilo de desarrollo de este país hasta la actualidad.

Al establecerse la relación de dependencia, esta región se involucró en la dinámica provocada por el surgimiento y expansión del sistema capitalista mundial, de manera que se vio sometida a las influencias del desarrollo de España y, más adelante, de Estados Unidos, pero también se vio involucrada en los conflictos de las potencias.

Esta relación de dependencia dio lugar a la constitución de una sociedad desintegrada, con una economía de una escasa capacidad productiva y con la ausencia de una clase oligárquica nacional, más las prácticas políticas ya mencionadas. Estos factores tuvieron una influencia importante en los esfuerzos por construir el Estado Nacional y en los obstáculos que se opusieron a ello.

En el marco de la dominación española, se produjo la intervención de Inglaterra en Honduras, particularmente en la costa norte, lo que obstaculizó durante algún tiempo la incorporación de una parte de ese territorio al país. La soberanía hondureña no se afirmó en toda la costa norte, sino hasta en la segunda mitad del siglo XIX.

## 4.2. DE LA INDEPENDENCIA HASTA LA REFORMA LIBERAL

Honduras, en este período, uno de los más tormentosos de su historia, se caracterizó en lo económico, por la pobreza productiva y la incapacidad del frágil Estado y de la oligarquía fragmentada, para impulsar algún producto de exportación. En lo político, fue el período de la anarquía y la desintegración por excelencia. Era casi imposible hablar de la existencia de un Estado en una sociedad que había heredado una estructura de clases altamente polarizada.

Arancibia resume muy bien el desafío que representó la sociedad colonial para la construcción del Estado:

*"Es necesario recalcar la fragilidad de la Honduras colonial, su despoblamiento, su dispersión productiva y regional, su incomunicación, lo incipiente del desarrollo de sus fuerzas productivas, de su clase dominante y de su identidad nacional. Honduras está lejos de ser una nación en su sentido amplio, pero no es lo bastante desintegrada como para no serlo; este será un problema de difícil resolución"*  
(Arancibia, 23).

El período que va desde la ruptura de la federación centroamericana hasta el inicio de la Reforma Liberal, puede ser considerado como el período de la prehistoria de la constitución del Estado hondureño. Este fue un período de caos, tanto a nivel político como económico.

Es un período de declive de la actividad económica, mayor al ocurrido durante la fase final de la colonia: "el hecho es que las relaciones económicas que conectaban a Honduras con los mercados mundiales entre la década de 1830 y la de 1870, no sostuvieron un Estado capaz de producir la 'nación' imaginada por muchos hondureños" (Euraque, 31).

El modelo de Estado al que se aspiraba era el Estado Liberal, sin embargo, éste no pasaba de ser una mera aspiración, pues no había capacidad para cumplir con las funciones ni con el rol que desempeña un Estado de ese tipo.

Las rivalidades interoligárquicas, derivadas de la existencia de economías regionales, tal como se ha planteado en las páginas anteriores, provocaron continuas guerras civiles: "entre las décadas de 1830 y 1870, los gobiernos hondureños fueron muy inestables, constantemente amenazados por las guerras civiles y los movimientos militares, e incapaces por ello de consolidar un estado central. De hecho, los jefes del Poder Ejecutivo se mantuvieron en promedio solamente unos 6.5 meses en su cargo, entre la década de 1820 y 1876" (Euraque, 29).

Dada la debilidad del Estado, la capacidad de éste para influir en el desarrollo de la economía fue muy limitada, sin embargo, se dieron algunas acciones, siendo, probablemente, la más importante el intento de construir el ferrocarril interoceánico en los años 60 del siglo pasado, para lo que se obtuvo préstamos en el exterior. El resultado fue uno de los más grandes eventos de corrupción que ha conocido el país.

Si bien desde la independencia se presentaron esfuerzos para la creación de un ejército profesional, la mayor parte de esos esfuerzos resultaron fallidos, en la mayoría de los casos debido a las constantes guerras civiles que impedían la formación de un ejército del Estado, creándose más bien ejércitos personales alrededor de los caudillos.

En una sociedad jerarquizada y desintegrada, como la hondureña del período, las posibilidades de participación de la población prácticamente no existían. Los campesinos "participaban", pero como parte de los ejércitos personales de los caudillos.

Un problema que va a aflorar en esta época es de la segregación total de ciertos segmentos de la población, los cuales no fueron influidos y asimilados por la colonización española. Es el caso de varios grupos indígenas, como los pech, tolupanes y misquitos, estos últimos bajo la influencia cultural inglesa. A éstos habría que agregar los habitantes de las Islas de La Bahía, también con influencia cultural inglesa.

Durante este período, Honduras fue escenario de la disputa entre Inglaterra y Estados Unidos por el predominio en América y, específicamente, en América Central. Como se ha indicado en las páginas anteriores, la intervención inglesa en este país data desde la época colonial; al producirse la independencia, en lugar de desaparecer, se acrecentó como resultado de la debilidad de los estados centroamericanos, derivada en gran medida de sus conflictos internos e interestatales.

De esta manera, Honduras se convirtió en un país que estaba listo para iniciar su relación de dependencia con Estados Unidos, la que tomó forma con las inversiones norteamericanas



en la minería, a partir de la Reforma Liberal, y más adelante, con las inversiones en la producción de banano.

Dada esta situación, el Estado hondureño desde su nacimiento estuvo severamente incapacitado para ejercer el control sobre el territorio y la economía nacional; es decir, fue un Estado que no dispuso en cabal forma de uno de sus atributos principales, la soberanía.

A lo largo del siglo XIX y durante parte del siglo XX fueron frecuentes las intervenciones de los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, aunque los gobiernos hondureños hicieron lo propio. Este fue un foco adicional de anarquía e inestabilidad política en Honduras<sup>8</sup>.

Estas intervenciones estuvieron relacionadas con los movimientos pendulares entre liberales y conservadores que fueron frecuentes en Centroamérica durante el siglo pasado, después de la ruptura de la federación centroamericana. Dichas intervenciones, en apoyo a caudillos locales, además de provocar inestabilidad, hicieron difícil la consolidación de las instituciones del Estado.

#### **4.3. DE LA REFORMA LIBERAL AL ESTADO GENDARME**

Este fue el período en que verdaderamente se inició la construcción del Estado, la que obedeció tanto a estímulos internos, como la Reforma Liberal misma, como a estímulos

---

<sup>8</sup> De hecho, el ascenso de Marco Aurelio Soto al poder en 1876 fue el resultado del apoyo de Justo Rufino Barrios y Andrés Valle, presidentes de Guatemala y El Salvador, respectivamente.

externos, específicamente la penetración de capitales extranjeros destinados a invertirse en la producción de materias primas.

Durante este lapso de la historia se pueden distinguir dos sub-períodos:

- La Reforma Liberal, que abarcó tanto el gobierno de Marco Aurelio Soto (1876 - 1883) como el de Luis Bográn (1883 - 1891).
- Un segundo período que va desde la caída de Bográn (1891) hasta el fin de la dictadura de Carías (1948).

El segundo período corresponde a lo que se puede denominar Estado gendarme, es decir, un Estado que no intervino en la actividad económica y que se limitó a proveer las condiciones de orden y seguridad que requerían los inversionistas, particularmente las compañías norteamericanas.

En este segundo período el avance institucional fue mínimo, aunque se produjeron avances en algunas funciones del Estado como en la de garantizar la moneda.

#### **4.3.1. La Reforma Liberal**

El gobierno de la Reforma se planteó dos grandes objetivos:

- Construir el Estado Nacional, lo que implicaba tratar de superar la situación de anarquía, prevaleciente en el período que va desde la ruptura de la federación hasta 1876.
- La promoción del desarrollo económico, tratando de crear las bases de una sólida economía de exportación.

A pesar del fracaso de distintas medidas, como la creación del ejército nacional, se constituyó un Estado centralizado, necesario ante la desorganización regional que existía en la época.

Los reformadores tenían muy claro el propósito de convertir la economía hondureña en una economía de exportación, de modo que la producción agrícola y la producción minera concentraron su atención.

El desarrollo de productos exportables era sumamente importante, dado el profundo déficit comercial que afectaba a la economía nacional, con la consiguiente escasez de circulante. Además, hay que tener en cuenta que los reformadores tenían dificultades para tener acceso al crédito externo debido a la deuda acumulada por el país con motivo del fallido intento de construcción del ferrocarril interoceánico.

Más que la agricultura, el gran éxito de los reformadores -en términos de desarrollo de una actividad productiva- fue la minería. Ante la escasez de ahorros locales disponibles para la

inversión, los reformadores encontraron la solución en el capital extranjero, particularmente el norteamericano, el cual fue el responsable del desarrollo de la producción minera.

Con la Reforma Liberal se abrió el camino a la penetración del capital extranjero y, por tanto, a una nueva forma de dependencia, en la cual este capital controlaba la producción y exportación de materias primas, minerales y bananos. Con la Reforma se crearon las condiciones para que el capital extranjero se convirtiera en el eje del proceso de acumulación capitalista en Honduras. Por esta razón, los núcleos de la naciente burguesía tuvieron que dedicarse a actividades económicas secundarias.

Otro efecto del control extranjero de las principales actividades económicas fue la postergación de la transformación de la oligarquía terrateniente en una clase más moderna, es decir, en una burguesía agraria. Esta situación permitió que perduraran las haciendas como unidades tradicionales de producción y las relaciones sociales típicas que venían existiendo en su interior, en algunos casos desde la época colonial.

El capital extranjero, en una sociedad sumamente débil, tanto desde el punto de vista económico, como político, se convirtió hasta la Segunda Guerra Mundial en uno de los principales factores de poder en el país. Al mismo tiempo, la penetración del capital extranjero hizo más fuerte la posición del Estados Unidos en Honduras, país que intervino en repetidas ocasiones y en diversas formas, en la política nacional.

Por su relación con la economía y la sociedad, el Estado de la época de la Reforma puede ser calificado como un Estado intervencionista; en realidad, no podía ser de otra manera,

pues no sólo no existía una iniciativa privada desarrollada, sino que el Estado debía crear condiciones para que surgiera y se desarrollara.

Sin embargo, fue un Estado que nació con una debilidad congénita, la subordinación al capital extranjero y a Estados Unidos. Esta situación no sólo redujo su ámbito de soberanía, sino que produjo un estilo de desarrollo muy distinto del necesario para lograr un desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista ambiental como social.

Uno de los principales problemas que enfrentó la reforma fue la falta de recursos suficientes para hacer frente a los gastos de desarrollo del país y para hacer frente a las obligaciones contraídas por administraciones anteriores, incluyendo la del ferrocarril<sup>9</sup>.

Probablemente la limitación más importante, fue la ausencia de una clase nacional con capacidad para responder oportunamente a las posibilidades de inversión que se abrieron con la reforma. En esas condiciones, la Reforma abrió las puertas para que el capital extranjero y Estados Unidos controlaran la economía y la sociedad hondureña

#### **4.3.2. De Bográn a Carías**

Este es el período de instalación y desarrollo de las empresas bananeras, de las cuales subsisten hasta hoy la Standard Fruit Company y la Tela Railroad Company. Estas

---

<sup>9</sup> En el caso de esta última, aunque lo intentó, no pudo establecer un acuerdo satisfactorio para su pago, no será sino hasta en 1925, durante la administración de Paz Barahona, que se logra un acuerdo sobre dicha deuda (Molina Chocano, 172).

empresas no sólo controlaron la producción bananera, sino también actividades conexas como el transporte marítimo y terrestre (ferrocarril). Además, desarrollaron actividades industriales en pequeña escala, acompañadas de actividades comerciales y bancarias.

De esta manera, las empresas bananeras controlaron las principales actividades económicas de la zona norte, sin embargo en los intersticios de la actividad económica de esas empresas, se desarrolló una pequeña burguesía tanto de origen nacional como extranjera, que para fines de los años 1940, ya se encontraba en capacidad de influir sobre el Estado para impulsar medidas reformistas.

#### **4.3.2.1. Sociedad civil y participación**

En este período la sociedad hondureña se volvió más compleja, pues se incorporaron nuevos actores sociales, nuevas clases y fracciones de clase. Se hizo presente la burguesía extranjera, concretizada en las inversiones mineras, bananeras y conexas. Se desarrolló la clase obrera y la pequeña burguesía local, que fue la base de la burguesía emergente de fines de 1940.

La clase obrera se convirtió en un actor muy importante porque en su seno se gestaron varias formas de organización y movimientos sociales en procura del mejoramiento de sus condiciones de vida. Si bien sus luchas no lograron mayor impacto en la vida nacional, fueron el prelude de la irrupción de la clase obrera en la vida nacional a partir de la década de 1950. Durante este período, entre fines del siglo pasado y comienzos del presente, se fundaron los dos partidos políticos tradicionales, el Partido Liberal y el Partido Nacional,

de manera que las luchas interoligárquicas y caudillescas adoptarán la forma de luchas partidarias.

#### **4.3.2.2. Estado**

El Estado de este período puede ser calificado como oligárquico y dependiente, porque siguieron siendo los grupos oligárquicos los que lo controlaban, aunque subordinados a las empresas extranjeras. También puede ser calificado como un Estado gendarme, dado que se limitó a proveer las condiciones de orden y seguridad para el desarrollo de la inversión, de manera que tuvo una participación muy limitada en la promoción del desarrollo nacional. En este sentido, hay diferencias notables con el período durante el cual se llevó a cabo la Reforma Liberal.

Hasta los primeros años del gobierno de Carías hubo inestabilidad política por conflictos interoligárquicos, estimulados con frecuencia por las compañías bananeras.

#### **4.3.2.3. Los aparatos de fuerza**

Durante este período no logró consolidarse un Ejército Profesional, con la excepción de la Fuerza Aérea Hondureña (FAH) que inició su proceso de constitución durante la dictadura de Carías Andino. Persistieron los ejércitos, relativamente personales, vinculados a los caudillos los cuales se enfrentaban entre sí, con gran frecuencia, hasta que se produjo el ascenso de Carías.

#### 4.3.2.4. La dictadura de Carías

En 1933 Carías asumió la presidencia de Honduras, en la que se mantuvo hasta 1948. El ascenso y estabilidad de Carías se sustentó en la fusión de dos empresas bananeras, la Cuyamel Fruit Co. de Samuel Zemurray y La United Fruit Co., que venían enfrentándose por el control de las mejores tierras para el cultivo de banano desde los primeros años de la década de 1910<sup>10</sup>. Este enfrentamiento implicaba con frecuencia el apoyo a las distintas facciones oligárquicas. La crisis del 29 les obligó a su fusión, con lo que desapareció uno de los factores más importantes de inestabilidad política de la época.

De acuerdo con Arancibia:

*"Carías genera una cohesión oligárquica y consolida un Estado oligárquico al servicio de las compañías bananeras. Consolida un Estado neocolonial, entendido éste como un Estado que sirve primordialmente a los intereses del enclave, aunque para eso tenga que pasar, como es obvio, por las mediaciones que el manejo del Estado y de dichos intereses por parte de la oligarquía hondureña suponen"*  
(Arancibia, 49).

---

<sup>10</sup> Durante el período de Carías, la influencia de las compañías bananeras fue absoluta. Con frecuencia, debido a la falta de recursos, el Estado recurrió a préstamos de esas compañías.



Según el mismo autor, Carías hizo una contribución importante a la consolidación del Estado nacional:

*No se puede negar que el represivo y conservador gobierno de Carías cumple una tarea progresiva, como es cohesionar en mayor grado al Estado en Honduras, de suerte que a partir de su mandato podemos hablar de que estamos en presencia de un 'Estado Nacional' (aunque sea neocolonial), en tanto éste logra imponer su soberanía en el conjunto del territorio y la población que ocupa" (Arancibia, 49 - 50).*

Durante este período la corrupción se instaló como un mecanismo de las empresas extranjeras para mantener el control del Estado.

#### **4.3.2.5. La intervención norteamericana**

El dominio de Estados Unidos sobre Honduras quedó plenamente establecido, desempeñando con frecuencia el papel de árbitro de los conflictos interoligárquicos. En este período las intervenciones políticas y militares norteamericanas fueron frecuentes. Obviamente, las reiteradas intervenciones de Estados Unidos evidenciaban el carácter restringido de la soberanía del Estado.

#### **4.3.2.6. La inserción en la división internacional del trabajo**

Durante el período que va de 1876 a 1948, el país se convirtió en un país capitalista, aún cuando se sustentaba en economías de enclave, tanto en la minería como en el banano. De esta manera, se constituyó una economía de exportación, que dio lugar a la inserción de Honduras en la División Internacional del Trabajo, como un país productor de materias primas para la exportación.

A pesar de que los rubros económicos más importantes estaban bajo el control del capital extranjero, tanto en Tegucigalpa como en San Pedro Sula se desarrollaron grupos de pequeña burguesía, que para los años 1940 se estaban transformando en la burguesía local. Estos grupos emergentes, como se ha indicado, tuvieron una participación decisiva en los conflictos y transformaciones que se produjeron a partir de la caída de Carías.

#### **4.4. EL ESTADO DE LA POSGUERRA**

Este es el período de configuración definitiva del Estado Nacional y de modernización del mismo. De hecho, se puede afirmar que son dos procesos simultáneos.

Este proceso de modernización del Estado debe analizarse en dos ámbitos. El primero de ellos es el de la definición de su rol en la coordinación de la división social del trabajo, que está en relación con el modelo de desarrollo que se impulsa en el país, el cual es compartido por los sectores empresariales hegemónicos, las empresas extranjeras, los partidos políticos y los organismos internacionales, tales como la Comisión Económica para América Latina

(CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Naturalmente, la definición del rol en la coordinación de la división social del trabajo supone también la definición de un sistema de relaciones entre Estado y Sociedad Civil, así como la identificación de los espacios que corresponden a cada una de estas entidades.

El otro ámbito es el de la gerencia o administración pública, es decir, se trata de identificar la estructura que se diseña para que el Estado pueda cumplir con el nuevo rol. Aquí de lo que se trata es de identificar el proceso de formación de la estructura del Estado, así como de los problemas que llevará aparejados.

En realidad, a partir de la posguerra se llevó a cabo un proceso de transformación integral de todo el tejido social de Honduras. Esto implicó la transformación no sólo del Estado, sino de la sociedad y de la economía. Por eso no tiene mucho sentido analizar los procesos de reforma, aislados de los procesos de transformación social.

Durante el período de la posguerra se constituyó un Estado intervencionista, congruente con la propuesta del desarrollo hacia adentro. De manera que los esfuerzos apuntaron a la construcción de un Estado que invirtiera en infraestructura, proveyera crédito para la inversión e invirtiera él mismo en actividades productivas. El Estado creó empresas de servicio público, como la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) y el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA).

Al mismo tiempo, el Estado elaboró un marco jurídico marcadamente proteccionista desde el punto de vista económico, creando de esa manera un mercado cautivo que fue

aprovechado por los empresarios locales y extranjeros como espacio de acumulación. Desafortunadamente para el país, de esta manera no fue posible la conformación de una clase empresarial competitiva, lo que puede considerarse como uno de los problemas generados por este tipo de Estado.

Por otra parte, a pesar de que el Estado promovió el crecimiento económico, no se produjo una modificación importante en la estructura de la distribución del ingreso. A pesar de que se desarrollaron estructuras estatales destinadas a mejorar las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo, no se puede decir que en el período se creó una estructura de bienestar social.

Si bien el rol del Estado fue muy importante para la promoción del desarrollo capitalista, la forma en que se llevó a cabo, más el contexto mundial condujeron de forma inexorable a la crisis, tal como ocurrió en el resto de América Latina de a principios de la década de 1980.

Dos manifestaciones básicas de la crisis estuvieron asociadas a este tipo de intervención. La primera de ellas es el déficit fiscal, pues el Estado desarrolló un gran programa de inversiones, pero no disponía de los ingresos necesarios para costearlo, de manera que hay una situación prácticamente permanente de déficit fiscal. Adicionalmente, para financiarlo fue preciso endeudar al Estado, especialmente deuda externa. En el momento en que se acumularon los vencimientos, frente a una incapacidad estructural para pagar, la situación hizo crisis.

Como puede verse, en gran medida la constitución de este tipo de Estado, que caracterizó a Honduras durante este período, estuvo determinada por las condiciones internacionales. Los problemas y conflictos internos, apenas le darán una tónica local al Estado.

#### **4.4.1. La construcción del Estado intervencionista**

En 1948 finalizó la dictadura del General Tiburcio Carías Andino, cerrándose así una etapa en la historia nacional y, particularmente, en la historia del Estado hondureño, caracterizada por la existencia de un Estado que todavía no era del todo nacional. Se trató hasta ese momento de un Estado gendarme, que se limitaba a proveer las condiciones de orden y seguridad que requerían las inversiones, que estaban en la mayoría de los casos en manos de empresas norteamericanas. A este Estado correspondía una sociedad civil muy poco estructurada, que había experimentado 16 años de monopartidismo y represión.

En un contexto internacional marcado por el cierre de espacios para las dictaduras y por el impulso de estrategias de desarrollo hacia adentro, en Honduras se inició en 1949, con Juan Manuel Gálvez, un proceso de transformación del Estado y de la sociedad civil que tuvo su punto culminante con el régimen reformista de Oswaldo López Arellano en la primera mitad de la década de los 70 y su punto de cierre con la crisis política regional de principios de los 80.

Con Gálvez se llevó a cabo un proceso de relativa apertura democrática, que permitió la reactivación de la actividad política de la oposición, particularmente del Partido Liberal, lo que permitió crear espacios para el fortalecimiento de la sociedad civil, por la vía de la formación de nuevas organizaciones. Naturalmente, este proceso no estuvo exento de avances y retrocesos, provocados por los sectores oligárquicos, opuestos a la apertura democrática. A lo largo del período 1950 - 1979 se vivió una tensión entre la apertura y el cierre de los espacios democráticos, que reflejó los cambios de hegemonía y cambios de alianzas entre los sectores económica y políticamente dominantes.

Con Gálvez, como parte del proceso de modernización se inicia una apertura democrática limitada, caracterizada por:

- Retornaron algunos emigrados de la época carriísta.
- Durante un tiempo se permitió el funcionamiento del Partido Democrático Revolucionario Hondureño (PDRH). De éste se desprendió, en 1954, el Partido Comunista de Honduras.
- Se inició el proceso de renovación del Partido Liberal bajo la dirección de Ramón Villeda Morales.
- Se reactivó el movimiento obrero.

También se inició el proceso de modernización del Estado, que implicó la estructuración definitiva del Estado nacional. Durante el período anterior, apenas se había definido la estructura general del Estado:

*"Evidentemente, durante el período histórico-político de 1876-1948 las transformaciones en el aparato institucional del Estado no son de mayor consideración. La consolidación de las estructuras ministeriales del aparato central del Estado es quizá la transformación institucional más notable. Las estructuras ministeriales quedan ya claramente dibujadas hacia finales de la década del 20 por el Código de Procedimientos; distribución ministerial a partir de la cual a inicios de la década del 50 se produce un nuevo proceso de desagregación institucional que conduce a la distribución ministerial actual... Las estructuras jurídicas y legislativas, que caracterizan los regímenes demoliberales, han quedado ya claramente establecidas desde finales del siglo pasado, aunque su acción efectiva es irregular e intermitente." (Posas y Del Cid, 236).*

Durante la administración de Juan Manuel Gálvez, del Partido Nacional, se colocaron las bases del sistema financiero nacional con la creación del Banco Nacional de Fomento (BANAFOM), que en los años 70 se transformó en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), y del Banco Central de Honduras (BCH), ambos recomendados por una misión del FMI.

Ambas instituciones permitieron una mayor presencia del Estado en la actividad económica:

*"Con la creación del Banco Central, al tiempo que se regula la emisión monetaria, el Estado adquiere una fuente segura para la recaudación de los ingresos fiscales,*

*ya externos o internos, para la amortización e intereses de la deuda pública, para la transferencia de fondos al exterior ...*

*A través del Banco nacional de Fomento, el Estado ha de estimular el desarrollo de la agricultura capitalista, concentrando su acción en la promoción de las actividades ganaderas en el norte y en el sur del país, la producción algodonera, ... y en la actividad cafetalera... Sin embargo, la acción del BANAFOM no se agota en la provisión de facilidades crediticias para el estímulo de estas actividades productivas. ... realizará casi totalmente las inversiones requeridas para establecer algunas empresas de procesamiento agroindustrial, que luego ha de traspasar plenamente al sector privado. Tal es el caso de la Planta Desmotadora de Algodón en San Lorenzo, la Planta de productos Lácteos Sula y la Fábrica Nacional de Alimentos Concentrados S.A. En más de alguna manera, a través de la acción del Banco Nacional de Fomento, el Estado, actuando como verdadero mecanismo de acumulación primitiva, contribuye a la creación de una burguesía agraria, diferente de la burguesía bananera imperialista, ligada a la producción ganadera y algodonera, y más tarde, a la producción azucarera." (Posas y Del Cid, pag. 86-87).*

También se crearon las instituciones especializadas, encargadas del desempeño de otras funciones por parte del Estado, lo que dio lugar a un proceso de diferenciación institucional. Así, en agricultura, el organismo de asistencia técnica fue el Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (STICA), creado en 1951 y apoyado por el gobierno norteamericano. A partir del STICA se creó el Ministerio de Agricultura en 1952,



separándose del Ministerio de Fomento y Trabajo. En 1954 se transformó en el Ministerio de Recursos Naturales.

La modernización de la educación se llevó a cabo también con el apoyo norteamericano, a través del Servicio Cooperativo Interamericano de Educación (SCIDE), que funcionó dentro del Ministerio de Educación.

La modernización en salud se hizo con el Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública (SCISP). En 1957 se creó el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. En los años anteriores (desde Gálvez), el sector salud funcionó dentro del Ministerio de Gobernación, Justicia, Sanidad y Beneficencia.

Adicionalmente, en 1954 se creó el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Clase Media, como respuesta a la emergencia del movimiento obrero, que en mayo de 1954 paralizó todas las plantaciones de banano, demandando la mejora de sus condiciones de trabajo y el reconocimiento a su derecho a organizarse libremente.

Otro ámbito de modernización institucional fue el militar. En 1954 se suscribió el tratado de asistencia militar con los EEUU, que permitió el entrenamiento y equipamiento del ejército hondureño en escala ampliada, puesto que este apoyo se venía recibiendo, en menor escala, desde la Segunda Guerra Mundial.

A nivel de educación superior, se creó la Facultad de Ciencias Económicas dentro de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), máxima casa de estudios del país,

con el propósito de formar los nuevos técnicos que requerían tanto el funcionamiento del Estado como la actividad económica en expansión..

Para 1954, según Posas y Del Cid, existían ya los siguientes ministerios:

- Gobernación y Justicia
- Relaciones Exteriores
- Defensa
- Educación Pública
- Economía y Hacienda
- Fomento, Sanidad y Beneficencia
- Trabajo, Previsión Social y Clase Media
- Recursos Naturales

De esta manera, se completó la estructura estatal, ya que se había heredado desde la ruptura de la federación centroamericana, la organización de los tres poderes del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Con pocas variaciones, ésta es la estructura ministerial que prevaleció desde la década de 1950 hasta la de 1980. La estructura ministerial durante todo el período incluyó, además de su ministro, uno o varios viceministros, más un oficial mayor y varios Directores Generales. Dentro de las Direcciones Generales habrá departamentos.

En 1954, Julio Lozano Díaz, del Partido Nacional, asumió el poder. Con él se produjo un cierre relativo de los espacios democráticos, pero continuó el proceso de modernización estatal. Es de destacar la creación de El Consejo Nacional de Economía, con la responsabilidad de la planificación económica. Fue creado con el apoyo del Banco Mundial. En 1956 se transformó en el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE), el cual contó con el apoyo de la CEPAL y del ILPES. También se emitió durante su administración una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta.

En 1956 Julio Lozano fue sustituido por una Junta Militar de Gobierno, formada por las FFAA. En consonancia con el nuevo rol del Estado, se comenzó la creación de empresas prestadoras de servicio público. Por ejemplo, en 1957 se creó la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), que vino a sustituir a varias pequeñas empresas privadas que existían en diferentes ciudades del país. La formación de la ENEE permitió al Estado el desarrollo de inversiones en infraestructura de generación y transmisión de energía eléctrica a gran escala, que se requería para estimular el crecimiento económico de Honduras.

Como parte de las funciones fiscalizadoras del Estado, se creó en 1956 la Contraloría General de la República, como un órgano auxiliar del Poder Legislativo. También se inició el desarrollo incipiente de la función de Bienestar Social, es decir, de instituciones destinadas a mejorar las condiciones de reproducción de los trabajadores y, particularmente, de aquellos sectores sociales de menores ingresos. Así, en 1957 se crearon el Instituto Nacional de la Vivienda (INVA), con el propósito de proveer vivienda de interés social, y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), con el propósito de prestar ayuda a niños pobres.

En 1957, la Junta Militar de Gobierno entregó el poder al liberal Ramón Villeda Morales. Durante su administración se consolidó la orientación del Estado como pivote del desarrollo hacia adentro, al tiempo que se intenta canalizar las demandas sociales crecientes de parte de los grupos organizados. De acuerdo con Posas y Del Cid: "... la Constitución Política de 1957 recoge la nueva funcionalidad asumida por el Estado en relación a la economía desde inicios de la década del 50, así como procesa demandas planteadas y/o sentidas por los sectores populares y exigidas por el desarrollo capitalista" (Posas y Del Cid, 108).

La Constitución establecía que: "El Estado por razones de orden público y de interés social, podrá reservarse el ejercicio de determinadas industrias básicas, explotaciones y servicios de interés público, y dictar leyes y medidas económicas, fiscales y de seguridad pública, para encauzar, estimular y suplir la iniciativa privada, con fundamento en una racional y sistemática planeación económica." (Posas y Del Cid, 109). Este principio se mantendrá incluso en la constitución de 1980.

Otra disposición clave de la constitución será la autonomía de las FFAA: "La Constitución Política de 1957 concede autonomía al ejército al sancionar que la autoridad máxima del organismo militar será el Jefe de las Fuerzas Armadas, que será seleccionado por el Parlamento de una terna presentada por el Consejo Superior de la Defensa Nacional, organismo colegiado del ejército integrado por militares de alta graduación" (Posas y Del Cid, 114).

No fue sino hasta en 1998 cuando se logró un acuerdo entre los militares y los sectores civiles para eliminar la jefatura de las FFAA, las cuales dependen actualmente del Ministro de Defensa. La autonomía de las FFAA se evidenciaba también en la siguiente norma constitucional: "Las órdenes que imparta el Presidente de la República a las Fuerzas Armadas, por intermedio del Jefe de las mismas, deberán ser acatadas. Cuando surja alguna diferencia deberá ser sometida a la consideración del Congreso, el que decidirá por mayoría de votos" (Posas y Del Cid, 115).

De igual manera, la constitución establecía la necesidad de los organismos autónomos. La constitución de 1957 prescribió la creación de nuevos organismos estatales, como el sistema de seguridad social, cuyo fundamento será el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), la Procuraduría General de la República y el Régimen del Servicio Civil, que regulará el sistema de empleo estatal. Como se verá más adelante, la estructura que se crea en esta época es la que se reformará a partir de los años 80.

Con Villeda Morales se inició la construcción de obras de infraestructura de gran envergadura, como la represa hidroeléctrica Río Lindo, con el propósito de disponer de energía eléctrica para la industrialización.

Villeda Morales avanzó en el desarrollo institucional del Estado. Así, en materia de servicios básicos se creó el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), responsable de la provisión de agua potable al país. En materia financiera, se creó el Banco Municipal Autónomo (BANMA), encargado de apoyar financieramente al desarrollo de las obras municipales. También se creó el Ferrocarril Nacional como una entidad autónoma para el manejo de los bienes del ferrocarril.

En materia social es de destacar la creación del Instituto Nacional Agrario (INA), responsable de aplicar la Ley de Reforma Agraria (emitida por ese gobernante en 1962), como una respuesta a la creciente movilización campesina por la tierra, así como el Código del trabajo, como una respuesta al desarrollo experimentado por el movimiento obrero.

También se crearon la Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS), con la finalidad de dar protección y albergue a niños y jóvenes huérfanos o con problemas de conducta, el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), para atender las necesidades de cuidados médicos y pensiones de los trabajadores del Estado o de empresas con más de 5 trabajadores, y el Patronato Nacional de Rehabilitación del Inválido. A lo anterior habría que agregar el importante impulso a la educación, tanto primaria como universitaria.

El desempeño de una gama más amplia de funciones por el Estado, significó un incremento notable de gastos, los que fueron cubiertos - en gran medida - con préstamos internacionales<sup>11</sup>.

Como resultado de los conflictos entre los grupos emergentes de la burguesía y la vieja oligarquía, el 3 de octubre de 1963, Oswaldo López Arellano, Jefe de las FFAA, derrocó a Ramón Villeda Morales. En 1965, mediante alianza con el Partido Nacional, López Arellano es nombrado Presidente Constitucional de la República.

---

<sup>11</sup> Es importante destacar que el proceso de desarrollo hacia adentro, que acompañó a la modernización del Estado, permitió una mayor presencia del capital extranjero en el país: "... durante la gestión política de Ramón Villeda Morales y en adelante, el capital extranjero no hace más que profundizar su grado de

Es importante anotar que durante su administración (1963-1971) se llevó a cabo la transformación de la policía en una rama de las FFAA, la cual no volvió en definitiva al poder civil sino hasta durante la administración de Carlos Roberto Reina (1994 - 1997).

Adicionalmente, hay que señalar que este nuevo régimen implicó un retroceso desde el punto de vista de las conquistas sociales, pero continuó con la misma estrategia de crecimiento económico y de modernización del Estado. Ya en el Plan de Desarrollo Económico y Social de Honduras de 1965-1969, se recomendaba la creación de la Secretaría de Planificación Económica y Social de la República, que sirvió de base para la creación en 1965 del CONSUPLANE.

Para 1967 se comenzó a observar un viraje relativo de López Arellano en materia de política agraria, con la administración de Sandoval Corea en el INA, que se tradujo en el fortalecimiento del Instituto nacional Agrario (INA).

Al régimen de López Arellano le tocó enfrentar la corta Guerra con El Salvador, en 1969, como resultado de la cual se produjo la ruptura del Mercado Común Centroamericano (MCCA), cuyas bases se habían establecido durante la administración de Villeda Morales. De igual manera, a López Arellano le tocó hacer frente a la creciente insatisfacción social, particularmente en el campo, en los últimos años de la década de 1960.

---

dominación y control sobre la actividad industrial del país, ... En este contexto, los núcleos de la burguesía local han de devenir socios menores del capital imperialista." (Posas y Del Cid, 114).

La presencia de los militares en el poder fue brevemente interrumpida por la administración de Ramón Ernesto Cruz, del Partido Nacional, quien asumió el poder en junio de 1971, después de triunfar en las elecciones, para ser derrocado en diciembre de 1972 por las FFAA, mediante un golpe encabezado por Oswaldo López Arellano. La administración de Ramón Ernesto Cruz tuvo escaso impacto sobre la transformación del Estado.

El golpe del 4 de diciembre de 1972 fue dirigido por los militares, pero contó con el apoyo de los sectores progresistas de la burguesía y el movimiento obrero y campesino. Se inició así un largo período de gobiernos militares que duró hasta enero de 1982, cuando las FFAA entregaron el poder a un civil libremente electo.

La primera etapa de este régimen militar, que estuvo a cargo de Oswaldo López Arellano, se caracterizó por la implementación de un proceso de reformas económicas y sociales, que pretendía acelerar el desarrollo capitalista del país, y reformas de carácter social, que tendían el propósito de ampliar el mercado interno, como sustento del desarrollo industrial, afectado por la ruptura del MCCA.

Entre las medidas tomadas en este período se pueden mencionar:

- El 26 de diciembre de 1972 se emitió el decreto ley número 8 que estableció el arrendamiento forzoso de las tierras incultas de los terratenientes.



- ❑ En 1974 se creó la Suplidora Nacional de Productos Básicos (BANASUPRO), con el propósito de abastecer a las familias pobres con productos a bajos precios.
- ❑ Ley del Salario Mínimo en 1974.
- ❑ Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), que puso en manos del Estado el control de la comercialización internacional de los bosques nacionales.
- ❑ La Corporación nacional de Inversiones (CONADI), con el propósito de impulsar el desarrollo de la industria para el mercado interno.
- ❑ Ley de reforma agraria (1 de enero de 1975).

El régimen reformista de López Arellano representó el punto culminante de expansión del Estado, por una parte, y de expansión de la organización de la sociedad civil por la otra. El 22 de abril de 1975, Juan Alberto Melgar Castro, Jefe de las FFAA, sustituyó al General López Arellano como Jefe de Estado de Honduras. Durante la administración de Melgar castro se creó:

- ❑ La Corporación Hondureña del Banano (COHBANA).
- ❑ La Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL)
- ❑ La Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI)
- ❑ El Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA)

- El Instituto Hondureño de Crédito Educativo (EDUCREDITO)

Con Melgar castro se inició el proceso de retorno a la democracia con la creación del Consejo Asesor del jefe de Estado, cuya principal función fue elaborar la nueva ley electoral. Uno de los avances principales de la ley electoral era la democratización de los partidos políticos, al establecer la obligatoriedad de la participación de los movimientos o corrientes internas, con su representación proporcional, así como la inscripción de nuevos partidos políticos. También se incluyó la participación de los nuevos partidos políticos en el TNE.

El ascenso de Melgar Castro al poder, se dio como resultado de una alianza entre las FFAA y los sectores oligárquicos y conservadores del país, de manera que con él se inició el desmontaje del proceso de reformas sociales, particularmente de la Reforma Agraria. Asimismo, debido a la represión desatada contra un sector del movimiento campesino y obrero, se inició el debilitamiento de las organizaciones populares, el cual culminó en los años 80.

Melgar castro fue sustituido en agosto de 1978, aparentemente por su falta de definición en torno a sus aspiraciones presidenciales y el partido por el que se iba a decidir. Se trató de un conflicto entre militares, relacionado también con tráfico de drogas y la creciente derechización de los militares.

Fue sustituido por una Junta Militar de Gobierno, dirigida por el general Policarpo Paz García, quien representó una nueva fase en el desmontaje del proceso reformista. Las

FFAA seleccionaron al Partido Nacional para elegir su propio candidato a la presidencia en las elecciones que se avecinaban. La inmensa mayoría de los funcionarios civiles de la Junta Militar eran del Partido Nacional, el cual también controlaba al TNE. Sin embargo, los planes de los militares hondureños se vieron frustrados por los eventos desencadenados por la crisis política centroamericana y la intervención de Estados Unidos en la región.

#### **4.4.2. Estado y estabilidad política**

Como se ha indicado, uno de los problemas históricos que impidió la consolidación institucional del Estado, fue la inestabilidad política prevaleciente desde la ruptura de la federación centroamericana, provocada por los continuos conflictos interoligárquicos, a los que se sumaron a principios de este siglo, los conflictos entre las compañías bananeras, las cuales apoyaron a las facciones oligárquicas en pugna, con el propósito de aumentar su influencia sobre el aparato de Estado.

A pesar de la modernización en marcha durante la posguerra, la inestabilidad política siguió siendo la norma dentro del sistema político hondureño. La inestabilidad política debe ser considerada como un obstáculo para la consolidación institucional del Estado, pero también como un obstáculo para la consolidación y el respeto al sistema jurídico.

Así, en 1954 se llevaron a cabo elecciones para Presidente de la República y demás autoridades del país. Estas elecciones las ganó el liberal Ramón Villeda Morales, sin embargo no obtuvo la mayoría absoluta requerida por la constitución de la República, la

cual indicaba que en estas circunstancias, el Congreso de la República debía hacer la correspondiente elección. Esta situación facilitó que Julio Lozano Díaz, miembro del Partido Nacional y Presidente en funciones, asumiera poderes dictatoriales en diciembre de 1954, y disolvió al Congreso Nacional.

El 21 de octubre de 1956, las FFAA tomaron el poder mediante un golpe de Estado y organizaron una Junta Militar de Gobierno, que contó con el apoyo de los liberales y de los grupos burgueses emergentes.

De acuerdo con Euraque: "Las motivaciones del golpe (de 1956) surgieron de varias fuentes: (1) de las luchas por el poder dentro de las Fuerzas Armadas, (2) del oportunismo tradicional de caríistas y liberales, y, finalmente, (3) de la influencia de una élite tecnócrata disgustada con el mal gobierno de Lozano Díaz" (Euraque, 130). Este golpe contó, además, con el apoyo del gobierno norteamericano (Euraque, 130).

En octubre de 1963 se produjo un nuevo golpe de Estado, esta vez en contra de Villeda Morales, mediante una alianza entre las FFAA y el Partido Nacional, la cual pretendía detener el proceso de tímidas reformas iniciado por Villeda Morales. En 1965 López Arellano se convirtió en el Presidente constitucional de Honduras, en virtud de unas elecciones fraudulentas y violentas, como el candidato del Partido Nacional.

Como se ha indicado en las páginas anteriores, en 1971 Oswaldo López entregó el poder a un civil, sin embargo, en diciembre de 1972 las FFAA nuevamente dieron un golpe de Estado, y no entregaron el poder a los civiles sino hasta en enero de 1982. Además, durante

el gobierno militar se dieron también cambios en la jefatura del Estado. Resulta evidente, pues, que la estabilidad política hasta finales de los 70 fue bastante precaria, pero no tanto como en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial.

#### **4.4.3. Estado y Sociedad civil**

Desde el punto de vista de la organización de la sociedad civil, probablemente, el evento más importante fue la huelga de los trabajadores del banano llevada a cabo en 1954, con la cual los trabajadores hondureños conquistaron el derecho a la libre organización. A partir del movimiento obrero se produjo, también, la organización del movimiento campesino, que tuvo gran incidencia en la vida nacional durante las décadas de 1960 y 1970.

Durante la administración de Lozano se emitió la Ley de Defensa del Régimen Democrático, que prohibió las actividades del Partido Comunista. Esto fue una muestra del endurecimiento de dicho régimen, por una parte, y del creciente anticomunismo de los sectores gobernantes en Honduras, como resultado del desarrollo de la guerra fría.

Sin embargo, durante esta misma administración, se emitieron leyes laborales diversas, como consecuencia de la huelga de 1954. Al mismo tiempo se emitió el Decreto No. 29, del 24 de enero de 1955, que reconoció los derechos civiles de las mujeres, con el cual quedaron autorizadas para votar.

Otro grupo social de gran importancia fue el formado por la burguesía local emergente, que de acuerdo con Euraque fue la portadora de la concepción reformista que se impulsó a lo largo de estas décadas, y que se enfrentó con frecuencia a los grupos oligárquicos opuestos a la modernización del país. Esta pugna se mantuvo a lo largo de los años 60 y parte de los 70, hasta la sustitución de Oswaldo López Arellano en 1975, cuando se produjo el triunfo de los sectores oligárquicos. Al parecer, la crisis centroamericana, más probables cambios en las relaciones económicas entre estos dos grupos, condujeron a la desaparición de la pugna.

Se puede decir que fue una época de fortalecimiento de la sociedad civil, mientras que la década de los 80 fue una época de debilidad de la sociedad civil, provocada por el Estado que aplicó la Doctrina de Seguridad Nacional.

Frente al desarrollo experimentado por el movimiento obrero y campesino durante los años 50 y 60, el Estado, durante las administraciones de Villeda Morales (1957-1963) y López Arellano (1963 - 1971), llevó a cabo la represión de las organizaciones de izquierda y, además, promovió la creación de organizaciones cercanas a las posiciones gubernamentales. Para tal efecto contaron con el apoyo de la embajada norteamericana y de las organizaciones laborales norteamericanas, igualmente cercanas al gobierno norteamericano. Refiriéndose a la huelga de 1954, Euraque plantea que: "Los asesores laborales de Estados Unidos, respaldados por su embajada en Tegucigalpa y relacionados con operaciones de la CIA llegaron a la Costa Norte incluso antes de que los negociadores del gobierno resolvieran la huelga. Asesoraron a los líderes trabajadores anticomunistas y a

los presidentes hondureños. Estas "interesantes" relaciones continuaron durante la década de 1960." (Euraque, 182-183.)

Sin embargo, hay que aclarar que en la segunda mitad de los años 60, las organizaciones obreras y campesinas cercanas a las posiciones norteamericanas, se enfrentaron al régimen de López Arellano, junto con sectores de la burguesía progresista:

*"En 1968 los capitalistas sampedranos no eran el único blanco de la persecución que provenía de Tegucigalpa. Entre 1965 y 1968 los trabajadores de la Costa Norte siguieron un camino similar de confrontaciones con el sistema político de la capital. De hecho, el movimiento promovido en septiembre de 1968 por los dirigentes de la Cámara de Comercio e Industrias de Cortés perdió impulso, y solamente recuperó fuerza cuando los sindicatos de San Pedro Sula declararon la huelga general ... A finales de septiembre de 1968, las autoridades de Tegucigalpa declararon el estado de sitio; encarcelaron a algunos de estos hombres, exiliaron a otros y, al final, aplacaron la resistencia en la Costa Norte. La confrontación de 1968 fue la culminación de acontecimientos relacionados con el golpe contra Ramón Villeda Morales en octubre de 1963, pero sus raíces se encontraban en procesos anteriores." (Euraque, 171).*

De hecho, este conflicto reflejó las contradicciones que se producían en el interior de la clase dominante. Así, de acuerdo con Euraque, el fracaso de la facción caudillista del Partido Liberal, para hacer oposición a Oswaldo López, favoreció la emergencia de la izquierda democrática, que tomó el control del partido a partir de junio de 1965. De hecho

ésto representaba que una fracción de la burguesía había asumido el control del Partido Liberal, la cual tenía una agenda reformista.

Para 1969 se aceleraron las tomas masivas de tierras. Se formaron nuevas organizaciones campesinas como la FECORAH (1970), la Federación Nacional de Trabajadores del Campo (1968). En 1970 se constituyó la Central General de Trabajadores, de orientación social-cristiana.

Después de la corta guerra con El Salvador, en julio de 1969, se aceleraron las presiones para el desarrollo de un proceso de reformas. La agenda reformista fue propuesta por estos dos actores que habían estado enfrentados al régimen de López Arellano, el movimiento obrero y campesino, más los sectores de la burguesía progresista sampedrana.

La guerra de Julio de 1969 con El Salvador dio lugar a un clima de unidad entre los distintos sectores de la comunidad nacional. Esto provocó un acercamiento entre los sectores que en 1968 se habían opuesto a López Arellano con éste, sobre la base de la convergencia en torno a un plan de reformas, respecto al cual los trabajadores organizados se habían pronunciado favorablemente desde marzo de 1969 (Euraque, 272). Se inició así la disociación entre las FFAA y el Partido Nacional, que había prevalecido desde el golpe de Estado de 1963.

Frente al programa reformista se dividieron las fuerzas políticas y sociales del país; por un lado la burguesía reformista y los sectores populares, y por el otro, los terratenientes, la burguesía agraria y las bananeras. En todo caso, el período reformista fue el período de



mayor fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil particularmente de las organizaciones populares.

El ascenso de Juan Alberto Melgar castro a la Jefatura de Estado, significó un retroceso en la ejecución de las reformas, por su carácter conservador. Se inició una campaña anticomunista contra todos los sectores que apoyaban la reforma. Esta campaña ya la habían promovido los sectores conservadores desde el régimen de López Arellano.

En junio de 1975, con motivo de una marcha campesina a nivel nacional, promovida por la UNC, se desató una ola represiva, con asesinato de campesinos y sacerdotes, allanamiento de oficinas de organizaciones populares, encarcelamiento de sus dirigentes y expulsión del país de dirigentes religiosos. Con todo y la ola represiva, la movilización campesina continuó con grandes operativos de tomas de tierra.

Durante su administración se produjo el asalto a la empresa asociativa de Isletas, realizado por el Teniente Coronel Gustavo Alvarez Martínez, quien en 1982 se convirtió en el Jefe de las FFAA y encargado de la represión desatada en esos años..

#### **4.4.4. Estado y economía**

El Estado a partir de 1949 fue claramente intervencionista en la actividad económica:

*"Antes de 1950 los gobiernos hondureños no formularon una política de industrialización específicamente concebida para incentivar al sector*

*manufacturero... El Estado no proveía ni facilitaba créditos directos a la manufactura, provenientes de sus propias reservas; tampoco a través de préstamos internacionales, ni siquiera durante la década del cincuenta y principios de la del sesenta. Antes de finalizar la década del cincuenta, en muy pocas ocasiones los bancos comerciales ofrecían créditos a empresas manufactureras"(Euraque, pag. 144).*

En 1958 se aprobó la Ley de Fomento Industrial que creaba un conjunto de incentivos, para la inversión industrial, como la eliminación de impuestos de importación y exenciones fiscales. Tanto esta ley como la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) aceleraron el desarrollo de la industria manufacturera, a tal grado que para finales de 1965 habían 155 empresas calificadas para las exenciones fiscales contempladas por la ley.

Coincidiendo con el estímulo a la industrialización, en el marco de la estrategia propuesta por la CEPAL, Honduras participó en el Mercado Común Centroamericano (MCCA), pues ya en junio de 1958 se firmó el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, por los cinco gobiernos de C.A. Sin embargo, el MCCA tuvo una vida efímera, ya que desapareció al producirse la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969.

La participación del Estado tuvo un impacto sustantivo en el crecimiento económico y, particularmente, en el desarrollo industrial:

*"Después de 1945, el producto Interno Bruto de Honduras (PIB) subió de 26.4 millones de dólares en aquel año a 37.0 millones de dólares en 1955 y a 60.2 millones en 1965. En 1970 la cifra se mantuvo en 73.8 millones de dólares. El sector manufacturero del PIB de Honduras aumentó constantemente después de la Segunda Guerra Mundial, alcanzando cerca del 4.5% del PIB en 1949, 7.5% en 1959, y 10.0% en 1969. Todos estos cambios eran muy significativos con respecto a las décadas del veinte y treinta, cuando el sector industrial sumaba poco más del 3% del PIB."(Euraque, 147-148).*

Además de los estímulos institucionales, el Estado desarrolló la infraestructura, vial, de comunicaciones, eléctrica y portuaria. Naturalmente, la creciente participación del Estado requirió cuantiosos recursos, que rebasaron fácilmente los ingresos corrientes del Estado. La principal vía para resolver este problema fue el endeudamiento externo. En el cuadro 4.1 se puede observar que el crecimiento de la deuda fue extremadamente rápido, pues pasó de \$2,206,000.00 en 1956 a \$50,326,000.00 en 1964.

Cuadro 4.1. Deuda externa del Gobierno central 1956 - 1964  
(US\$)

Año	Deuda externa
1956	2,206,000
1957	5,492,000
1958	10,291,000
1959	20,011,000
1960	25,977,000
1961	29,185,000
1962	34,736,000
1963	45,134,000
1964	50,326,000

Fuente: La construcción del sector público y del Estado Nacional 1876 - 1979. Mario Posas y Rafael Del Cid. Página 122. Primera edición. EDUCA, 1981. Costa Rica

Por otra parte, no se puede perder de vista que si bien la estrategia intervencionista fue efectiva en términos de crecimiento económico, gran parte de este crecimiento era producto de la inversión extranjera, evidenciando así el fracaso de la estrategia cepalina que anticipaba que el crecimiento económico estaría en manos nacionales:

*"Después de la Segunda Guerra Mundial, la Standard Fruit Co. de La Ceiba continuó un proceso de diversificación que databa de las primeras décadas del presente siglo en aquella región, pero cuyos comienzos en San Pedro Sula ocurrieron en la década de 1930. Por la época del MCCA las empresas de la Standard Fruit Co., apoyadas por recursos del Banco Atlántida, se consolidaron en una estructura financiera crucial alrededor de la cual se organizó localmente la burguesía sampedrana."(Euraque, pag.150).*

Antes del MCCA, la Standard Fruit Co. era el principal grupo de inversión industrial en Honduras. Este grupo se articuló firmemente con la burguesía sampedrana (Euraque, pag. 153).

Para mediados de la década de 1960 era evidente que Honduras no estaba llevando la mejor parte en el MCCA. Al mismo tiempo habían contradicciones entre el capital comercial de Tegucigalpa (CCIT) y el capital comercial de San Pedro Sula (CCIC) por la hegemonía sobre la política comercial de Honduras y sobre la industrialización. Para 1968 los problemas más inmediatos del MCCA eran: "(1) una balanza de pagos en deterioro, en

parte debido a un descenso de las ganancias intercambiarias internacionales de las exportaciones tradicionales y (2) presiones fiscales que fueron el resultado de unos ingresos en caída, no disponibles a causa de los incentivos en materia de exención de impuestos al desarrollo industrial y a causa de las suspensiones tarifarias intraregionales acordadas en los tratados del MCCA." (Euraque, 256).

A los problemas anteriores habría que agregar que para ese año existía una conciencia clara de las notorias desventajas de Honduras frente a El Salvador en materia de comercio. La guerra de 1969 dio al traste con el MCCA, y obligó al Estado hondureño a replantear la estrategia de industrialización, particularmente a partir del régimen reformista de Oswaldo López Arellano, para sustentarla en el desarrollo del mercado interno, mediante el mejoramiento de los niveles de ingreso de la población a través de reformas sociales, como la Reforma Agraria. Estas reformas se combinaron con la nacionalización de los recursos forestales. Adicionalmente, el Estado asumió un rol más determinante aún en el crecimiento económico, lo que aceleró el proceso de endeudamiento del país.

Este aparato de Estado, junto con el modelo de desarrollo del que era parte, entró en crisis a principios de los 80.

#### **4.5. EL ESTADO Y LOS DERECHOS HUMANOS**

En los años 80 se dio una represión sistemática en contra de algunos sectores del país, especialmente durante la jefatura de las Fuerzas Armadas del General Gustavo Adolfo

Alvarez Martínez (1982-1984). En ese período se produjeron 110 desapariciones y 1947 detenciones ilegales, más 214 asesinatos políticos (Barry, 297).

La organización que ha asumido desde principios de los 80 la defensa de los Derechos Humanos, particularmente de los derechos civiles y políticos, es el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH), de carácter no gubernamental. Los miembros de esta organización han sido perseguidos y, en un par de casos asesinados; uno de estos casos ocurrió en 1988, mientras que el otro ocurrió en 1998.

Si bien a partir de la caída del General Alvarez disminuyó la virulencia de la "guerra sucia", las violaciones por parte de los aparatos de fuerza del Estado a los derechos humanos han continuado a lo largo de la década de los 80 y los 90, pero con menor intensidad. Sin embargo, se observan signos alentadores en ciertas áreas, como en lo referente a los derechos de la mujer. También ha sido muy importante la creación del Comisionado de los Derechos Humanos a partir de los 90. A pesar de esta mejoría relativa, los llamados derechos de segunda y tercera generación siguen siendo, en la mayoría de los casos, derechos ilusorios. Por otra parte, ciertas instituciones, como el Poder Judicial, siguen violando los derechos humanos, pues debido a la corrupción y a la interferencia política no garantiza la igualdad jurídica de los hondureños.

## **4.6. ESTADO Y SISTEMA POLITICO**

### **4.6.1. Sistema político**

El caudillismo, propio de una sociedad rural, ha sido una de las principales características del sistema político hondureño, a pesar de que en los últimos años se ha producido una relativa modernización del liderazgo dentro de los tradicionales y mayoritarios partidos Liberal y Nacional. El caudillismo se manifiesta con gran frecuencia en un estilo autoritario y excluyente de la dirección de los partidos, al margen de las normas legales prevalecientes en su interior. La prevalencia del caudillismo ha sido un obstáculo muy importante para los procesos de democratización interna de los partidos tradicionales, especialmente del Partido Nacional.

Otra característica típica del sistema político hondureño es el clientelismo, que se convierte en el mecanismo mediante el cual los partidos políticos se aseguran la adhesión de electores y contribuyentes. Para los primeros, la posibilidad de obtener un empleo público establece un lazo de lealtad con el partido, mientras que para los segundos, el aporte al partido se convierte en una inversión de alta rentabilidad, que se recuperará mediante la obtención de favores diversos de parte del Estado. Esta característica del sistema político se convierte en un obstáculo para el establecimiento de una burocracia permanente y técnicamente calificada, además de facilitar la corrupción.

La corrupción como un mecanismo de acumulación y reproducción es una característica de la sociedad hondureña en su conjunto, lo que obedece a la falta de un sistema ético respetado y a la falta de un sistema jurídico realmente confiable, con sanciones severas que

desalienten ese tipo de conducta. Sin embargo, el ámbito donde más claramente se manifiesta la corrupción es en el sistema político, pues entre los políticos prevalece la concepción del Estado "Botín", del cual hay que obtener riquezas en forma directa, robándole literalmente, o indirectamente mediante la venta de influencias al sector privado.

#### **4.6.2. Los principales actores**

Los principales actores dentro de la vida política nacional son los partidos políticos, particularmente, los partidos políticos tradicionales, las FFAA, los grupos empresariales y Estados Unidos a través de su embajada. Estos actores tejen entre sí un sistema de alianzas y contradicciones, sumamente dinámico.

##### **4.6.2.1. Partidos políticos**

Los partidos Liberal y el Nacional han protagonizado la escena política en lo que va del presente siglo. El primero de ellos fue fundado en las postrimerías del siglo pasado, mientras que el segundo fue fundado en la segunda década de este siglo. Ambos se han disputado durante las primeras décadas de este siglo, por la vía armada o por la vía electoral, el control del aparato estatal. A partir de la posguerra, la lucha política ha sido en las urnas o en el proceso de negociación con las FFAA, para un golpe de Estado, siempre bajo la mirada atenta de la embajada norteamericana.



Ambos partidos constituyen los instrumentos políticos mediante los cuales los grupos económicamente importantes del país gestionan sus intereses en el Estado. Esta influencia de los grupos económicos se da mediante la participación directa de sus integrantes en dichos partidos, o mediante el aporte de generosas sumas de dinero para financiar las campañas electorales.

A partir de la posguerra y durante las décadas de los 50, 60 y 70 es posible establecer algunas diferencias importantes entre el Partido Liberal y el Nacional, pues el primero, sin dejar de ser un partido oligárquico, comenzó a cobijar en su seno a sectores empresariales progresistas y a algunos dirigentes obreros que impulsaron proyectos de reforma estatal y social durante dichas décadas, aunque siempre en contradicción con los grupos oligárquicos internos. Mientras tanto, el Partido Nacional siempre ha sido esencialmente un partido oligárquico.

Con el proceso de democratización de los 80, estas diferencias desaparecieron en la práctica, pues ambos partidos asumieron el programa neoliberal, en lo económico, y la Doctrina de Seguridad Nacional en lo político.

Además de los partidos tradicionales, Honduras tiene tres pequeños partidos, legalmente reconocidos. El Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH), fundado como movimiento en 1968, el Partido de Innovación y Unidad (PINU), fundado a principios de 1970 y el Partido Unificación Democrática (UD), fundado a principios de los 90 por grupos armados de izquierda que decidieron reinsertarse en la vida civil.

Desafortunadamente, hasta ahora, la presencia de estos partidos no ha alterado el bipartidismo, pues en la última elección, celebrada en noviembre de 1997, no lograron superar el 5% de los votos válidos, de manera que los dos partidos tradicionales se reparten alrededor del 95% del electorado nacional.

#### **4.6.2.2. Fuerzas Armadas (FFAA)**

Hasta la segunda guerra mundial, el ejército fue fundamentalmente un apéndice del partido político en el poder. De hecho, con gran frecuencia, uno de los dos partidos tradicionales se hacía con el poder después de derrotar al otro mediante el uso de las armas.

Esta situación se modificó sustancialmente a partir de la década de 1950, ya que se inició el proceso de profesionalización de las FFAA, con el apoyo del gobierno norteamericano. Este apoyo tuvo su sustento jurídico en el Tratado de Asistencia Militar firmado entre Honduras y Estados Unidos en 1954. De esta manera, el gobierno norteamericano dotó a las FFAA hondureñas de material bélico, entrenamiento e ideología; esta última sustentada en la doctrina de las Fuerzas Armadas norteamericanas, elaborada con motivo de la guerra fría.

Este proceso de profesionalización, además de darle identidad propia, le permitió un alto nivel de desarrollo institucional, en una sociedad caracterizada por un escaso desarrollo institucional, con un Estado Nacional todavía en proceso de constitución. De esta manera,

las FFAA rápidamente se convirtieron en una de las instituciones más fuertes e importantes del país, desde el punto de vista político.

Ya en 1956 dan su primer golpe de Estado y se mantuvieron en el poder con breves interrupciones de dos gobiernos civiles hasta enero de 1982. Sin embargo, a partir de 1982, dada la militarización del Estado y la sociedad civil, promovida por Estados Unidos, los militares siguieron desempeñando un rol decisivo en la vida política nacional hasta el final de la década. Los años 90 están marcados por un relativo fortalecimiento de los sectores civiles frente a los militares, sin embargo, éstos siguen siendo un importante centro de poder político dentro del país.

#### **4.6.2.3. Empresarios**

Los empresarios, aglutinados en el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) constituyen otro de los centros de poder político, derivado en este caso del poder económico. Estos gestionan sus intereses en forma corporativa, es decir, como grupo de interés organizado, pero también en forma individual, mediante sus conexiones políticas con cualquiera de los partidos políticos tradicionales.

Dentro de los grupos empresariales merecen una mención aparte las compañías extranjeras, especialmente las bananeras, que durante las primeras cinco décadas de este siglo fueron no sólo el poder económico más importante, sino también el poder político más importante, a tal grado que tenían la capacidad de imponer sus propios presidentes, apoyando la lucha armada de las facciones oligárquicas en pugna por poder.

#### 4.6.2.4. Estados Unidos

El papel predominante de Estados Unidos en la economía y la política nacionales data de la segunda mitad del siglo XIX, cuando Estados Unidos se convirtió en la potencia dominante en América Latina y, particularmente, en América Central.

Desde el punto de vista económico, las primeras inversiones significativas de Estados Unidos en Honduras se dieron a partir de 1880, con la instalación de la Rosario Mining Co., que explotó durante varias décadas una mina de oro en las inmediaciones de la capital de Honduras. Estas fueron seguidas por las inversiones bananeras en la zona norte de Honduras. A partir del banano, las empresas norteamericanas incursionaron en otras áreas de la economía nacional, a tal grado que en la actualidad, la economía norteamericana tiene un peso sustantivo en la economía nacional: "90% de la inversión extranjera en Honduras proviene de Estados Unidos. Estados Unidos es el mayor socio comercial de Honduras, supliendo el 39% de sus importaciones y comprando más del 50% de sus exportaciones." (Barry, 329). Hoy en día, el valor en libras de la inversión norteamericana en Honduras es de aproximadamente \$250 millones.

El poder económico norteamericano siempre estuvo acompañado de un gran poder político, ejercido normalmente por los embajadores, pero apoyado cuando fue necesario por la presencia militar norteamericana.

#### 4.7. ESTADO Y CRISIS POLITICA REGIONAL

El punto de partida para entender, en gran parte, los fenómenos políticos más importantes de Honduras en los últimos tiempos, es el año 1980, pues fue cuando se inició el proceso de democratización y, también, el involucramiento en la crisis regional que marcaría a la sociedad centroamericana a lo largo de los 80.

Frente a la crisis, Estados Unidos diseñó una estrategia político-militar, conocida en esa época como guerra de baja intensidad, destinada a impedir el triunfo del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador y, por otra parte, a revertir el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua. En esta estrategia, Honduras desempeñó un papel estelar, como resultado, por una parte, de la tradicional subordinación del Estado y los grupos dominantes hondureños a los Estados Unidos y, por la otra, de su ubicación geográfica en el corazón de América Central.

El involucramiento de Honduras tuvo consecuencias terribles para la sociedad en su conjunto. Por un lado, se militarizó el Estado, siguiendo el modelo de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) y, por el otro, como consecuencia de esta situación, se debilitó profundamente a la sociedad civil, que nunca se había caracterizado por tener un tejido social especialmente denso. Además, se reforzó la subordinación de los partidos políticos tradicionales al creciente poder de las Fuerzas Armadas (FFAA).

Como compensación por su participación en la estrategia norteamericana, Honduras obtuvo una significativa ayuda de Estados Unidos: "Entre 1981 y 1990 Honduras recibió \$711

millones en ESF (Fondos de Apoyo Económico), \$370 millones en Ayuda al Desarrollo, y \$152 millones en ayuda alimentaria de Estados Unidos." (Barry, 298)

La ayuda norteamericana fue sometida a una doble condicionalidad para esta ayuda, por una parte, el apoyo a Estados Unidos en su estrategia para mantener el control de América Central y, por el otro, la obligación de Honduras de aplicar las medidas de estabilización y ajuste estructural acordadas con la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Además de la ayuda económica, Honduras recibió cuantiosa ayuda militar. Así, mientras en el período 1946 - 1980, Honduras sólo recibió la suma de \$30.4 millones en ayuda militar, en 1984 recibió \$74 millones.

La presencia militar permanente de Estados Unidos en Honduras, que perdura hasta la actualidad, fue posible debido a que hizo una enmienda en el tratado bilateral de 1954. Esta enmienda permitió la construcción de bases militares, radares, aeropuertos y pistas de aterrizaje, la realización de continuas maniobras militares y el aumento de la ayuda militar a Honduras.

Hay que agregar, también, que en los años 80 hubo dos ejércitos extranjeros en Honduras, el norteamericano y la Contra (grupo guerrillero antisandinista armado por Estados Unidos). Esta situación, más la actuación concertada con El Salvador y Estados Unidos en el proceso de pacificación de Centroamérica, deterioró mucho la imagen de Honduras, a tal grado que fue calificada por algunos críticos como república alquilada.

Adicionalmente, hay que señalar que en el marco del Programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET) se entrenó en Estados Unidos y otros lugares a 9,500 militares hondureños, en el período 1979 - 1989. También, en 1987 Honduras compró a Estados Unidos 20 aviones de combate F-5, que convierten a la Fuerza Aérea Hondureña (FAH) en la más poderosa de América Central.

Esta cuantiosa ayuda militar, además de reforzar los lazos de dependencia de Honduras, provocó una hipertrofia del aparato militar y, por ende, un mayor debilitamiento del poder negociación de los civiles frente a los militares. A esta hipertrofia del aparato militar, hay que agregar que desde el punto de vista ideológico se justificó la militarización de la sociedad civil en aras de lograr el triunfo contra el "enemigo del sistema de vida occidental y cristiano". Esta doctrina fue interiorizada por los sectores civiles con poder, empresarios y políticos tradicionales.

En esta situación se produjo una situación en la cual, formalmente el poder estaba en poder de los civiles, pues a partir de enero de 1982 se tuvo un presidente de la república electo por el voto popular, pero muy obediente a las decisiones de la cúpula militar, situación que se mantendrá a lo largo de la década de 1980. En estas circunstancias, el proceso iniciado en abril de 1980, con las elecciones para diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, dio lugar a una democracia que en su momento fue caracterizada como tutelada o de fachada.

Otra consecuencia significativa del involucramiento de Honduras en la crisis política centroamericana, al lado de Estados Unidos, fue la destrucción o inmovilización de

organizaciones populares contestarias, erosionando una parte muy importante de la sociedad civil que se había venido desarrollando desde la década de 1950, con particular énfasis en los sectores obrero, campesino y magisterial. Contra estas organizaciones y sus dirigentes se desató una guerra preventiva desde los órganos de represión del Estado.

Tal vez el único aspecto positivo de la represión fue que se constituyeron organizaciones de la sociedad civil para hacer frente a la represión, especialmente el Comité de Familiares de Desaparecidos de Honduras (COFADEH) y el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH).

#### **4.8. ESTADO Y PROCESO DE DEMOCRATIZACION**

El proceso de democratización debe entenderse como resultado de las presiones de los partidos políticos tradicionales para volver a un régimen de derecho, las que se habían iniciado prácticamente desde que comenzó el régimen reformista, en diciembre de 1972, pero más aún como consecuencia de la voluntad de Estados Unidos de convertir a Honduras en un ejemplo para los países convulsionados de América Central. Es muy probable que sin las presiones norteamericanas sobre los militares hondureños, hacia fines de los años 70, éstos hubieran continuado ejerciendo el poder en forma directa.

Después de casi una década de Gobiernos militares (desde el 4 de diciembre de 1972), en 1980 se inició un nuevo proceso de retorno a la democracia. El 20 de abril de 1980 se celebraron elecciones nuevamente en Honduras, para la constituyente. El fraude electoral estaba montado, sin embargo:



*"El triunfo de la revolución sandinista, el ascenso de la lucha revolucionaria en El Salvador, el interés geopolítico del Presidente Jimmy Carter de hacer de Honduras una democracia "modelo" para sus vecinos centroamericanos y de involucrar al ejército hondureño en actividades contrarrevolucionarias, se encargaron de disolver el fraude electoral que los militares hondureños venían fraguando en complicidad con el Partido Nacional. Este fraude electoral debería haber concluido, como ha quedado indicado, con el nombramiento de un militar como Presidente de la República tal y como había sucedido en el año de 1965." (Posas, 65-66).*

Esto era muy importante porque Estados Unidos se aprestaba a iniciar su guerra de baja intensidad en América Central, contra los sandinistas en Nicaragua y las fuerzas revolucionarias en El Salvador. Dentro de esa estrategia guerrera a Honduras le correspondía un papel de primer orden, que tendría consecuencias funestas para la sociedad civil, para el Estado y para las relaciones entre ambos.

A juicio de los observadores, las elecciones de abril de 1980 fueron limpias y honestas, algo sumamente raro en la historia electoral hondureña. En las elecciones, el Partido Liberal obtuvo el 51.67% de los votos, mientras el Partido nacional obtuvo el 44.15%. El PINU, uno de los partidos pequeños, obtuvo el 3.65%. Movimientos independientes y un pequeño partido que desapareció con esa elección se repartieron el porcentaje restante. El abstencionismo sólo fue de 18.64%. No le fue permitido participar al Frente Patriótico Hondureño, frente amplio integrado por partidos de izquierda y organizaciones populares.

En 1981, en el marco de la nueva constitución, se llevaron a cabo elecciones para Presidente de la República y demás autoridades del país, obteniendo la victoria nuevamente el Partido Liberal, siendo ésto la respuesta de una parte del electorado a la alianza que había mantenido el Partido Nacional con las FFAA desde 1975.

La Constitución elaborada a principios de los 80, estableció la existencia de tres poderes estatales independientes, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aunque en la práctica el Poder Ejecutivo siempre ha tendido a controlar a los otros dos poderes, en parte porque la misma Constitución le otorga mayores atribuciones. Asimismo, se observa que la Constitución otorga escasas atribuciones a los órganos de poder local, situación que se ha visto parcialmente modificada con la emisión de la nueva Ley de Municipalidades, a principios de 1990.

Honduras no dispone de un sistema judicial independiente, sino que está sumamente subordinado a los partidos tradicionales, que son los que negocian la integración de la Corte Suprema de Justicia; asimismo, está muy subordinado a los intereses económicos más poderosos del país. Por esta razón, el sistema legal del país es poco confiable.

Dado el poco peso de los partidos políticos no oligárquicos, con frecuencia, por lo menos durante los años 50, 60 y 70, las organizaciones populares han sido las canalizadoras de las demandas de las grandes mayorías. Mientras tanto, los partidos tradicionales han canalizado, generalmente, los intereses de la burocracia, las compañías extranjeras y los grupos económicos locales.

La democracia de los 80 fue una democracia tutelada y mutilada, pues en lugar de permitir la ampliación de los espacios políticos, más bien los redujo, como resultado de la aplicación de dicha doctrina.

En resumen, durante la década de los 80 se militarizó la sociedad hondureña en el marco de la DSN. Se llevó a cabo una guerra preventiva contra ciertos sectores de la sociedad hondureña, que fueron objeto de una represión sistemática. Esta situación apenas comenzó a cambiar durante los 90 cuando Honduras perdió importancia estratégica frente a Estados Unidos.

#### **4.9. LA SITUACION DEL ESTADO EN LA DECADA DE 1990**

La década de 1990 representa otro punto de inflexión en la historia nacional, pues se resuelve la crisis política centroamericana, como resultado de la desaparición de la guerra fría, motivada por la debacle del mundo socialista. Estados Unidos logró sus objetivos estratégicos, impedir el triunfo militar del FMLN y el desalojo del poder por parte del FSLN. Como consecuencia del cierre de la crisis, Honduras perdió importancia estratégica para Estados Unidos y, en consecuencia, disminuyeron tanto la asistencia económica como la militar. Con estos cambios se abrieron más oportunidades para fortalecer a la sociedad y para profundizar el proceso de democratización.

Sin embargo, paradójicamente, el final de la crisis centroamericana no ha sido favorable para la construcción de la democracia económica en Honduras, pues al reducirse la ayuda

bilateral norteamericana no ha habido más remedio que firmar acuerdos con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que como parte integrante de los programas de ajuste estructural, imponen también el programa de reforma del Estado.

Es indudable que durante todo el período de los 80 y lo que va de los 90, se erosionó la soberanía, tanto política como económica del Estado hondureño. En los 80 ocurrió como resultado del alineamiento con Estados Unidos y las presiones de la AID, manejadora de la ayuda bilateral, mientras en los 90 se produce debido a la presión de los organismos internacionales y el proceso de globalización.

## **CAPITULO V LA REFORMA DEL ESTADO EN HONDURAS**

Este capítulo muestra y critica el contenido del proceso de reforma del Estado que se impulsa en Honduras, indicando que sus objetivos son, por una parte, insuficientes y, por otra, congruentes con un modelo de Estado incapaz de responder a los desafíos provocados por la pobreza generalizada del país y el sombrío panorama del medio ambiente en Honduras. Asimismo, este análisis intenta muestra que la reforma se articula con las políticas de ajuste estructural aplicadas, las cuales están interrelacionadas con el tema de la reforma.

Uno de los objetivos básicos de este capítulo es mostrar cuál es el Estado que se está tratando de reformar durante los años 90, señalando cuál es su estructura, sus funciones y su relación con la sociedad civil, las cuales se identifican mediante el análisis de la constitución vigente.

Un segundo objetivo importante es mostrar cuál es el diagnóstico que se hace sobre este Estado, desde la perspectiva de los organismos financieros internacionales, específicamente desde el Banco Mundial y el BID. Este diagnóstico es importante, porque constituye el punto de partida para el diseño de las políticas de reducción del aparato estatal.

Un tercer objetivo tiene que ver con la descripción del proceso mismo de reforma, indicando cuáles han sido las principales medidas hasta ahora, sus alcances y limitaciones.

Un cuarto y último objetivo se relaciona con la crítica del proceso de reforma en marcha, considerando que éste no dará lugar a un Estado con capacidad de cumplir las funciones que debe llevar a cabo en el marco de un proceso de desarrollo sostenible en un país subdesarrollado como Honduras.

La crítica, no obstante, no niega la importancia y la necesidad del proceso de reforma, en general, y de ciertas medidas en particular, pues es indudable que el modelo de Estado de las pasadas décadas está agotado, es obsoleto y disfuncional; la crítica lo que trata de señalar es que el tipo de Estado que se está construyendo no es compatible con una estrategia de desarrollo sostenible, dado que es compatible con una concepción de desarrollo como crecimiento, la cual se implementa mediante los programas de ajuste estructural.

En este capítulo no se pretende juzgar la pertinencia técnica de todas y cada una de las medidas del proceso de reforma, sino únicamente describir el proceso en sus rasgos generales e identificar su orientación en materia de gerencia y de relación del Estado con la actividad económica. Es decir, no se pretende juzgar la coherencia lógica interna del modelo de reforma que se está aplicando. En otras palabras, con esta tesis no se está haciendo un juicio sobre el avance del proceso de reforma, sino sobre su dirección, sobre su orientación.

## 5.1. ASPECTOS GENERALES

El capítulo IV muestra que en alguna medida, la reforma del Estado es continua dado que hay un proceso relativamente constante de surgimiento y desaparición de instituciones. Sin embargo, en un sentido más estricto, la reforma abarca momentos muy específicos en los que se produce un cambio en los estilos de desarrollo, que conducen a cambios en el rol del Estado. Así, son muy claros en la historia de Honduras, como puede verse en el capítulo anterior, los siguientes momentos:

- ❑ La Reforma Liberal del siglo pasado (1876 - 1883)
- ❑ La posguerra, particularmente durante la administraciones de Juan Manuel Gálvez (1949 - 1954) y Ramón Villeda Morales (1957 - 1963)
- ❑ El período del reformismo de Oswaldo López Arellano (1972 - 1975)
- ❑ La década de los años 80 y, particularmente, la década de los 90.

Sin embargo, los distintos cambios que se observan desde la administración de Gálvez hasta el reformismo militar pueden ser considerados como momentos de un mismo proceso, es decir, como parte de la constitución del Estado, cuyas funciones corresponden al modelo de desarrollo hacia adentro, o sustitutivo de importaciones. Por otra parte, la estructura de este Estado funcionaba de acuerdo con la tecnología administrativa y gerencial correspondiente a la época, derivada en gran medida de la concepción de gerencia y organización administrativa de la empresa privada, caracterizada por una rígida estructura jerárquica.

Ahora bien, el proceso de reforma o modernización que se impulsa a lo largo de las décadas de 1980 y, particularmente, durante la de 1990, representa una ruptura con el proceso anterior, pues de lo que se trata es de desmontar el llamado Estado intervencionista, para sustituirlo por un Estado altamente permisivo con una economía de mercado libre, de manera que, en general, el Estado que se propone debe ser un Estado pequeño, frente al Estado intervencionista, al cual se considera excesivamente grande.

En términos funcionales, este nuevo Estado debe promover la economía de libre mercado, mientras que en cuanto a su estructura, se plantea que debe ser congruente con la tecnología administrativa y gerencial disponible, derivada también de las concepciones correspondientes a la empresa privada. Se propone, entonces, una estructura menos jerarquizada, con menos niveles (más "plana") y más ágil.

El modelo de Estado propuesto es congruente con los procesos de globalización en marcha, que están creando un mundo cada vez más integrado desde el punto de vista económico, con efectos significativos sobre las sociedades subdesarrolladas como la hondureña. Probablemente, el único efecto positivo, a largo plazo, es que habrá mayores esfuerzos para incrementar la competitividad de la producción exportable nacional, como medio para sobrevivir en una economía globalizado.

## **5.2. EL ESTADO QUE ESTA SIENDO REFORMADO**

En el capítulo anterior se ha descrito con algún grado de detalle, el proceso evolutivo del Estado hondureño hasta finales de la década de los 70, mientras que en esta sección se



intenta mostrar, en definitiva, cuál es la estructura del Estado a principios de los 80 (cuando se inicia la reforma ), heredada del estilo de desarrollo hacia adentro. Dicha estructura se identifica mediante el análisis de la Constitución de la República de 1982.

### **5.2.1. La organización del Estado**

La estructura del Estado que esta siendo objeto de reforma está contenida en la Constitución de la República (Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982)<sup>12</sup>. La constitución establece que el Estado hondureño es una república democrática, constituida por tres poderes independientes y complementarios. Esta estructura ha sido, formalmente hablando, la estructura desde el siglo pasado, sin embargo, la frecuencia de los golpes de Estado y las guerras civiles han sido un obstáculo casi permanente para la consolidación de la misma. En los casos de golpes de Estado, por ejemplo, los poderes Ejecutivo y Legislativo se han fusionado en la figura del jefe de Estado.

Todas las instituciones del Estado constituyen el llamado Sector Público, el cual está integrado por el Sector Publico no Financiero y el Financiero. El primero comprende:

- El Gobierno Central, que incluye 14 Secretarías, Servicios Centralizados, Los Poderes Legislativo y Judicial, el cuerpo electoral, y la Procuraduría General.

- El resto del gobierno general, que incluye 51 institutos públicos, 11 entidades autónomas, cinco organismos auxiliares del Poder Legislativo, un organismo auxiliar del Poder Judicial, y el Gobierno local con 292 Municipios.
- El sector empresarial con 10 Empresas Públicas.

A su vez, el Sector Público Financiero está integrado por siete organizaciones financieras.

### **5.2.1.1. Los poderes del Estado**

De acuerdo con la Constitución, los poderes del Estado son:

- Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Poder Ejecutivo

#### **5.2.1.1.1. El Poder legislativo**

Está formado por un Congreso unicameral, cuyos representantes se eligen por sufragio directo, cada cuatro años. De acuerdo con el artículo 202, 'la elección de diputados al Congreso Nacional, se hará sobre la base de un diputado propietario y un suplente, por cada treinta y cinco mil habitantes o fracción que exceda de quince mil. En aquellos departamentos que tuvieren población menor de treinta y cinco mil habitantes, se elegirá un

lputado propietario y un diputado suplente'. Actualmente, con esta fórmula, el Congreso tiene 128 diputados.

El Poder legislativo dispone de organismos auxiliares. Uno de ellos es la Contraloría General de la República, la cual tiene como función, de acuerdo con el artículo 222 de la Constitución, la fiscalización a posteriori de las finanzas públicas.

Otro organismo auxiliar es la Procuraduría General de la República, la cual tiene la representación legal del Estado, en otras palabras, el Procurador General es el abogado del Estado, siendo electo por el Congreso Nacional (artículo 228 de la Constitución).

Un tercer organismo auxiliar es la Dirección de Probidad Administrativa, cuya finalidad es vigilar que los funcionarios públicos no se enriquezcan ilícitamente.

#### **5.2.1.1.2. El Poder Ejecutivo**

De acuerdo con el artículo 235 de la Constitución, el Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, el cual es electo, junto con tres designados a la presidencia (especie de vicepresidentes), cada cuatro años en elecciones generales, por simple mayoría.

Para el ejercicio del poder, el Presidente cuenta con un conjunto de Secretarías de Estado.

La Constitución vigente estableció las siguientes:

- Gobernación y Justicia,

- ❑ Despacho de la Presidencia,
- ❑ Relaciones Exteriores,
- ❑ Economía y Comercio,
- ❑ Hacienda y Crédito Público,
- ❑ Defensa Nacional y Seguridad Pública,
- ❑ Trabajo y Asistencia Social,
- ❑ Salud Pública,
- ❑ Educación Pública,
- ❑ Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte,
- ❑ Cultura y Turismo,
- ❑ Recursos Naturales

De hecho, la Constitución de 1982 le dio continuidad a la estructura estatal que se había conformado a lo largo de las décadas de los 50, 60 y 70, sin introducir profundas modificaciones en la estructura institucional. Después de la emisión de esta Constitución, en 1988 se creó la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, aunque la función existía desde 1956 cuando, en el marco del proceso de reforma estatal de la posguerra, se creó el Consejo Nacional de Economía, el cual se transformó más adelante en el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE). También se creó en 1990, durante la Administración Callejas, la Secretaría del Ambiente.

La organización ministerial, arriba indicada, ha prevalecido hasta mediados de los 1996, cuando fue modificada por la nueva Ley de la Administración Pública, que es parte integrante de la Reforma del Estado en marcha.

Además de las Secretarías de Estado o Ministerios, el Poder Ejecutivo dispone de las instituciones autónomas y descentralizadas. De acuerdo con el artículo 260 de la Constitución, la creación de las instituciones descentralizadas debe hacerse garantizando las siguientes condiciones:

- ❑ La mayor eficiencia en la administración de los intereses nacionales;
- ❑ La satisfacción de necesidades colectivas de servicio público, sin fines de lucro;
- ❑ La mayor efectividad en el cumplimiento de los fines de la Administración Pública;
- ❑ La justificación económica, administrativa del costo de su funcionamiento, del rendimiento o utilidad esperados o en su caso, de los ahorros previstos;
- ❑ La exclusividad de la competencia, de modo tal que su creación no supone duplicación con otros órganos de la Administración Pública ya existentes;
- ❑ El aprovechamiento y explotación de bienes o recursos pertenecientes al Estado; la participación de éste en aquellas áreas de actividades económicas que considere necesarias y convenientes para cumplir sus fines de progreso social y bienestar general.

A continuación se describen algunas de las instituciones más relevantes del Poder Ejecutivo.

### **Fuerzas Armadas**

Una de las instituciones que ha gozado hasta recientemente de un alto grado de autonomía e influencia en el Estado es la institución armada. Las FFAA están formadas por tres armas,

el ejército, la aviación y la marina. Hasta hace muy poco tiempo tuvieron también el control de la Policía, que funcionó bajo el nombre de Fuerza de Seguridad Pública (FSP).

Un elemento adicional de la Constitución, en materia militar, es que establece el servicio militar obligatorio para los hondureños entre los 18 y los 30 años de edad (artículo 276). No fue sino hasta en la administración de Carlos Roberto Reina (1994-1997) cuando se eliminó la obligatoriedad del servicio militar en Honduras, también como parte del proceso de reformas estatales.

### **Régimen Municipal**

En el país existen un poco más de 298 municipalidades, distribuidas en los 18 departamentos de Honduras, las cuales son la principal forma de poder local en Honduras, dado que no existen otros poderes intermedios entre la población y el gobierno central; si bien es cierto que existen gobernadores departamentales, su carácter es esencialmente decorativo, siendo, además, nombrados por el Poder Ejecutivo. Las municipalidades son dirigidas por una Corporación Municipal, electa por sufragio popular cada cuatro años junto con el Presidente de la República y los diputados al Congreso Nacional. Los municipios disfrutan de considerable autonomía (artículo 294).

Una forma de aumentar la eficiencia estatal y de potenciar el proceso de descentralización, podría ser la creación de corporaciones departamentales con capacidad de autogobierno como las municipalidades. Las direcciones departamentales de educación son el principal

antecedente de esta propuesta, pues tienen un nivel considerable de autonomía frente al Ministerio de Educación, del cual dependen.

### **Instituciones Sociales**

La Constitución también estipula la existencia de instituciones de bienestar social, cuya finalidad es contribuir a la satisfacción de necesidades básicas de la población. A continuación se describen algunas de ellas.

**El Fondo Social de la Vivienda (FOSOVI).** El artículo 181 de la Constitución estableció la creación de esta institución, pero no fue sino hasta en 1990, con la administración Callejas, que se le dio vida, de manera que siguió existiendo el Instituto de la Vivienda que había sido creado desde 1957, como entidad autónoma, responsable de la ejecución de la política de vivienda del país. Esta ha sido, tradicionalmente, una de las áreas más débiles de la política social de Honduras.

**Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).** Es el responsable de la administración de los servicios de Seguridad Social, el cual cubre los casos de enfermedad, maternidad, subsidio de familia, vejez, orfandad, paros forzosos, accidentes de trabajo, desocupación comprobada, enfermedades, pero sólo para trabajadores de empresas con 5 o más trabajadores, los cuales constituyen la minoría del país. Actualmente, se debate en una profunda crisis debido a la insuficiencia de los recursos, que obtiene de las cotizaciones de los empresarios, trabajadores y gobierno central, para hacer frente a la creciente demanda de servicios, particularmente de salud.

**Instituto Nacional Agrario (INA).** Creado en los años 60, como respuesta del Estado ante la creciente lucha campesina por la tierra, es el responsable de la ejecución de la política agraria del Estado. Esta institución tuvo una presencia importante en la vida nacional, particularmente en los años 60 y 70, pero ha perdido protagonismo durante las dos últimas décadas, en virtud de la poca importancia que tiene la política agraria dentro de la política social y económica del Estado.

Además de las anteriores, se puede mencionar al Instituto Hondureño para la Prevención del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia (IHADFA), La Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS), que se transformó en la década de 1990 en el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

#### **Instituciones financieras**

**Banco Central de Honduras (BCH).** De acuerdo con el artículo 342 es la institución encargada de ejecutar la política monetaria del Estado, el cual "tendrá a su cargo la formulación y desarrollo de la política monetaria, crediticia y cambiaria del país, debidamente coordinada con la política económica planificada." Esta es, probablemente, una de las pocas instituciones sólidas y funcionales del país, aunque en los últimos años se ha convertido en una agencia ejecutora de las políticas diseñadas por los organismos internacionales de crédito.



**Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA).** Esta institución ha sido, desde los años 50, responsable de proveer crédito para el desarrollo del sector agrícola. Tradicionalmente, ha mantenido altos niveles de morosidad.

Además de las anteriores, se puede mencionar el Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda (FONAPROVI), que maneja fondos para el otorgamiento de créditos para el sector agrícola y el sector vivienda.

#### **Instituciones proveedoras de servicios públicos**

Estas se encuentran entre las instituciones más grandes del país, siendo uno de los principales objetivos del proceso de reforma, como se verá más adelante.

**Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA).** Es la institución encargada de proveer agua potable y servicios de alcantarillado a todas las comunidades del país, con la excepción de aquellas que disponen de sus propias instituciones para esta finalidad.

**Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE).** Esta es, probablemente, la empresa con más activos en el país, pero también con la mayor deuda externa debido principalmente a la construcción de la Represa Francisco Morazán, la principal fuente de generación de energía eléctrica en Honduras. Si bien es uno de los objetivos de la privatización, los problemas de endeudamiento que experimenta la vuelven poco atractiva para potenciales compradores.

**Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL).** Esta es, con bastante seguridad, el "filet mignon" del proceso de privatización, dado que se trata de una empresa de gran tamaño y que, además, es rentable en la actualidad.

### **Regímenes de empleo**

En primer lugar debe mencionarse a la Dirección de Servicio Civil, que tiene a su cargo la administración del Régimen de Servicio Civil, que "regula las relaciones de empleo y función pública que se establecen entre el Estado y sus servidores." Bajo este régimen se encuentran alrededor de 28,000 empleados del gobierno central. Sin embargo, este no es el único régimen de empleo, ya que también existe el de los maestros de educación primaria y media, que tiene cerca de 35,000 integrantes, cubiertos por el Estatuto del Docente. Asimismo, grandes instituciones autónomas, como las FFAA, HONDUTEL, la ENEE y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) disponen de sus propios regímenes de empleo.

Aunque la ley establece la existencia del servicio civil, no existe un verdadero servicio público profesional, que permita la formación de una burocracia permanente eficiente. Son pocas las instituciones, como el Banco Central, en las que se puede hablar de una carrera administrativa. Una burocracia permanente no sólo hará más eficiente y continua la labor del Estado, pues también podrá actuar como mecanismo de control de los políticos que traten de modificar políticas y planes de desarrollo a voluntad.

### 5.2.1.L3. El Poder Judicial

De acuerdo con el artículo 303, el Poder Judicial está integrado por una Corte Suprema, Corte Apelaciones y Juzgados (de letras y de Paz). La Corte Suprema está formada por nueve magistrados propietarios y siete suplentes, electos por el Congreso Nacional, normalmente después de un proceso de negociación entre los dos partidos tradicionales de Honduras, el Liberal y el Nacional.

Es el poder con menos poder del país, tanto por su presupuesto que constitucionalmente está fijado en un 3% del presupuesto nacional, como por la obsolescencia de la mayor parte del ordenamiento jurídico, la falta de idoneidad de la mayor parte de los funcionarios judiciales, la corrupción y la permeabilidad frente a los intereses representados por los partidos políticos tradicionales. Estos problemas dan lugar a una falta de confianza generalizada en el sistema de administración de justicia en Honduras y, en general, en su sistema jurídico.

Desafortunadamente, a pesar de que en este poder del Estado, los primeros intentos de reforma se produjeron desde mediados de la década de 1980, es en el que menos avances han existido, probablemente debido a dos causas: su reforma no es prioritaria para los organismos internacionales (porque no tiene una presencia directa e importante en el ámbito económico) y a la resistencia de los sectores política y económicamente dominantes, que se verían afectados con la plena vigencia del Estado derecho.

## **5.2.2. Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil**

En el preámbulo de la Constitución se establece que ésta se emite "para que (se) fortalezca y perpetúe un estado de derecho que asegure una sociedad política, económica y socialmente justa que afirme la nacionalidad y propicie las condiciones para la plena realización del hombre, como persona humana, dentro de la justicia, la libertad, la seguridad, la estabilidad, el pluralismo, la paz, la democracia representativa y el bien común". Esta declaración es una manifestación clara de cuáles son, en teoría, las funciones del Estado hondureño y, además, todavía evidencia la concepción desarrollista que prevaleció en Honduras desde los años 50, de manera que es en el marco de esta concepción que se establecen las normas sobre la relación entre Estado y sociedad civil.

### **5.2.21. Estado y economía**

El artículo 329 de la constitución establece claramente la obligación del Estado de promover el desarrollo económico, el cual, además, deberá ser planificado. La forma de planificación propuesta no tiene nada que ver con la planificación central de las desaparecidas economías socialistas, ya que se refiere más a una planificación de carácter indicativo. Asimismo, la constitución reconoce que la economía se basa en diversas formas de propiedad y empresa, las cuales deberán coexistir en armonía y democracia (artículo 330).

De igual manera, la Constitución establece que si bien las actividades económicas deben ser realizadas por particulares, "el Estado, por razones de orden publico e interés social, podrá

reservarse el ejercicio de determinadas industrias básicas, explotaciones y servicios de interés público y dictar medidas y leyes económicas, fiscales y de seguridad pública, para encauzar, estimular, supervisar, orientar y suplir la iniciativa privada, con fundamento en una política económica racional y planificada" (artículo 332), de manera que se establece en forma clara que es factible y deseable la intervención del Estado en la economía.

#### **5.2.2.2. Estado y bienestar social**

Si bien el Estado hondureño ha intentado construir una estructura institucional para cumplir con la función de proveer bienestar social, con la excepción del IHSS, apenas ha logrado construir unas pocas instituciones de asistencia en materia de salud e infraestructura. Probablemente, el área en que se ha logrado una mayor cobertura (alrededor del 90% de la población meta) es en educación primaria.

En la concepción de bienestar social estatal, expresada en el artículo 142 de la constitución, "toda persona tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido". Desafortunadamente, ésta es una garantía ilusoria, debido a la escasez de recursos nacionales para producir los bienes y servicios necesarios para lograr el bienestar social.

### 5.2.2.3. Estado y Reforma Agraria

Los artículos 344 y 345 todavía recogen algunos aspectos del proceso de reformas que se llevó a cabo durante la primera parte de la década de los 70:

*La Reforma Agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir el latifundio y el minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario. Declárase de necesidad y utilidad pública la ejecución de la Reforma Agraria.*

*La Reforma Agraria constituye parte esencial de la estrategia global del desarrollo de la Nación, por lo que las demás políticas económicas y sociales que el Gobierno apruebe, deberán formularse y ejecutarse en forma armónica con aquella, especialmente las que tienen que ver entre otras, con la educación, la vivienda, el empleo, la infraestructura, la comercialización y la asistencia técnica y crediticia.*

*La Reforma Agraria se ejecutará de manera que se asegure la eficaz participación de los campesinos, en condiciones de igualdad con los demás sectores de la producción, en el proceso de desarrollo económico, social y político de la Nación.*

Sin embargo, como se ha indicado en las páginas anteriores, ya para la época de aprobación de esta constitución, el Estado hondureño había abandonado casi totalmente la ejecución de la reforma agraria.

### **5.3. EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO**

Desde el punto de vista jurídico, el principal instrumento es la Ley de Modernización del Estado que fue aprobada por el Congreso Nacional el 11 de diciembre de 1991 y entró en vigencia el 7 de enero de 1992. Desde el punto de vista institucional, es fundamental la labor de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, que es la encargada de la ejecución del Programa Global de Modernización del Estado. Esta comisión recibe el apoyo de comisiones de modernización, de carácter transitorio, que existen en el interior de los ministerios. Adicionalmente, desde el punto de vista institucional, desempeña un papel importante la Comisión de Privatización que funciona adscrita a la Secretaría de Finanzas, anteriormente conocida como la Secretaría de Hacienda. El proceso de reforma del Estado en Honduras comprende las siguientes áreas estratégicas:

1. Reformas institucionales del Poder Ejecutivo
2. Descentralización y fortalecimiento municipal
3. Reformas al sistema de justicia
4. Control de la corrupción
5. Fortalecimiento del Estado de Derecho y la sociedad civil
6. Reformas del sistema político-electoral

## 7. Reformas al sistema legislativo

En la institucionalización de la reforma estatal en marcha deben considerarse dos etapas; la primera, hasta 1989, cuando las iniciativas eran fundamentalmente sectoriales y la segunda, a partir de 1990 cuando se crea la Comisión de Modernización y se diseña un amplio programa de modernización del Estado.

Por otra parte, es preciso señalar que en el proceso de reforma hay que distinguir los cambios planeados y el surgimiento relativamente espontáneo de ciertas instituciones, como resultado de ciertos procesos no previstos, que son una respuesta del Estado a problemas específicos, por ejemplo, la creación de la Secretaría del Ambiente, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) que surge como una medida de compensación social frente a los problemas causados por los programas de ajuste estructural. Lo mismo podría decirse del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).

### 5.3.1. Los problemas del Estado hondureño

En general, el diagnóstico de los organismos internacionales enfatiza dos tipos de problemas, los que tienen que ver simplemente con una buena gerencia y/o una buena administración (reforma administrativa), y los que tienen que ver con la orientación de la política económica (reforma de la estructura y funciones del Estado). Naturalmente, estos problemas, así como sus soluciones están interrelacionados, pues la corrección de los problemas de buena gerencia deberá llevar a reducir los costos de la operación estatal, y, con ello, a ayudar a resolver los problemas de déficit fiscal y de deuda externa. Asimismo,



deben llevar a un Estado más eficiente. Es indudable que la reforma administrativa en Honduras es necesaria para llevar a cabo una estrategia de desarrollo sostenible, pues esta supone cambios importantes en las instituciones y en su forma de operar. Por ejemplo, una mayor agilidad y eficiencia en la persecución de los delitos ambientales, es absolutamente necesaria, especialmente en el caso de los incendios forestales provocados.

De acuerdo con el diagnóstico de los organismos internacionales, en este caso el BID, el sector público tiene los siguientes problemas:

- ❑ Está sobredimensionado
- ❑ Es ineficiente. Desarrolla actividades que pueden ser desarrolladas mejor por la iniciativa privada.
- ❑ La estructura administrativa es compleja y, en parte, obsoleta (BID, 3).

Este diagnóstico es compartido por el Banco Mundial, el cual en un documento reciente plantea que los principales problemas del Estado hondureño son:

- ❑ Además de la magnitud misma de los gastos públicos, la compleja y superextensa estructura del sector público está mal equipada para responder a las necesidades y prioridades del país. Existe una serie de distorsiones tanto en la definición de responsabilidades y en el tamaño del Estado, como en la cantidad y composición del personal que se necesita para llevarlas a cabo. Muchas de las actividades que el gobierno desempeñó son ahora obsoletas, atendidas mejor por el sector privado, o

centralizadas ahora y pueden ser llevadas a cabo más eficientemente por las oficinas regionales y/o los gobiernos locales (Banco Mundial,1996: 2).

- ❑ "problemas organizativos, incluyendo la falta de coordinación entre las entidades públicas y traslape de funciones, y costos administrativos muy grandes en relación al costo de los programas" (Banco Mundial, 1996: 2).
- ❑ Elevado nivel de burocracia y desorden organizativo.
- ❑ Falta de control del gasto debido a una administración pública deficiente.
- ❑ El sistema legal ha sido incapaz de seguir el paso del crecimiento del gobierno de manera organizada. Se ha agregado instrumentos legales de manera instrumental, sin un marco conceptual consistente para la organización del sector público." (Banco Mundial, 1996: 2)

### **5.3.1.1. Servicios públicos**

Dentro de las áreas a modernizar hay que considerar los servicios públicos, los cuales son notoriamente deficientes:

- ❑ Escasa cobertura
- ❑ Baja calidad de los servicios
- ❑ Distorsiones tarifarias
- ❑ Problemas de mantenimiento

- ❑ Altos costos de inversión y de endeudamiento externo

Estas deficiencias son el resultado de la ausencia de la competencia (porque son monopolios) y de la falta de un marco legal eficiente (BID, 4).

### 5.3.1.2. Empleo

En materia de empleo, el sector público presenta los siguientes problemas:

- ❑ Exceso de personal, particularmente en los niveles de menor remuneración.
- ❑ "La estructura de empleo es inadecuada y el manejo es débil.
- ❑ Los niveles y clasificaciones de trabajo no toman en cuenta las calificaciones y grado de responsabilidad.
- ❑ Se carece de un sistema de evaluación y los programas de entrenamiento son limitados.
- ❑ Actividades redundantes, alto ausentismo y empleo sin funciones claramente definidas." (BID, 5).

En materia de recursos humanos, el Banco Mundial plantea que éstos, además de excesivos, no están bien ubicados. Para enero de 1994, el Poder Ejecutivo tenía 122,000 puestos permanentes, distribuidos de la siguiente forma:

- ❑ 35,000 bajo el Régimen del Servicio Civil
- ❑ 35,000 son maestros de planta

- 25,000 en instituciones descentralizadas
- 7,000 en los municipios
- 20,000 son personal administrativo y militar de la Secretaría de Defensa.

De acuerdo con la misma fuente de los 102,000 puestos no militares en 1994, 88,000 (86%) están en el gobierno central (no empresarial), lo cual significa que mucho del empleo está dedicado a actividades del gobierno central. (Banco Mundial, 1996: 2)

Cabe destacar que el problema del exceso de empleados en el Estado ya ha sido apuntado por autores hondureños y centroamericanos en las pasadas décadas. Por ejemplo, el siguiente cuadro, elaborado por Posas y Del Cid, muestra la tendencia creciente del empleo público durante la segunda mitad de la década de 1960 y los primeros años de la década de 1970.

Cuadro 5.1. Empleados permanentes por año

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Gobierno Central	25218	27763	30105	25457	29495	30454	30395	31142	31783
Organismos Autónomos	2946	3409	3515	4305	4937	5238	5653	6354	6795
Total	28164	31172	33620	29762	34432	35692	36048	37496	38578

Fuente: La construcción del sector público y del Estado nacional. 1876-1979.

Mario Posas y Rafael Del Cid. Página 156. Primera edición. EDUCA. 1981. Costa Rica.

Resulta pues, evidente, que el Estado hondureño ha sido una importante fuente de empleo, lo que obedece tanto al tamaño del aparato institucional, que demanda una cantidad apreciable de trabajadores, como a las características del sistema político hondureño, particularmente el clientelismo, dado que, el otorgamiento de un empleo público es un mecanismo para mantener la adherencia de electores y activistas de los partidos políticos, especialmente de los partidos políticos tradicionales. Este tipo de prácticas han

institucionalizado lo que se conoce como "paracaidistas", quienes son formalmente empleados públicos, pues aparecen en la contabilidad estatal y cobran un sueldo, pero con frecuencia su verdadera labor es la realización de proselitismo político a favor de su líder:

*"Este exceso de personal, que opera en todos los niveles de la administración pública, parece más notable en aquellas funciones administrativas generales y dentro de ellas, en los cargos de menor jerarquía, es decir, en la base de la administración pública, lo que lógicamente significa una plétora de personal de muy bajas calificaciones técnicas. Esta situación tiene algunas conexiones obvias con ciertos rasgos de la política de la mayoría de nuestros países. Así se observa, por ejemplo, que los cambios de gobierno operan ensanchando la base del empleo público y removiendo funcionarios de alta jerarquía, lo que tiene una influencia doblemente negativa en la calidad de la administración pública, pues además de agravar el problema del exceso de personal imposibilita una continuidad en la función técnica del Estado." (Ricardo Cibotti y Francisco Weffort, Características sociológicas del Estado y la Planificación del Sector Público, reproducido por PROCCARA, El Estado y el desarrollo económico, Tegucigalpa, 1975, p. 42-25. Citado por Posas y Del Cid, pag 156).*

Curiosamente, en el diagnóstico de los organismos internacionales sobre los recursos humanos no se menciona el problema de la inestabilidad laboral en ciertas instituciones del Estado, lo cual es un obstáculo importante para la eficiencia. Esto también se origina en el sistema político, pues cada cambio de gobierno, da lugar a cambios de la burocracia, de

manera que es difícil disponer de una burocracia eficiente, lo que también obedece al clientelismo.

### 5.3.1.3. Política económica

Otra área de reforma es: "la administración de la política económica", que estaba a cargo de tres secretarías: Hacienda, y Crédito Público, Economía y Comercio y SECPLAN. Los problemas identificados en esta área son:

- ❑ Funciones complementarias que no están adecuadamente coordinadas.
- ❑ Funciones obsoletas y/o redundantes
- ❑ Funciones mezcladas y a veces duplicadas.

Además, se acusa que: "muchas de las funciones de economía y planificación reflejan la política intervencionista de los años setenta y se encuentran obsoletas."

Estos objetivos apuntan a un replanteamiento bastante radical del papel del Estado. En palabras del BID, este nuevo papel se dará:

*"(i) Traspasando al Sector Privado parte de la provisión de servicios y bienes públicos, concentrando la actividad del Estado en las funciones de decisión de políticas y de normatividad y de regulación; (ii) reestructurando la organización de las instituciones del Estado con miras a que se ajusten a las nuevas tendencias de*

*una economía de mercado y hacerlas más eficientes; (iii) reduciendo el tamaño del Estado mediante la reducción del empleo; y (iv) racionalizando las decisiones de política económica y programación de inversiones, también bajo las nuevas tendencias de la economía." (BID, 1-2).*

### **5.3.2. Los objetivos del proceso de reforma**

La propuesta de reforma es congruente con la política económica neoliberal, que se impulsa con particular énfasis en la presente década: "... Honduras desde 1990 inició un proceso de reforma estructural, que lo lleva a abandonar el modelo de capitalismo de Estado - donde el Estado jugaba el papel de conductor y motor del desarrollo económico - para insertarse en la tendencia moderna y universal de insertar la economía hacia el mercado." (BID, 21).

En palabras del mismo BID, la reforma o modernización del Estado: "se basa en la necesidad de replantear el papel del Estado en la economía, reconociendo la necesidad de traspasar al sector privado la provisión de servicios y bienes públicos y tratando de concentrar la actividad del Estado en las funciones de decisión de políticas, de normatividad y regulación" (BID, 8).

Desde la perspectiva del Banco Mundial, la percepción del tipo de Estado que se logrará con el proceso de reforma es la misma del BID:

*"el Estado se limitará a aquellas funciones que son propias del sector público, eliminando funciones obsoletas y redundantes y separando de la responsabilidad del Estado aquellas que puedan ser desempeñadas mejor por otros actores. Esto irá acompañado de una reducción de personal, mejora en su composición, y descompresión selectiva de salarios. La meta general del programa es desarrollar un sector público eficiente, con finanzas balanceadas, que responda a las necesidades de servicios de calidad por parte de la sociedad, en un entorno que conduzca al desarrollo y crecimiento del sector privado." (Banco Mundial, 1996: 2-3).*

En consonancia con lo anterior, la reforma del Estado, según el BID, es necesaria para lograr los siguientes objetivos:

- ❑ Reducir los gastos del gobierno, que ayudará a "restablecer la estabilidad macroeconómica, fiscal y de balanza de pagos del gobierno."
- ❑ Hacer más funcional y eficiente al Estado.
- ❑ Fomentar el desarrollo de una economía de mercado libre

En materia de servicios públicos, la reforma estatal se orienta a: " ... la reestructuración de los principales servicios públicos para liberar al Estado de una considerable carga de deuda pública, de inversión y de costos operativos, por medio de una mayor participación del sector privado. El objetivo es promover mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos de Telecomunicaciones, Electricidad, Aeropuertos y Puertos." (BID, 11).



En materia de Aviación Civil, la estrategia busca descentralizar la Dirección General de Aeronáutica Civil, actualmente bajo SECOPT "creando una empresa pública autónoma para operar algunos de los aeropuertos y servicios de navegación, extender concesiones de servicios comerciales al sector privado y crear un ente normativo y regulador desconcentrado autónomo." (BID, 15)

En cuanto a puertos, probablemente la estrategia consiste en que la Empresa Nacional Portuaria (ENP) se convierta en entidad reguladora, en tanto que los puertos serán concesionados a operadores privados.

Por otra parte, en la ENEE ya se ha iniciado la participación de la empresa privada, particularmente en generación y se ha trasladado también lo que es facturación. La reforma de la ENEE se viene dando desde 1991. En 1994 se aprobó la Ley Marco del Subsector eléctrico. Con esta ley, entre otras cosas, se creó la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), organismo de supervisión y control.

En materia de comunicaciones e infraestructura: "La estrategia es reestructurar a SECOPT, dándole un papel de órgano político y regulador y traspasando al sector privado las actividades operativas tales como el desarrollo de la infraestructura y mantenimiento." (BID, 20).

Por otra parte, la reforma administrativa pretende lograr: "...un cambio profundo en el papel del Estado en la economía, a través de la racionalización del sector público en términos tanto de sus funciones como de su organización personal ... La reforma administrativa se

hará mediante dos sub-componentes: la reforma institucional y racionalización del régimen de empleo y salarios" (BID, 18-19).

Hay que agregar, también, que el Programa de Modernización del Estado pretende: "... apoyar el proceso de participación del sector privado, mediante la privatización y concesionamiento de servicios públicos importantes y reducir las superposiciones funcionales, mediante la reestructuración de instituciones claves. Asimismo, busca racionalizar los sistemas de empleo y salarios."

### **5.3.3. Los actores del proceso de reforma**

Los principales actores del proceso, además del propio Estado, han sido las instituciones y gobiernos que han orientado y apoyado financieramente el proceso:

- PNUD
- Banco Mundial
- BID
- AID
- Gobiernos de países desarrollados, como el de España, Japón y Alemania.

El PNUD, a través de consultores (expertos), ha apoyado al Gobierno en:

- Elaboración, discusión y aprobación preliminar del programa Global de Modernización del Estado.

- Elaboración y presentación al Congreso Nacional del Anteproyecto de ley para la Modernización del Estado
- Organización del proceso de concertación
- Promoción de proyectos

Hay una especie de división institucional del trabajo, en lo que se refiere a reforma, ya que el Gobierno alemán apoya ciertas iniciativas, el Banco Mundial otras y el BID otras. Sin embargo, resulta evidente que los principales organismos participantes son el Banco Mundial y el BID.

En cuanto a la participación ciudadana, no ha existido, aunque formalmente se ha hablado de la concertación de las medidas que se llevan a cabo como parte del proceso de reforma.

#### **5.3.4. La orientación teórica de la reforma**

La reforma se concibe, en los organismos internacionales, como parte integrante del proceso de ajuste estructural, de manera que se orienta al establecimiento de una economía de mercado libre, con una vigorosa empresa privada, mientras que el Estado se encarga únicamente de la regulación.

En el caso específico de Honduras, esta interrelación entre reforma y ajuste estructural ha sido reiteradamente manifiesta. En palabras de la Comisión de Modernización:

*"No obstante que el proceso de modernización estatal dio inicio en el contexto de un fuerte programa de estabilización financiera y ajuste estructural, el énfasis en los esfuerzos no ha correspondido exclusivamente al apoyo del programa de reordenamiento de la economía, sino que gran parte de las prioridades y acciones inmediatas están orientadas a enfrentar graves problemas del sistema político, jurídico y social" (Informe del período 1990 - 1994. Comisión Presidencial de Modernización del Estado, 6)*

Es evidente que el programa de reforma es resultado de orientaciones conceptuales con propósitos de largo plazo, pero también del proceso de negociación del Estado con los distintos actores sociales en cada momento del devenir social. En este sentido la inercia burocrática actúa como una especie de freno a las medidas que impulsan los organismos internacionales.

### **5.3.5. Las acciones de reforma**

Si bien este programa ha sido concebido en forma global, ciertos proyectos de reforma comenzaron en los años 80, como el de reforma del poder judicial. Esto indica que, por lo menos durante un tiempo, el proceso de reforma no ha tenido unidad, sino más bien ha estado marcado por su carácter fragmentario, no sólo desde el punto de vista institucional, sino conceptual. Sin embargo, a partir de principios de los 90 se llevan a cabo acciones coordinadas, en la mayoría de los casos, en el marco del programa de reforma.

En lo que sigue, se enumeran las principales acciones que se han realizado, en el marco del proceso de reforma.

### **5.3.5.1. En el Poder Ejecutivo**

#### **Acciones generales**

Dentro del poder ejecutivo se pueden mencionar las siguientes iniciativas de carácter general:

- En 1992 se estableció la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME).
- Se estableció la Comisión Consultiva para Privatización
- El Programa Nacional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.
- La creación de la policía civil.
- La creación del Comisionado de Derechos Humanos,
- El Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP), cuya ejecución está contemplada para el período 1994 - 1997. Este, que ya ha sido ejecutado parcialmente, con la desaparición de algunas secretarías de Estado y los cambios en la estructura orgánica de las que se conservan, fue elaborado con el apoyo del Banco Mundial.
- La creación de la Comisión Fiscal Interventora
- El Programa Nacional de Desburocratización de Servicios Estatales.

- La reestructuración de las FFAA, que incluye parcialmente la desmilitarización de la policía, con la creación de la Policía Nacional, que fue precedida de la creación de la Dirección de Investigación Criminal (DIC), que sustituyó a la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), que dependía de la militarizada Fuerza de Seguridad Pública. Habría que agregar también, la pérdida de control de HONDUTEL y de la Dirección de la Marina Mercante.
- Creación del Marco Institucional de Ciencia y Tecnología. Se creó el Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología.
- Aprobación de la nueva ley de administración pública, "para dar bases legales actualizadas y completas al proceso de modernización". Como resultado de esta reforma, se modificaron los ministerios. Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda se transformó en la de Finanzas, en tanto la de Planificación desapareció para dar lugar a la Secretaría Técnica de Cooperación (SETCO). También desapareció la Secretaría del Medio Ambiente, que se transformó en una subsecretaría de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente.
- La creación del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES). Esta institución no fue creada en el marco del programa de reforma, sin embargo, por sus características es potencialmente importante para el desarrollo del país. El CONADES fue creado en 1994, en el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). El CONADES se integra, bajo la Presidencia de la República, con participación gubernamental y de la sociedad civil.

## Acciones sectoriales

También se pueden mencionar los programas sectoriales y sub-sectoriales:

1. Ley Marco del subsector Eléctrico, elaborada con apoyo del Banco Mundial.
2. La privatización propuesta de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones, con apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional, AID, dependiente del gobierno norteamericano. Ya fue aprobada la Ley Marco del sector de telecomunicaciones y se reformó la ley de HONDUTEL.
3. Proyecto de Ley de la creación del Instituto Nacional de Estadística.
4. Reformas al Sistema de Formación Profesional, con el apoyo del Ministerio de Cooperación del gobierno alemán y la GTZ.
5. Reformas al Sector Agua y Saneamiento, con apoyo del BID y Banco Mundial.
6. Modernización y Fortalecimiento Institucional de la Administración del Trabajo. Con apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se creó la Oficina del programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional del Trabajo.
7. Programa de Modernización del sistema de salud.
8. Programa Nacional de Modernización de la Educación.
9. Se aprobó la Ley Marco del Sector de Recursos Naturales
10. Reforma financiera. Se aprobó la Ley de Instituciones del Sistema Financiero
11. En el área de ingresos, las medidas son:
  - Derogación del Régimen de Importaciones Temporales
  - Impuesto del 1% sobre el activo neto

- Incremento a precios del combustible
- Incremento a tarifas de electricidad
- Aprobación del Código Tributario

12. La Ley de Modernización del Sector Agrícola se aprobó en 1992, con base en el diagnóstico para la modernización que se realizó en 1989.

La mayor parte de las acciones se llevan a cabo mediante operaciones de préstamo de las instituciones financieras internacionales, como el BID, con la finalidad de impulsar el proceso de modernización, o bien mediante los llamados préstamos sectoriales, como energía, agua y saneamiento, que también contribuyen a la reforma.

En la actualidad, se está trabajando en la reforma de:

- Poder Judicial
- Poder Legislativo
- Agua y saneamiento
- Educación media y técnica
- Sector salud
- Administración tributaria
- Contraloría General de la República
- Procuraduría General de la República
- Proveduría General de la República



De igual manera se está trabajando en la reforma de empresas públicas:

- ❑ HONDUTEL
- ❑ ENEE
- ❑ SANAA
- ❑ ENP

También están siendo objeto de reforma las siguientes instituciones descentralizadas:

- ❑ Patronato Nacional de la Infancia
- ❑ Instituto Hondureño del Café
- ❑ Instituto Hondureño de Rehabilitación del Minusválido
- ❑ Fondo Hondureño de Inversión Social
- ❑ Instituto Hondureño de Seguridad Social
- ❑ Instituto de Formación Profesional
- ❑ EDUCREDITO (Instituto Hondureño de Crédito Educativo)

#### **5.3.5.2. La reforma del Poder Judicial**

El 9 de noviembre de 1985 se creó, mediante el acuerdo 323, la Comisión de Reforma del Sistema Judicial de Honduras. El principal antecedente hay que buscarlo en el "Programa de Asistencia Técnica para Centro América y el Caribe" que venía impulsando anteriormente el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

Los objetivos de esta comisión son:

1. Reformar la legislación vigente
2. Modificar las normas relativas a capacitación y formación en materia judicial
3. Implementar la reforma administrativa del Poder Judicial.

Hasta el año de 1993 la Comisión tuvo cooperación del ILANUD y de la Universidad de Georgetown, esta última financiada con fondos de AID..

Probablemente una de las reformas más importantes que se ha producido, es la creación del Ministerio Público como una entidad independiente del poder Judicial, lo que ocurrió durante la administración del Lic. Callejas (1990 - 1994).

No obstante que la reforma se inició desde la década pasada, todavía los avances son mínimos, aparentemente por la resistencia de los partidos políticos tradicionales.

### **5.3.5.3. Poder Legislativo**

Este es el poder en el que se han producido menos avances. Probablemente, lo más importante ha sido la decisión de reducir el número de diputados. Las dificultades para la reforma del poder Legislativo obedecen, probablemente, a que es parte de lo que se puede denominar el núcleo duro de la política hondureña, dado que las diputaciones al Congreso Nacional son obtenidas generalmente por los líderes políticos regionales o departamentales;

por otra parte, las diputaciones son objeto de negociación entre las corrientes que existen al interior de los partidos políticos. Además, el Congreso Nacional, debido a la inmunidad de que disfrutaban sus miembros, es refugio frecuente de políticos que tienen dificultades con la justicia.

## **5.4. BALANCE DEL PROCESO DE REFORMA**

### **5.4.1. Sobre el avance del proceso**

Como se ha indicado en las primeras páginas de este capítulo, no es objeto de este trabajo emitir un juicio sobre la coherencia del programa en marcha, ni sobre el nivel de ejecución, sin embargo, es preciso apuntar que la mayor parte de las medidas corresponden al poder Ejecutivo, de manera que hay un considerable retraso relativo en la reforma de los poderes Legislativo y Judicial. Esto se explica, en parte, porque la mayor parte del gasto se concentra en las actividades del Ejecutivo, de manera que desde este punto de vista resulta poco atractiva la reforma de los otros poderes del Estado. Por otra parte, lo que se puede denominar resistencia política es mayor en estos dos poderes, mientras que en el poder ejecutivo la resistencia puede ser más bien de la burocracia, aunque en la mayor parte de los casos no se trata de resistencia activa, sino de la fricción resultante de la inercia de la burocracia, la cual retrasa la ejecución de las medidas propuestas.

Esta resistencia, tanto la burocrática como la política, no obedece a la convicción de que el camino que se está siguiendo con la reforma es erróneo, sino únicamente a la defensa de

intereses y posiciones derivados de las estructuras actuales del Estado. Por ejemplo, un poder judicial más independiente y menos politizado, podría ser menos permeable a los intereses de los sectores política y económicamente dominantes de Honduras.

#### **5.4.2. Sobre el control del proceso**

Ante todo, hay que resaltar el escaso contenido nacional del proceso de reforma en Honduras, ya que su diseño es tarea de los organismos financieros internacionales, como el BID y el Banco Mundial. Sin intentar satanizar a estos organismos, es indudable que su visión de los problemas y los propósitos que animan a sus técnicos, con frecuencia no corresponden a los intereses nacionales. De hecho, el poder de los organismos financieros internacionales pone al descubierto que la soberanía de un país pequeño como Honduras es un atributo bastante ilusorio, pues establecen con un alto grado de detalle las condiciones que deben cumplirse para obtener los créditos destinados a la reforma del Estado. Con esta condicionalidad no se requiere planificación, ya que éstos son verdaderos planes, los cuales además tienen muchas posibilidades de ser ejecutados pues si no se hace, no hay desembolsos. En este sentido no son planes indicativos, sino planes rígidos, al estilo de los viejos países socialistas.

No obstante esta crítica, hay que reconocer que los organismos internacionales desempeñan un papel progresivo porque obligan a los sectores dominantes locales a que lleven a cabo ciertos cambios, muchas veces necesarios, que de otra manera sería bastante improbable que se realizaran.

Por otra parte, hay que apuntar que, independientemente de quién controle el proceso, nadie puede dudar de la necesidad de la reforma del Estado. Es evidente que a principios de la década de 1980 la sociedad hondureña en su conjunto, incluyendo al Estado, entró en crisis, cuya solución requiere profundos cambios, no sólo en lo económico, sino también en lo político e institucional. Considerando ésto, la reforma del Estado es absolutamente necesaria; asimismo, es preciso que esta reforma se lleva a cabo en el marco de un proceso de transformación o cambio de la sociedad en su conjunto.

En este sentido, el proceso de reforma del Estado es necesario, pero uno de los problemas es que ha estado bajo el control de los organismos internacionales, de manera que son éstos los que establecen los límites y posibilidades de la reforma.

#### **5.4.3. Sobre el diagnóstico**

Es correcto afirmar, como lo hace el BID, que ciertas funciones son obsoletas, pues la sociedad evoluciona, de manera que leyes, reglamentos y estructuras ya no se adaptan a las nuevas condiciones, siendo necesario cambiarlas, ya que los sistemas jurídicos, así como los sistemas institucionales que de ellos se derivan, tienden a fosilizarse.

Sin embargo, no se debe perder de vista que el diagnóstico responde a la concepción que sobre el papel del Estado prevalece en los organismos internacionales. Esto no puede ser de otra manera, pues las respuestas que se obtienen de la realidad, dependen de las preguntas que se hagan y éstas, a su vez, dependen del paradigma del cual se derivan.

Por la razón apuntada, este diagnóstico, si bien es correcto en gran medida, dada su orientación, es ciego ante problemas como la pobreza, pues supone que habiendo crecimiento económico, los problemas se resolverán automáticamente. Por otra parte, la sostenibilidad está totalmente ausente. De igual manera, la prevalencia de ciertos rasgos del Estado de Seguridad Nacional no se releva en el diagnóstico. Lo mismo podría decirse de características del sistema político que son verdaderos obstáculos para cualquier proceso de reforma estatal, por ejemplo, el clientelismo.

Por otra parte, el diagnóstico apunta a problemas que, en general, están relacionados con el tipo de Estado que se constituyó a lo largo de la posguerra, sin embargo, resulta claro que problemas como el exceso de personal en ciertos niveles del Estado tienen raíces más profundas, es decir forman parte de la cultura política, uno de cuyos rasgos es el clientelismo, lo cual no se pone de manifiesto en el diagnóstico de los organismos internacionales.

#### **5.4.4. Sobre el modelo**

El proceso de Reforma en Honduras se enmarca en el proceso de ajuste estructural, de manera que su objetivo fundamental es reducir el tamaño del Estado, lo que implica, fundamentalmente, transferir capacidades al sector privado y, en algunos casos, a los gobiernos locales. La estrategia global de los organismos internacionales pretende: " (i) eliminar las restricciones financieras, para lo cual apoyará programas que restauren la solvencia estatal , (ii) aumentar la productividad de la inversión para lo cual se apoyarán programas de privatización, promoción de inversión privada mejora de eficiencia estatal,

promoción de exportaciones y capacitación laboral y (iii) desarrollar el capital humano para lo cual se promoverá proyectos sociales."

Sobre el modelo de reforma que se está aplicando. Tres parecen ser los ejes de la reforma:

- Lo fiscal. El ahorro para poder pagar la deuda.
- Privatización.
- La eficiencia, probablemente medida en términos de acciones versus costos.

De lograrse los grandes objetivos del modelo, en conjunción con las otras medidas de ajuste estructural, darán lugar a un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la población:

*"En términos de efectos indirectos sobre los sectores sociales, a mediano y largo plazo, las reformas sobre los gastos aumentarán la competencia al reducir el monopolio del sector público sobre los bienes y servicios y recursos necesarios para su provisión, a la vez que expandirán el alcance competitivo del sector privado. Esto proporcionará un incentivo para una mayor productividad laboral al eliminarse del sector público duplicaciones y redundancias de funciones y transferir el empleo a mayores actividades comercializables del sector privado. La eficiencia mejorada pudiera liberar recursos que podrían dirigirse a grupos vulnerables que han experimentado los rigores del ajuste económico." (BID, 29-30)*

Evidentemente, aquí se manifiesta una confianza ciega en el supuesto automatismo del mercado, el cual es desmentido por los hechos, los cuales incluso son reconocidos por el mismo BID:

*"La experiencia en varios países ha demostrado que hay efectos de alza en los costos de los servicios cuando son operados por el sector privado, afectando a los consumidores. Para contrarrestar este efecto, el esquema escogido en la reforma de los servicios públicos, es que la normatización y regulación permanecen como responsabilidad del Gobierno, a través de las comisiones..." (BID, 32).*

En resumen, el modelo de reforma apunta a:

**Reforma estructural:**

- En el caso de las reformas sectoriales, generalmente se trata de la privatización y concesionamiento de servicios, mediante las llamadas leyes marco, como la del subsector eléctrico, comunicaciones, etc. Por lo general, el propósito es reducir a la entidad estatal al nivel de un ente regulador. Cuando subsiste el ente estatal como productor de servicios, requiere la participación del sector privado, como es el caso de HONDUTEL. Probablemente, el caso de la ENEE es distinto, pues ésta da la impresión de no ser atractiva porque está altamente endeudada. Es decir, se privatiza cuando la empresa es atractiva porque es "sana" desde el punto de vista financiero. El modelo de gestión de los servicios públicos, tales como telecomunicaciones, aeronáutica, electricidad y puertos, es una combinación de



privatización con concesiones, más la formación, en algunos casos, de empresas mixtas, lo que puede ser un paso previo para proceder a su privatización total. Se está creando pues un nuevo modelo de servicios públicos, en el cual las empresas públicas se encaminan a una situación en donde admiten participación privada, generalmente extranjera por la magnitud de las inversiones, y se crea una unidad especial para la regulación. En la actualidad, las empresas públicas son polifuncionales, pues poseen la responsabilidad de regular su campo de acción y, además, de prestar el servicio público especializado.

- Reducir el número de empresa y entidades estatales.

### **Reforma administrativa**

- Reducir el número de empleados.
- Modificar estructuras y procedimientos de las instituciones estatales. En este sentido, el modelo también incorpora la reforma administrativa, que consiste en la reforma de la estructura y la gerencia de todos los ministerios, como Educación, Salud, Servicios Sociales, Recursos Naturales, Infraestructura y Comunicaciones, con la finalidad de reducir costos y agilizar operaciones.

### **5.4.5. Los principales resultados**

Es evidente que la reforma es todavía un proceso en marcha, aunque bastante avanzado, que debe sortear las dificultades típicas de la implementación de programas y proyectos estatales, de manera que no se puede emitir un juicio absoluto sobre todo el proceso y sus

resultados. Sin embargo, se puede afirmar que se está creando un nuevo Estado que es compatible con el estilo de desarrollo que se deriva de las políticas de ajuste estructural, que identifican desarrollo como crecimiento, las cuales, además, se derivan de una concepción que supone que la economía de mercado libre es la mejor solución para los profundos problemas económicos, sociales y ambientales de la sociedad hondureña. En tanto confía en los automatismo del mercado, este Estado no es compatible con una estrategia de desarrollo social y ambientalmente sostenible.

Se supone que con la privatización de los servicios públicos se resolverán los problemas de demanda insatisfecha, pero el problema es a qué precio. Es difícil aceptar que una propuesta de este tipo funcione en un país de pobres. Esto implica suponer que el automatismo del mercado funcionará y que el crecimiento traerá el desarrollo. Sin embargo, es claro que una buena solución para aumentar la inversión es la capitalización por la vía privada, que puede ser extranjera, considerando la magnitud de la inversión requerida.

En todo caso, la privatización parece tener resultados dudosos, pues eleva los precios, por una parte y, por la otra, porque es igualmente dudosa la eficiencia del sector privado. De hecho, es necesario reformar al sector privado, pues está deformado, ya que se acostumbró al mercado cautivo y a la ineficiencia, lo cual indica que el problema de la eficiencia debe remitirse a la sociedad en su conjunto. Con frecuencia la calidad de los servicios del sector privado es baja, ya que sustenta su incremento de ganancia en la reducción de costos por la vía de la reducción de la calidad de los insumos que utiliza. Otra manera de obtener ganancias, es mediante la obtención de contratos del Estado, pero mediante la corrupción.

En cuanto a la función de Planificación se puede decir que se ha eliminado, no simplificado, y ha sido sustituida por la planificación hecha en los organismos internacionales, que a través de sus consultores diseñan los programas de reforma. Dentro de la concepción que se impulsa, prácticamente se deja al automatismo del mercado, la corrección de los problemas desencadenados por el ajuste y la reforma. La planificación es importante como medio para orientar el desarrollo, aunque no debe ser el mismo estilo de planificación del pasado. Al respecto, una herramienta importante puede ser la planificación territorial o espacial.

Una de las debilidades de todo el proceso es la falta de participación, pues aunque formalmente se plantea la participación y la concertación del proceso de reforma, en la práctica se ha seguido el mismo modelo vertical y jerárquico de ejecución.

Los problemas de buena gerencia no son simples, en realidad, son muy complejos, pues tienen que ver con ciertas características del sistema político. Por ejemplo, el exceso de personal en los niveles de menores salarios obedece al clientelismo del sistema, pues es un medio para mantener la adhesión de los electores y activistas del partido político de gobierno.

Si bien este es un balance crítico, no se puede adoptar una posición de rechazo total al proceso de reforma, puesto que éste, en principio, es necesario. Incluso la presencia de los organismos financieros internacionales tiene un impacto positivo en cierto sentido, ya que literalmente obliga a los sectores dominantes locales a implementar ciertas medidas que, independientemente de quien las impulse, son necesarias.

## **CAPITULO VI LA REFORMA DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIALMENTE SOSTENIBLE DE HONDURAS**

En este capítulo se presenta una propuesta general para la reforma del Estado, que pretende ser una alternativa, pero también un complemento frente al proceso de reforma que se encuentra actualmente en marcha.

Como se recordará, en el capítulo anterior se plantea que el proceso de reformas es necesario, incluso se acepta que muchas de las medidas que se están implementando son necesarias, pero se plantea que el tipo de Estado que se está construyendo no es capaz de impulsar una estrategia de desarrollo sostenible, porque es compatible con una estrategia de mercado libre, para la cual la pobreza y el medio ambiente no son temas centrales. Por esta razón es que se resalta la necesidad de hacer un planteamiento alternativo sobre la reforma del Estado.

Como se verá, en este capítulo se intenta revalorizar el papel del Estado, frente a los planteamientos en boga, sin embargo, no se trata de reivindicar el Estado por sí mismo, dado que éste ha causado graves daños a la economía del país; por ejemplo, es evidente que los niveles de corrupción existentes, en el pasado y en el presente, no permiten una acción eficiente del Estado.

## **6.1. EL CONSENSO: UNA CONDICION PREVIA PARA EL ÉXITO DE LA REFORMA**

Aunque en la bibliografía reciente sobre el Estado se discute sobre la eficiencia de la empresa privada y la ineficiencia del Estado, en mi opinión, el problema no ha sido bien planteado, dado que el verdadero problema es el de la eficiencia de la sociedad nacional y, por lo tanto, de todo el sistema social (instituciones y organizaciones) para garantizar la reproducción y felicidad de todos y cada uno de sus miembros.

La sociedad hondureña es una realidad, y el Estado, la empresa privada, los partidos políticos, la empresa privada, los trabajadores, etc. son parte de esa sociedad. El mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros de la sociedad en su conjunto, resultado último del proceso de desarrollo, sólo es posible si todos los miembros (o al menos la mayoría), corporativos (institucionales) e individuales son eficientes en cuanto a su capacidad de contribuir al desarrollo.

Por supuesto, ésto supone que existe, inicialmente, como condición absolutamente necesaria, la disposición de contribuir a ese objetivo común. Este, a su vez, requiere consenso, el cual resulta de un proceso de negociación entre los distintos miembros corporativos (instituciones, organizaciones y grupos de interés), dado que los individuales no tienen capacidad de negociación. Ahora bien, para que ésta se dé es preciso que los distintos miembros corporativos (sociedad civil) reconozcan, primero, a los demás como dotados de poder y, segundo, que exista la convicción de que no se puede lograr la eficiencia sin la contribución de cada uno de los miembros corporativos.

Naturalmente, para iniciar el proceso de negociación debe existir un mínimo de buena voluntad (traducida en decisión política). Es decir, por lo menos el bloque de fuerzas sociales y políticas que influyen en el poder del Estado (o lo controlan) debe estar convencido de que esta dirección es correcta para la sociedad. No obstante, no debe esperarse que todos los miembros de la sociedad estén de acuerdo. Lo importante es que el bloque en el poder tenga la capacidad de convencer a un importante sector de la sociedad civil de lo correcto que es buscar el desarrollo. Al respecto, no debe olvidarse que la buena voluntad sin poder es casi nada, de manera que los planteamientos que apelan a la confianza y a la buena voluntad para realizar cambios sociales conducen a resultados dudosos.

Las relaciones entre el Estado, que es parte de la sociedad, y la sociedad civil, son relaciones de poder. Entre estos dos ámbitos hay un intercambio de poder. Por ejemplo, cuando el Estado reconoce jurídicamente la existencia de una organización, cualquiera que ésta sea, está reconociendo que ésta tiene poder porque existe, pero más importante es que le está confiriendo poder, para interactuar con otras instancias de la sociedad civil, pero también con el Estado mismo, en su conjunto y con cada una de sus instancias.

El Estado no es un ente totalmente autónomo de las fuerzas sociales que lo controlan. Es moldeado por los intereses de los grupos de poder, internos, y por las fuerzas internacionales, tales como los organismos financieros internacionales y los países desarrollados. Naturalmente, tiene algún grado de autonomía relativa respecto de los centros de poder de la sociedad civil, por ejemplo de los empresarios, pues existen muchas mediaciones entre este grupo de poder y la burocracia del Estado. Para el caso, se puede

suponer la existencia de un grupo empresarial tiene mucho poder económico y también político, pero se puede enfrentar a otro grupo empresarial que durante un período de gobierno tiene más vínculos con la burocracia estatal, lo que puede otorgar ventajas importantes en el proceso de negociación con el Estado.

Sin embargo, en los asuntos fundamentales son estos grupos los que marcan la dirección de las políticas estatales. Los procesos de expansión del Estado en el pasado han estado asociados a la voluntad de los grupos de poder, obteniendo beneficios sustantivos de la protección estatal. Hoy en día, son los mismos que propugnan la reducción del Estado.

## **6.2. ACERCA DEL TAMAÑO DEL ESTADO**

Los graves problemas que aquejan a la sociedad hondureña demandan un nuevo estilo de desarrollo que sea social y ambientalmente sostenible, por lo tanto, se requiere un Estado que sea capaz de impulsar este estilo de desarrollo. Este nuevo Estado no puede ser ni el Estado de la posguerra, que promovió el desarrollo hacia adentro, ni puede serlo el que promueven los organismos internacionales, aunque varias de las reformas hechas pueden incorporarse en proceso propuesto.

Este proceso de reforma del Estado debe enmarcarse en un proceso global de reforma de la sociedad, porque no es simplemente el Estado el que está en crisis, sino toda la sociedad, es decir, cambios en la actividad económica, en la sociedad civil, en la política y en el comportamiento frente al medio ambiente.

Ahora bien, el problema del Estado no es de tamaño, sino de funciones y, más allá de eso, de quienes influyen, qué intereses representa, pues si bien es cierto que la burocracia tiene su cuota de poder dentro del Estado, es ilusorio pensar que el Estado es un árbitro, aunque es innegable que en ciertas circunstancias puede desempeñar un cierto poder arbitral.

Con gran frecuencia, el tamaño del Estado no es un problema, sino más bien sus deformaciones, las cuales no son atribuibles al Estado mismo, sino a los sectores que influyen en el mismo; por ejemplo, el problema de los paracaidistas (personal que recibe salario sin trabajar) obedece a la conducta clientelista y a la corrupción de los partidos políticos tradicionales. Otro ejemplo de deformación es el Estado de Seguridad Nacional que se constituyó durante los años 80, provocado por la articulación de intereses de Estados Unidos, los grupos dominantes locales y los militares.

En realidad, el Estado en Honduras no está bien desarrollado, porque en muchos ámbitos sociales prácticamente no existe el Estado. Por ejemplo, en materia de desarrollo urbano y regional, es escasa la presencia del Estado. Otro tanto se puede decir en materia de seguridad, pues es evidente que no hay instituciones estatales competentes para lidiar en forma adecuada con los problemas de criminalidad. De igual manera, el Estado es una entidad casi invisible en algunas partes del territorio nacional, como los departamentos de Lempira e Intibucá; no se puede decir que ha habido una hipertrofia del Estado en esos departamentos. Obviamente, en algunos aspectos sí hay hipertrofia, por ejemplo, en el empleo público excesivo que da lugar al llamado "paracaidismo". Considerando las situaciones en las que hay "escasez" y "exceso" de Estado, se puede decir que éste se



encuentra deformado, de manera que la aspiración de la reforma debe ser producir un Estado equilibrado.

### **6.3. EL CONTEXTO INTERNACIONAL PARA LA REFORMA**

Las decisiones de política estatal no obedecen únicamente a las relaciones de poder que se dan en el interior de la sociedad. También hay que tener en cuenta que en el mundo hay una multiplicidad de centros de poder. Muchos de éstos son Estados, pero también hay otros centros de poder, como las empresas transnacionales, los organismos financieros internacionales, etc. Entre ellos también existe interacción e intercambio de poder.

La reforma del Estado y de la sociedad hondureña en su conjunto son necesarias, pero éstas deben darse teniendo en cuenta este contexto internacional que está más allá del control de esta sociedad. Esta complejidad del mundo genera una gran incertidumbre respecto de los resultados de los procesos de cambio que se puedan impulsar en un país pequeño, pero no existe alternativa, es preciso intentar el cambio.

Por otra parte, el éxito de la reforma del Estado y de la sociedad en su conjunto, está altamente condicionado por los niveles de endeudamiento. Difícilmente se puede pensar en una estrategia de desarrollo viable con una deuda externa que es igual al 124% del PIB y que, además, requiere un tercio de los ingresos de exportación para su servicio, en una situación en la que hay un déficit comercial permanente.

Dado que el sistema económico mundial funciona con arreglo a condiciones objetivas, es ilusorio esperar que éste pueda cambiar con llamados a la buena voluntad internacional o con llamados a la confianza de unos y otros. Pues, en la práctica, las cosas funcionan siempre que hay intereses visibles. Adicionalmente, es preciso señalar que el elevado nivel de endeudamiento vuelve más vulnerable a Honduras frente a los organismos internacionales que propugnan por la adopción de las medidas de tipo neoliberal

Es indudable que una propuesta de reforma estatal tiene que tener en cuenta esta realidad, sin embargo, dado que el desarrollo humano sostenible tiende a ganar cada vez más espacio como paradigma del desarrollo, de modo que las probabilidades de éxito de un planteamiento de reforma estatal para el desarrollo sostenible pueden ser elevadas.

#### **6.4. UNA PROPUESTA PARA EL NUEVO ESTADO**

Reformar al Estado implica modificar su relación con la economía y la sociedad en general, de la cual es parte, lo cual implica la modificación de sus funciones; esta modificación funcional implica modificar su estructura y su estilo de gestión. En otras palabras, la reforma consiste en:

- Modificar las funciones económicas, políticas y sociales del Estado.**
- Modificar su estructura y el estilo gerencial correspondiente a esta estructura.**

El tipo de Estado resultante del proceso de reforma, dependerá del modelo de desarrollo en el cual se inspira. Puede tratarse de una reforma cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo de

una economía de mercado libre, o bien fomentar un nuevo tipo de economía que abra posibilidades para la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, sin que ésto signifique la destrucción del medio ambiente. En otras palabras, así como el ajuste estructural y la reforma del Estado para apoyar este proceso, son simultáneos, la ejecución de una estrategia de desarrollo sostenible tiene que ser simultánea con la reforma del Estado para impulsar este nuevo modelo de desarrollo.

#### **6.4.1. El modelo de Estado**

Se propone un modelo de Estado que puede ser caracterizado de eficiente, el cual debe tener como función fundamental la promoción de la eficiencia de la sociedad, entendida como la capacidad para impulsar los objetivos de desarrollo ambiental y socialmente sostenible.

#### **6.4.2. Tareas del nuevo Estado**

**En lo económico**, debe ser un Estado que -facilitando el desarrollo de las actividades económicas, en el marco de las relaciones de mercado- establezca límites precisos a los efectos indeseables de la dinámica del mercado, lo que requiere la introducción de una ética, distinta de la ética del mercado, que oriente las medidas de política económica y social necesarias para tal efecto.

**En lo ambiental,** debe ser un Estado que promueva la preservación y -en lo posible- la restauración del medio ambiente, pero teniendo en cuenta que Honduras no puede renunciar al crecimiento, aunque éste debe ser ambiental y socialmente sostenible. No puede ser de otra manera, pues si la mayor parte de la población no tiene satisfechas sus necesidades básicas, es necesario elevar la producción para generar los bienes que satisfagan esas necesidades. Por modesto que sea el patrón de consumo, es indudable que se requiere incrementar en forma apreciable la tasa de crecimiento del PIB. Habrá que hacer esfuerzos para que la tecnología utilizada sea la apropiada, lo que debe ser entendido en tres sentidos; primero, que no sea intensiva en capital dado que existen altos niveles de desempleo, segundo, que se adapte a la cultura local, en cuanto sea posible, y, tercero, que sea amigable con el medio ambiente.

**Seguridad.** Esto demanda eficiencia en la labor de los organismos policiales y judiciales, pues hasta ahora se han mostrado incapaces de lidiar con la criminalidad creciente, pero también requiere la depuración de ambos, para asegurar el cumplimiento de la ley. El Estado debe promover la plena vigencia de la ley, para que sea efectiva la lucha contra la corrupción y la impunidad.

**Política social y promoción de la equidad.** En lo social, que se plantee como meta la reducción de la pobreza a límites inferiores al 20% de la población. Además, que se proponga como norma el respeto permanente a los derechos humanos y la promoción de la igualdad entre los géneros.

**Promoción de la competitividad.** Que promueva la renovación tecnológica de los procesos productivos, pero también el aumento de la calidad del sistema educativo nacional, para disponer de profesionales y fuerza de trabajo calificada.

**Democratización.** Esto demanda, en principio, el control de los civiles sobre el poder militar, pero también un perfeccionamiento de los mecanismos de participación, tanto a nivel societal como dentro de los partidos políticos.

**Fortalecimiento de la sociedad civil.** El Estado mismo debe promover la organización para la participación de los que actualmente son meros espectadores, y no actores, de los procesos sociales de Honduras. El punto de partida pueden ser las organizaciones vinculadas al ejercicio del poder local, sin embargo, en una sociedad como la hondureña el poder central seguirá siendo durante mucho tiempo el poder por excelencia, de manera que éste también debe ser influido por la sociedad civil organizada.

**Fomento de la participación.** Formular, en consenso con las organizaciones de la sociedad civil, las políticas públicas para el desarrollo, las que deberán ser evaluadas en consenso.

**Basarse en el principio de subsidiariedad.** Esto es, trasladar a la sociedad civil todas aquellas actividades que puedan ser mejor desarrolladas por ésta. De igual manera, deberán trasladarse la mayor cantidad de competencias desde el gobierno central hasta los gobiernos locales. Las estructuras de gobierno, inferiores al gobierno central, deberán tener las siguientes características:

- ❑ "Tener representación popular propia, como resultados de elecciones generales y libre, para poder legitimar el desempeño de sus funciones.
- ❑ Capacidad de deliberar leyes y ejercerla en el dominio de sus propias actividades y responsabilidades, diferenciando las que emite el Estado o las Municipales por su nombre específico.
- ❑ Tener su propio gobierno.
- ❑ Tener su propia administración y nombrar su equipo de trabajo.
- ❑ Definir su propio presupuesto" (Klaus Künkel, protocolo de Doctorado)

En resumen, este Estado debe desempeñar en forma eficiente el papel de coordinador de la división social del trabajo, de manera que sea factible el desarrollo y mejoramiento de la sociedad en su conjunto.

### **6.4.3. Areas de la Reforma**

#### **6.4.3.1. Fortalecimiento de la capacidad política**

Esta debe entenderse como el perfeccionamiento de la capacidad estatal "... para ordenar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas. No se trata de sustituir a los partidos políticos en su función de articulación de intereses, sino, a raíz de las debilidades del sistema partidista, buscar corregir las distorsiones más evidentes en la distribución del poder" (Guimaraes, en Colegio de México: PNUMA, 134).

El fortalecimiento de esa capacidad requiere, en forma simultánea, el fortalecimiento de la sociedad civil, de manera que es preciso estimular dicha organización. Naturalmente, existen riesgos, uno de ellos es que dichas organizaciones no sean autónomas, sino que estén bajo el control de los grupos de poder que controlan el Estado. En este sentido, lo ideal es que las organizaciones surjan del seno mismo de la sociedad civil, aunque es de esperar que esto ocurra a medida que, como resultado del proceso de reforma, se vaya democratizando la sociedad.

#### **6.4.3.2. Fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa del Estado**

La modernización institucional que ya se encuentra en marcha es un valioso aporte al proceso de reforma, ya que puede volver más ágiles a las instituciones estatales. No obstante, es preciso avanzar hacia un nuevo modelo de gerencia pública.

La organización extremadamente jerarquizada y lenta del El Estado, deberá ser sustituida por una organización más ágil y más "plana", en otras palabras, el "Estado red" debe sustituir al "Estado pirámide":

*"El problema de fondo es cómo optimizar los recursos limitados disponibles, y ello puede lograrse desde el nuevo paradigma gerencial con redes de instituciones interrelacionadas que maximicen la coordinación, la obtención de economías de escalas y la explotación de sinergias. Las viejas pirámides burocráticas son portadoras de grandes posibilidades de rigidez, inercia, disputas estériles por el*

*poder, lentitud, superposiciones y desaprovechamiento de recursos." (Kliksberg, 33).*

En este sentido, lo que se propone es cambiar el estilo de gestión. Esto requiere cambios en la cultura de la gerencia pública, mejorar los niveles de calificación de los funcionarios y reorganizar el entramado de relaciones al interior del Estado.

El Estado red necesita una gerencia pública distinta, más dispuesta a la coordinación. Que ve cómo los objetivos del sector público se cumplen mejor a través de la acción combinada. La burocracia ideal ya no es la tradicional jerárquica, sino flexible, capaz de adaptarse a rápidos proceso de cambio.

Esta nueva estructura estatal debe acompañarse de un nuevo estilo gerencial público:

*"El nuevo paradigma en ciencias gerenciales indica que la excelencia no se halla en el gerente encerrado en su oficina, conectado con la organización por memorándums, dedicado a planificar, apoyado en e organigrama, los manuales de normas y los procedimientos. Siendo necesaria y útil la organización formal, el rendimiento final tiene mucho más que ver con un estilo gerencial activo. Un gerente que se encuentra con todos los actores, que negocia permanentemente con otras entidades, que logra visualizar cuáles son realmente los problemas estratégicos en que debe concentrarse, que descentraliza." (Kliksberg, 34)*



Al mismo tiempo, debe cambiarse la actitud de los funcionarios públicos frente a los ciudadanos, a los cuales debe percibir como "clientes", cuyas necesidades debe satisfacer porque son los que pagan los impuestos que contribuyen a mantener la estructura del Estado.

Asimismo, este Estado tiene que hacer un esfuerzo por recuperar la credibilidad, la cual se ha perdido por la ineficiencia y corrupción. Esta credibilidad es importante para el funcionamiento de la relación sociedad civil - Estado.

Los procesos de descentralización que ya se encuentran en marcha también pueden contribuir a mejorar las capacidades técnicas del Estado, siempre que la descentralización signifique verdadero traslado de autoridad.

En las relaciones con la sociedad civil debe prevalecer el principio de subsidiariedad, pero sin perder de vista los peligros de la descentralización. En relación a la descentralización. Es evidente que es necesaria, pero hay que intentar precisar sus alcances. Uno de los peligros de ésta es que los órganos locales se vuelvan vulnerables frente a entidades nacionales poderosas, por ejemplo, grandes empresas privadas. En ese sentido, la descentralización no debe ser una receta general aplicable a todas las municipalidades y regiones, sino que debe ser un proceso al cual se vayan incorporando los órganos locales y regionales, según sus posibilidades.

#### 5.4.3.3. Fortalecimiento de la capacidad de regulación y coordinación

**Coordinación.** Es necesario que el Estado disponga de un órgano de coordinación, que sea el responsable de conducir el diseño de la estrategia de desarrollo sostenible y coordinar su ejecución. Es claro que si los recursos son escasos, es necesario asignarlos de la manera más eficiente. La coordinación debe ser menos centralizada, más ágil, más expedita y más consensuada. Como un caso especial, se debe impulsar el desarrollo de una política de planificación territorial, ya que esta es fundamental en la orientación de la inversión y los recursos. Desde el punto de vista estratégico, es preciso que exista una institución que oriente y planifique el uso del suelo en el país y que coordine las políticas sectoriales teniendo en cuenta sus aspectos espaciales. Por otra parte, la planificación territorial debe darse con la participación de los distintos actores afectados (empresarios, obreros, campesinos, movimientos ciudadanos, etc.).

Para que la coordinación sea más eficiente, es importante reiterar la importancia de la formación de las corporaciones departamentales, con claras competencias par al ejecución de las políticas de desarrollo territorial.

**Regulación.** El Estado debe ser regulador, pero esto no se puede aplicar como una receta. En determinados campos económicos, no se puede eliminar a priori la intervención directa del Estado. Por ejemplo, en un departamento depauperado como el de Lempira, es improbable que se pueda concesionar autopistas, porque las empresas privadas irían a la quiebra, de manera que allí debe intervenir el Estado, siguiendo un criterio de eficiencia social, como medio aliviar la pobreza y reducir las desigualdades regionales.

Por otra parte, la regulación debe ser acompañada de una gran capacidad institucional de ejecución, lo que supone un sistema legal que establezca sanciones claras y adecuadas para los transgresores, así como la existencia de instituciones capaces de aplicar dichas sanciones.

La regulación de la economía es necesaria, particularmente en áreas como:

- Medio ambiente
- Calidad
- Derechos del consumidor

Sin embargo, la ley (sanciones) y la policía deben ser fuertes de manera que se cumplan las regulaciones establecidas. Se necesita un Estado sumamente fuerte en materia de regulación debido a que el Estado es débil frente a:

- Empresarios influyentes
- Militares influyentes.
- Sistema jurídico no confiable.
- Corrupción

De manera que, por lo menos en principio, con menos Estado es imposible que la sociedad sea eficiente, porque las empresas no están acostumbradas a respetar la ley. Lo mismo se puede decir de una gran parte de los ciudadanos. La eficiencia supone el respeto al Estado

le Derecho (la Ley). El respeto a la Ley supone un Estado fuerte, con capacidad para aplicar sanciones, pero cuya conducta se ajusta al sistema jurídico existente.

#### **6.4.3.4. Fortalecimiento de la capacidad de garantizar la vigencia del estado de derecho**

**Seguridad.** Dados los elevados niveles de criminalidad, organizada y no organizada, es preciso fortalecer a los organismos encargados de la represión del delito, tanto a los de carácter policial como a los de carácter judicial. Sin embargo, estas acciones deben combinarse con el mejoramiento de las condiciones de cárceles y presidios, de manera que sea posible la rehabilitación de los delincuentes y el respeto a los derechos humanos.

**Poder Judicial.** Su reforma debe darse de manera que se logre su independencia y eficiencia, ya que es fundamental en la lucha contra la corrupción, la impunidad y la desigualdad en la administración de la justicia. En particular, debe crearse una instancia dentro del sistema judicial encargada de la lucha contra la corrupción y de leyes severas para enfrentar con este problema.

**Poder Legislativo.** Además de las reformas en marcha de los organismos auxiliares del Congreso Nacional, es preciso reformar la organización y funcionamiento del mismo. Entre otras, es preciso asegurar que se producirá la reducción del número de diputados, reformar el sistema de elección de los diputados, de manera que no sea por departamento, sino por distrito electoral. Este procedimiento permitiría democratizar el proceso electoral de los diputados.

**Fuerzas Armadas.** Es evidente que unas FFAA no sometidas al poder civil son un claro obstáculo para el proceso de democratización. Al respecto, la reforma debe realizarse en tres sentidos. Primero, es necesario depurarlas de los cuadros que participaron en la represión de los años 80 y de los involucrados en actos delictivos y/o de corrupción; segundo, es preciso establecer el control estatal sobre el sistema de inversiones, el cual también debe estar bajo el control del poder civil.

## CAPITULO VII CONCLUSIONES

1. Como resultado de los avances en materia científica y las preocupaciones por el mejoramiento de la calidad de vida de todos los seres humanos, ha surgido el paradigma del desarrollo humano sostenible. Su aplicación requiere introducir reformas en la estructura y funciones del Estado, de manera que éste tenga como objetivos claves de desarrollo el bienestar de todos los seres humanos y el disfrute de la naturaleza para ésta y las siguientes generaciones.

2. El análisis de los principales problemas de la sociedad hondureña, a nivel económico, social y político, indican que los enfoques de desarrollo y crecimiento, que se han aplicado en Honduras, como el modelo de desarrollo hacia adentro o el modelo neoliberal, no son sostenibles, tanto en términos ambientales como sociales. Para superar estos problemas se necesita una estrategia de desarrollo que sea social y ambientalmente sostenible. Esta estrategia es aún más necesaria para lograr insertar a Honduras en forma exitosa en un mundo cada vez más globalizado, que impone la competitividad como condición indispensable para sobrevivir.

3. En la actualidad se llevan a cabo un conjunto de medidas de carácter económico, que tienen el propósito de allanar el camino para el desarrollo de una economía de libre mercado. Al respecto, no se puede negar que la estabilidad macroeconómica, la reducción del déficit fiscal y en la balanza de pagos, así como la solución de los problemas de

inflación y deuda externa son necesarios, pero no son suficientes, para impulsar el desarrollo del país porque el mercado no produce desarrollo en forma automática.

Honduras enfrenta dos desafíos centrales en materia de desarrollo: la pobreza y el deterioro del medio ambiente. Dado que las políticas aplicadas hasta ahora no han conducido a hacer frente a estos desafíos, es necesario proponer objetivos de política distintos, que permitan al Estado y la sociedad civil orientar a Honduras por la senda del desarrollo humano sostenible. Estos objetivos deben estar orientados a:

- 1. Lograr la sostenibilidad ecológica.**
- 2. Lograr la sostenibilidad ambiental.**
- 3. Lograr la sostenibilidad social.**
- 4. Lograr la sostenibilidad política.**
- 5. Sostenibilidad económica**

4. El Estado hondureño es el producto de una compleja metamorfosis en la que han influido diversos factores, que van desde los cambios que ha experimentado la economía mundial, pasando por la herencia colonial, la presencia norteamericana, hasta los intereses de los cambiantes bloques de clases que han detentado el poder a lo largo de sus historia. Asimismo, en su larga metamorfosis, el Estado ha experimentado varios procesos de reforma, rediseño o modernización.

El Estado que se ha constituido en el período analizado es congruente con un estilo de desarrollo que no es compatible con una estrategia de desarrollo sostenible, tanto en lo

social como en lo ambiental, es decir, un Estado que pueda coordinar las energías sociales para superar la pobreza, y disponer de crecimiento económico sostenido, sin que eso signifique la destrucción del medio ambiente, sino más bien su conservación y, en lo posible, su recreación.

5. La estructura y funciones del Estado que se están reformando en la actualidad son las del Estado intervencionista que se constituyó durante las décadas 1950-70. La reforma en marcha, que es congruente con las políticas de ajuste estructural, pretende constituir un Estado que incursiones menos en la actividad económica, que permita el libre juego de las fuerzas del mercado y que sea más ágil.

Aunque el proceso de reforma en marcha es parcialmente útil para modificar el modelo de Estado de las pasadas décadas, el tipo de Estado que se está construyendo no es compatible con una estrategia de desarrollo sostenible, dado que es compatible con una concepción de desarrollo como crecimiento, la cual se implementa mediante los programas de ajuste estructural.

6. Aunque en la bibliografía reciente sobre el Estado se discute sobre la eficiencia de la empresa privada y la ineficiencia del Estado, en mi opinión, el problema no ha sido bien planteado, dado que el verdadero problema es el de la eficiencia de la sociedad nacional y, por lo tanto, de todo el sistema social (instituciones y organizaciones) que cree oportunidades para el despliegue de las capacidades humanas.



La sociedad hondureña es una realidad, y el Estado, la empresa privada, los partidos políticos, la empresa privada, los trabajadores, etc. son parte de esa sociedad. El mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros de la sociedad en su conjunto, objetivo último del proceso de desarrollo, sólo es posible si todos los miembros (o al menos a mayoría), corporativos (institucionales) e individuales son eficientes en cuanto a su capacidad de contribuir al desarrollo.

Los graves problemas que aquejan a la sociedad hondureña demandan un nuevo estilo de desarrollo que sea social y ambientalmente sostenible, por lo tanto, se requiere un Estado que sea capaz de impulsar este estilo de desarrollo. Este nuevo Estado no puede ser ni el Estado de la posguerra, que promovió el desarrollo hacia adentro, ni puede serlo el que promueven los organismos internacionales, aunque varias de las reformas hechas pueden incorporarse en proceso propuesto.

Este proceso de reforma del Estado debe enmarcarse en un proceso global de reforma de la sociedad, porque no es simplemente el Estado el que está en crisis, sino toda la sociedad, es decir, cambios en la actividad económica, en la sociedad civil, en la política y en el comportamiento de todos los individuos frente al medio ambiente.

Ahora bien, el problema del Estado no es de tamaño, sino de funciones y, más allá de eso, de quienes influyen, qué intereses representa, pues si bien es cierto que la burocracia tiene su cuota de poder dentro del Estado, es ilusorio pensar que el Estado es un árbitro, aunque es innegable que en ciertas circunstancias puede desempeñar un cierto poder arbitral.

El objetivo de la reforma del Estado debe ser la creación de capacidades para que pueda gestionar eficientemente la estrategia de desarrollo social y ambientalmente sostenible. La principal herramienta para el logro de este objetivo debe ser un sistema de interferencias en los procesos del mercado, que debe ser acompañado de un sistema de regulaciones.

Las áreas clave para la nueva reforma del Estado deben ser:

**Fortalecimiento de la capacidad política:** el fortalecimiento de esa capacidad requiere, en forma simultánea, el fortalecimiento de la sociedad civil, de manera que es preciso estimular dicha organización.

**Fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa del Estado:** la modernización institucional que ya se encuentra en marcha es un valioso aporte al proceso de reforma, ya que puede volver más ágiles a las instituciones estatales. No obstante, es preciso avanzar hacia un nuevo modelo de gerencia pública. La organización extremadamente jerarquizada y lenta del El Estado, deberá ser sustituida por una organización más ágil y más "plana", en otras palabras, el "Estado red" debe sustituir al "Estado pirámide"

**Fortalecimiento de la capacidad de regulación y coordinación:** es necesario que el Estado disponga de un órgano de coordinación. Es claro que si los recursos son escasos, es necesario asignarlos de la manera más eficiente. La coordinación no debe ser centralizadora de decisiones, sino más bien ágil, expedita y más consensuada. Como un caso especial, se debe impulsar el desarrollo de una política de planificación territorial, ya que esta es fundamental en la orientación de la inversión y los recursos.

El Estado debe ser regulador, pero esto no se puede aplicar como una receta. En determinados campos económicos, no se puede eliminar a priori la intervención directa del Estado. El Estado debe intervenir, siguiendo un criterio de eficiencia social, como medio aliviar la pobreza y reducir las desigualdades regionales, mediante, por ejemplo la distribución horizontal de los ingresos públicos.

**Fortalecimiento de la capacidad de garantizar la vigencia del estado de derecho:** para ello es necesario reorganizar y fortalecer a los órganos encargados de la seguridad pública. Hay que avanzar en la reforma del Poder Judicial para que éste logre su independencia y eficiencia, ya que es fundamental en la lucha contra la corrupción, la impunidad y la desigualdad en la administración de la justicia.

La vigencia del estado de derecho supone que los habitantes se acostumbren al respeto de las regulaciones emanadas del Estado, mediante un sistema de sanciones. Simultáneamente, los habitantes deben tener la capacidad de defenderse de los abusos e ineficiencias del Estado. La descentralización puede ser una importante contribución al logro de este objetivo, dado que "acerca" el Estado a los ciudadanos y facilita que éstos exijan la rendición de cuentas por parte de los órganos del Estado.

También es importante reformar la organización y funcionamiento del Congreso Nacional. Entre otras, es preciso asegurar que se producirá la reducción del número de diputados, reformar el sistema de elección de los diputados, de manera que no sea por departamento,

sino por distrito electoral. Este procedimiento permitiría democratizar el proceso electoral de los diputados.

UDI-DEGT-UNAH

## BIBLIOGRAFIA

1. Dennis Goulet. *Development indicators: a Research Problem, a Policy Problem..* The Journal of Socio-Economics, Volume 21, Number 3, pages 245-260, 1992. Jai Press.
2. Wolfgang Sachs (edit.). *The development dictionary. A guide to knowledge as power.* Witwatersrand University Press. Johannesburg, 1993.
3. Victor Anderson. *Alternative Economic Indicators.* 1991, Routledge, London.
4. World Comission on Enviroment and Development. *Our Common Future* (Oxford: Oxford University Press, 1987), 43. Citado por Anderson, página 12.
5. W.Beckerman. *In Defense of Economic Growth.* (London: Cape, 1974). Página 100, citado por Anderson, página 9.
5. E. Goldsmith, R. Allen , M. Allaby, J. Davoll, and S. Lawrence. *A Blueprint for Survival, special issue of The Ecologist.* January 1972, citado por Anderson, página 1.
7. . D.H. Meadows, J. Randers, and W. Behrens III. *The Limits of Growth,* (London:Pan, 1974), citado por Anderson.
3. F. Schumacher. *Small is Beautiful.* (London: Sphere, 1974) 122-3, citado por Anderson, página 4.

9. Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social, 1995.  
*Realidad de la Pobreza, el Desempleo y la Marginación en América Latina y el Caribe*  
Lecturas de Sociología, Departamento de Ciencias Sociales, UNAH, 1996, Honduras.
10. Lawrence Harrison. *Cultura, creatividad y desarrollo*. Lecturas de Sociología,  
Departamento de Ciencias Sociales, UNAH, 1996, Honduras.
11. Osvaldo Sunkel y Pedro Paz. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.  
Siglo XXI editores. Santiago de Chile.
12. Octavio Rodríguez. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. Siglo XXI editores,  
quinta edición, 1986. México
13. PNUD, Defensoría de los Habitantes y Consejo Nacional de Rectores. Coordinador  
Miguel Gutiérrez Saxe. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Costa  
Rica, 1994. Octubre, 1995.
14. Dennis Goulet. *La Doctrina Social de la Iglesia y la Economía. La Doctrina Social de  
la Iglesia y sus Aplicaciones Pastorales en México: Ponencias*. CEPS-CARITAS,  
México, 1991.

15. Zoran Trputec y Augusto Serrano. *Hacia Un Concepto De Desarrollo Humano Sostenible*. Mimeo, 1999.
16. El Colegio de México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Primer Foro del Ajusco. Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*. Colegio de México: PNUMA, México, 1995.
16. A. Giddens, *La Tercera Vía*, Taurus, Madrid, 1999. Citado por Mario Posas en *Lecturas de Sociología*, primer unidad, 1999, mimeo.
17. Merille S. Grindle (1996). *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press. Citado por Carlos Sojo, *Reforma Económica, Estado y Sociedad en Centroamérica*. FLACSO Costa Rica, 1998..
18. Carlos Sojo, *Reforma Económica, Estado y Sociedad en Centroamérica*. FLACSO Costa Rica, 1998.
19. Francisco Weffort. *Democracia Política y Desarrollo Económico*. Mimeo.
21. Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997. El Estado en un Mundo en Transformación*. Washington, D.C., 1997.
20. Mario Posas. *Lecturas de Sociología, primer unidad*. 1999. mimeo.

22. Norberto Bobbio y Nicola Mateucci. *"Sociedad Civil". En. Diccionario de Política.* México, Siglo Veintiuno Editores, citado por Sojo, 1998.
23. Bernardo Kliksberg (compilador). *El Rediseño del Estado: una Perspectiva Internacional.* Instituto Nacional de Administración Pública de México: Fondo De Cultura Económica: México, 1996.
24. Mario Ponce Cámbar. *Honduras: Política Agrícola y Perspectivas.* 1986. Mimeo.
25. Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE). *Construyendo Nuestro Progreso, Honduras 2005. una Propuesta Técnica.* Tegucigalpa, 1997.
26. Ramón Salgado. *Honduras: Subdesarrollo y Sector Agrícola (versión revisada).* 1997. Honduras. Mimeo.
27. José Acevedo y Ernesto Gálvez. *Perfil de Seguridad de Medios de Vida.* Junio, 1999. CARE - Honduras, Tegucigalpa.
28. Banco Interamericano de Desarrollo. *Preparación Plan de Operaciones para el Desarrollo de una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial. Honduras. Informe Preliminar.* Banco Interamericano de Desarrollo, Tegucigalpa. 2000.
29. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras. 1998.* PNUD, Tegucigalpa.



30. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras. 1999*. PNUD, Tegucigalpa.
31. Ricardo Rodas García. *Un Proyecto Hondureño de Desarrollo Económico Social*. Tegucigalpa. Honduras. 1997
32. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano, 1998*. PNUD, New York.
33. Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Honduras. Situación General de Salud y sus Tendencias*. OPS, 1999.
34. PROFOR - GTZ. *Plan de Acción Forestal (PLANFOR) 1996 -2015, volumen II*. Tegucigalpa, Honduras, 1996.
35. Darío Euraque. *El Capitalismo en San Pedro Sula y la Historia Política Hondureña (1870 - 1972)*. Editorial Guaymuras. Primera Edición en Español: enero de 1997.
36. María de los Angeles Chaverri. *La Formación Histórica de Honduras. Factores que Inciden en la Constitución de la Territorialidad de Honduras durante la Epoca Colonial*.
37. Juan Arancibia. *Honduras: Un Estado Nacional?*. Editorial Guaymuras. Honduras. 1994.

38. Guillermo Molina Chocano. *Estado Liberal y Desarrollo Capitalista en Honduras*. EDISOFF, Honduras, 1976.
39. Sucelinda Zelaya Carranza. *Honduras. Proceso de Configuración Territorial*. Julio 1991.
40. Mario Posas y Rafael del Cid. *La Construcción del Sector Público y el Estado Nacional*. EDUCA. 1981. Costa Rica.
41. Luis Mariñas Otero. *Honduras*. Editorial Universitaria, Tegucigalpa, 1983. Segunda edición.
42. Héctor Pérez Brignoli. *Economía y Sociedad en Honduras durante el siglo XIX*. Estudios Sociales Centroamericanos, No. 6 (1973): 51-82.
43. Alejandro Salomón Sagastume. *Cariás: el Caudillo de Zambrano. 1933 - 1948*. Graficentro Editores, 1988.
44. Matías Fúnez H. *Los Deliberantes. El Poder Militar en Honduras*. Editorial Guaymuras. 1996.
45. Tom Barry. *Central America Inside Out. The Essential Guide to its Societies; Politics and Economics*. Grove Weidenfield; New York.

46. Mario Posas. *Modalidades del Proceso de Democratización en Honduras*. 1991. Editorial Universitaria.

47. CODEH. *Propuesta de Modelo con Enfoque de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 1997. Honduras. Mimeo:

48. Secretaría del Medio Ambiente. *Diagnóstico Económico y Social de Honduras*. 1993. Mimeo.

49. Banco Mundial. *PMSTAC*, 19 de enero de 1996. mimeo.

50. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Honduras. Programa de Reforma del Sector Público. Propuesta de Préstamo*, 1995. Fotocopia.

51. Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado: Unidad Técnica: *Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal: Plan de Acción*. Tegucigalpa, 1995.

52. Comisión de Modernización. *Documentos varios*.

53. CONADES. *Boletín Informativo*.

54. Martín Carnoy. *El Estado y la Teoría Política*. Alianza Editorial. México, 1993.

55. Klaus Künkel. *La Organización del Estado en Alemania*. 26 De Febrero De 1997.

Conferencia dictada en el Postgrado Latinoamericano de Trabajo Social (PLATS).

Honduras.

UDI-DEGT-UNAH