

---

## desarrollo territorial

# P

## olíticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Honduras

Fernando García Merino



Instituto Latinoamericano y del Caribe de  
Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, diciembre de 2009



Este documento fue preparado por Fernando García Merino, en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, ejecutado por CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1994-7364      ISSN versión electrónica 1994-7372

ISBN: 978-92-1-323317-7

LC/L.3054-P

LC/IP/L.300

N° de venta: S.09.II.G.53

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Vigencia del discurso favorable al DET</b> .....	11
A. La normativa general .....	11
B. Los programas de gobierno.....	13
C. Los acuerdos de país .....	26
<b>II. Del discurso a la política pública: el universo de las políticas del DET/DEL</b> .....	43
A. La situación económica de Honduras a 2005 .....	43
B. La estrategia de reducción de la pobreza .....	48
C. El comisionado presidencial para la reducción de la pobreza .....	50
D. El programa de descentralización y desarrollo local (PRODDEL).....	50
E. El programa nacional de competitividad Honduras compite .....	53
F. El programa nacional de desarrollo local (PRONADEL).....	56
G. La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y su política de fomento del desarrollo económico local (DEL) .....	57
H. Las políticas públicas en Honduras .....	59
<b>III. De la política pública a la práctica institucional: lo sectorial</b> .....	61
A. La administración pública.....	61
B. La cooperación internacional.....	67
C. El consejo consultivo de la estrategia de reducción de la pobreza .....	73
D. Comisión ejecutiva para la descentralización del Estado (CEDE) y la Unidad Técnica de Descentralización (UTD).....	75

<b>IV. De la política pública a la práctica institucional: lo territorial (local)</b> .....	79
A. La Secretaría de Gobernación y Justicia .....	79
B. El proceso de descentralización y desarrollo local .....	80
C. Acuerdo de Cooperación Interinstitucional para el desarrollo territorial sostenible para un crecimiento económico y social de base amplia .....	89
<b>V. Desde lo local: autonomía y posibilidades de protagonismo territorial</b> .....	93
A. Los niveles de autonomía .....	93
B. Las competencias .....	94
C. La existencia de las mancomunidades en Honduras como alternativa para el desarrollo ....	97
D. Algunas experiencias .....	98
<b>VI. Síntesis e interpretación general del caso</b> .....	103
A. La síntesis .....	103
B. Interpretación general del caso .....	105
<b>Lista de acrónimos</b> .....	107
<b>Anexos</b> .....	109
<b>Serie desarrollo territorial: números publicados</b> .....	119

### Índice de cuadros

CUADRO 1	LOS FIRMANTES DEL PACTO EN EL MUNICIPIO .....	28
CUADRO 2	PROPUESTA DE ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO A FIRMAR .....	29
CUADRO 3	HONDURAS: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS .....	45
CUADRO 4	DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR CATEGORÍA DE POBREZA: NACIONAL, URBANO Y RURAL .....	46
CUADRO 5	ORGANIGRAMA DE LA ADELSAR .....	99

### Índice de gráficos

GRÁFICO 1	DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR CATEGORÍA DE POBREZA: NACIONAL, URBANO Y RURAL .....	47
-----------	---	----

## Presentación

---

Este estudio hace parte de una investigación comparativa realizada por el ILPES en el marco del Convenio con la GTZ sobre “Modernización del Estado, Desarrollo Productivo y Uso Sostenible de Recursos Naturales-componente de Gestión Económica Territorial” que tuvo lugar entre 2004 y 2007. Después de elaborada una pauta general de investigación, consultores nacionales de 10 países de la región realizaron los estudios nacionales sobre “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial (DET)”. Se escogió un grupo de países representativo de las diferentes regiones del continente, de sus diversas condiciones y características, mencionados de Norte a Sur: México, Honduras, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia, Argentina y Chile.

Desde finales de los años 1980 las preocupaciones por el desarrollo regional y urbano dieron un giro importante pues los gobiernos y actores económicos y sociales nacionales dejaron de ser los protagonistas exclusivos e ingresaron a la escena los gobiernos y actores locales, territoriales y globales. Este giro fue concomitante con procesos de apertura económica, reforma del estado, consolidación democrática y descentralización en buena parte de los países latinoamericanos y del Caribe. Durante esta primera década del siglo XXI comienza a producirse un giro de magnitud e importancia semejante al ya mencionado, caracterizado por la reaparición por las preocupaciones territoriales en las instancias nacionales y por el creciente énfasis en temas como la solidaridad, el asistencialismo y el desarrollo social. En estas condiciones, el ILPES ha considerado oportuno lanzar este esfuerzo de investigación comparativa que permita no solamente hacer un balance de lo sucedido en los últimos quince años, sino también prepararse para los cambios en marcha y por venir.

Los diez estudios nacionales han sido realizados bajo la orientación de una guía uniforme, elaborada siguiendo las recomendaciones metodológicas desarrolladas por los especialistas en estudios de caso. El estudio de caso suele confundirse con un estado preliminar o exploratorio de una investigación, así como suele atribuírsele características principalmente monográficas y descriptivas sin implicaciones teóricas. Se trata, en realidad, de investigaciones en el pleno sentido de la palabra, diseñadas con el propósito explícito de que la obtención de conclusiones generales de validez teórica y conceptual amplia, no se haga a expensas del conocimiento de la singularidad de cada caso y situación. Cada una de las diez investigaciones de caso se construyó alrededor de la exploración de cinco hipótesis generales que en su conjunto recogen las interrogaciones de teoría y política más relevantes.

La primera hipótesis, *la vigencia del discurso favorable al DET*, se mueve en el plano de la construcción del discurso político y de política económica que orienta las acciones públicas, así como la generación de nuevas reglas de juego para el conjunto de la sociedad. Pretende explorar si durante estos quince años ha habido o no un discurso favorable al desarrollo económico territorial, entendido como la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención. El seguimiento de esta hipótesis, como podrá observarse a través de la lectura atenta de los diez casos, permitió comprender las diferencias y semejanzas de acepción y enfoque otorgado a estas políticas en los diferentes países, e hizo posible precisar las continuidades y rupturas de este discurso al interior de cada uno de los países.

La segunda hipótesis, *del discurso a la política pública*, tiene la intención de establecer el contraste entre el discurso y la práctica, sus posibles divergencias, vacíos, convergencias. Adicionalmente intenta delimitar el universo de políticas públicas que en cada país se relaciona con el DET y conocer su mayor o menor grado de articulación. Además de medir la distancia entre lo que se dice y lo que se hace, esta hipótesis tiene la importancia de darnos a conocer el conjunto de políticas relacionadas con el DET, independientemente de si ellas son o no concientes de esta conexión.

La tercera hipótesis, *de la política pública a la práctica institucional: lo sectorial*, ahonda en esta exploración del contraste entre discurso y práctica, enfocándose en una preocupación estratégica para las políticas territoriales. Pretende observar con algún detalle cada uno de los sectores con prácticas políticas relevantes al DET y conocer el mayor o menor grado de articulación y coordinación mutua a nivel de lo nacional, lo regional y lo local. La hipótesis conjetura un alto grado de desarticulación y descoordinación pero al mismo tiempo, intenta hacer visibles las distintas arquitecturas organizacionales y financieras que hayan sido inventadas por los países para resolver la necesidad de garantizar una acción territorialmente coordinada de las políticas sectoriales nacionales.

La cuarta hipótesis, *de la política pública a la práctica institucional: lo territorial (regional, local)*, hace una exploración complementaria a la realizada a través de la tercera hipótesis pero enfocándose ahora en la manera como cada política sectorial territorializa su acción. Aunque el concepto de política regional desapareció, entendida como acción nacional para difundir el crecimiento y el desarrollo del centro a la periferia de cada país, numerosas políticas sectoriales siguieron recurriendo a distintas descomposiciones espaciales de los territorios nacionales, como una de sus estrategias de ejecución de políticas. Con esta hipótesis se pretende verificar si se da o no la existencia de estas múltiples formas de regionalización de la política pública, conocer sus vacíos de articulación y coordinación, e igualmente identificar soluciones y alternativas a estas dificultades que hayan sido adelantadas por algunos de los países estudiados.

La quinta y última hipótesis, *desde lo local: autonomía y posibilidades de protagonismo territorial*, pretende poner en evidencia cuales son los verdaderos grados de autonomía y capacidad de acción para el desarrollo económico ejecutable desde lo local e intenta identificar casos y procesos de DET destacables a nivel de cada país. La teoría del desarrollo local de los últimos veinte años se ha centrado en la exploración de esta quinta hipótesis, descuidando relativamente la exploración y el conocimiento de las otras cuatro. Por esta razón, el aporte de estos diez estudios debe evaluarse en

función del conocimiento aportado por la exploración de las cuatro primeras hipótesis y por la visión panorámica y de conjunto construida gracias a la presencia de todas cinco.

Cada una de las hipótesis y cada uno de los resultados específicos de los 10 estudios nacionales arroja información y aporta criterios de reflexión de particular relevancia para comprender el pasado reciente y preparar las orientaciones teóricas y políticas necesarias para confrontar los retos del presente y del inmediato porvenir. El ILPES espera que estos estudios nutran las discusiones nacionales en materia de DET, suscite reflexiones de futuro y motive el intercambio de experiencias, logros y fracasos, entre los distintos países de América Latina y el Caribe. Una síntesis de los diez estudios de caso está en proceso de preparación, lo que junto a los estudios individuales de países esperamos den origen a distintas actividades de difusión e intercambio de los resultados de estos trabajos, con el objeto que cumplan la finalidad de consolidar las acciones de política pública para el desarrollo económico territorial en nuestra región.





## Introducción

---

La presente investigación se enmarca en una iniciativa regional de la CEPAL que incluye estudios referentes a Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial en varios países de América Latina y el Caribe. En tal sentido se presenta este estudio para Honduras en el cual se realiza un análisis a través de los últimos quince años en lo que al Desarrollo Económico Territorial (DET) se refiere, en sus diversas aproximaciones y niveles.

Para dicho trabajo se ha seguido el Protocolo de investigación diseñado por el Programa CEPAL-ILPES-GTZ, buscando identificar si el discurso político incluye el DET en sus prioridades a lo largo del periodo en cuestión, si este discurso se plasma luego en las políticas de los gobiernos y del Estado, luego si estas políticas se aplican en la práctica tanto en un plano sectorial como territorial y finalmente cuáles son las posibilidades reales de que los territorios se conviertan en propulsores de su propio desarrollo como el del Estado.

La metodología de investigación ha incluido una exhaustiva revisión de la legislación relacionada al DET, de los planes de gobiernos de los Presidentes Reina, Flores y Maduro, así como de las propuestas pregonadas en la campaña de los cinco candidatos a la presidencia que participaron en las elecciones de 2005.

Se revisaron también diferentes políticas de gobierno, los planes de trabajo de las diferentes Secretarías de Estado, Programas y Proyectos tanto del gobierno como de Cooperación y Agencias de Desarrollo, a su vez se analizó una serie de acuerdos, declaraciones y pactos firmados por diferentes actores sociales y que tienen referencia al DET. Además se llevaron a cabo mesas de discusión con expertos en el tema, se entrevistó a

personas claves que incluyen Ministros, Directores, Cooperantes, Alcaldes y técnicos sobre como ellos perciben la situación actual respecto al DET y sus perspectivas de futuro.

Para finalizar se presentan una serie de conclusiones muy interesantes sobre lo que está pasando en Honduras en torno al DET, y que incluyen temas que van desde la planificación, el presupuesto, la coordinación, las capacidades local, así como de los roles de los actores del proceso.

Como resultado de este esfuerzo se cuenta con este Estudio que puede ayudar a comprender el nivel en el cual se encuentran las políticas DET en el país, al tiempo de servir de base para identificar a los actores e instrumentos necesarios para profundizar en el Desarrollo Económico Territorial en Honduras.

# **I. Vigencia del discurso favorable al DET**

---

## **A. La normativa general**

### **1. La Constitución de la República**

Luego de un largo período de gobiernos militares durante los cuales la preocupación principal de los mismos fue la seguridad nacional y la guerra fría, en 1981 se convoca a elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente la cual elabora la Constitución que es aprobada el 11 de enero de 1982.

Ya en dicha constitución podemos encontrar algunos artículos que se convierten en guías importantes de cual será la orientación del Estado de Honduras en lo que se refiere a facilitar e impulsar las capacidades de las comunidades locales para promover su propio desarrollo; en base a estas guías se fundamentan años después una serie de reformas, políticas, programas y proyectos que tienen como eje principal el Desarrollo de las comunidades del país. Por lo anterior es importante de manera resumida analizar lo que la Constitución nos dice respecto a territorio, niveles del Estado y régimen económico.

Según el artículo No.1 de la Constitución de la República, Honduras es un Estado de Derecho, soberano, constituido como República libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social.

El artículo No. 4 define como forma de gobierno la republicana y el Estado dividido en tres poderes; legislativo, ejecutivo y judicial complementarios e independientes, en consonancia con la estructura de la mayoría de las repúblicas occidentales.

El gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa. De él se deriva la integración nacional, que implica participación de todos los sectores políticos en la administración pública, a fin de asegurar y fortalecer el progreso de Honduras basado en la estabilidad política y en la conciliación nacional, tal y como reza el artículo No. 5 de la Constitución. En estas palabras ya se vislumbra claramente el énfasis que se da a la participación activa de los diferentes actores sociales para garantizar el progreso del Estado y que es un elemento fundamental del Desarrollo Económico Territorial.

Este principio de participación es reforzado más adelante, en el mismo artículo al instituir como mecanismos de consulta el plebiscito y el referéndum a efectos de fortalecer y hacer funcionar la democracia participativa.

Importante es que en el Título I, Capítulo II del Territorio, no se hace ninguna referencia a las posibilidades de generación de riqueza del mismo y se centra más que todo en los límites geográficos del país de acuerdo con la realidad política de la época en la cual se tenían problemas no resueltos de dicha índole con varios de los países vecinos.

En el Título V, Capítulo IX de las Instituciones Descentralizadas se resalta el principio de eficiencia y efectividad en la administración de los intereses nacionales, así como la satisfacción de las necesidades colectivas de servicio público. Es destacable el interés que se da al aprovechamiento de los bienes o recursos del Estado pertenecientes al mismo.

Continuando en el Título V en el Capítulo XI del Régimen Departamental y Municipal, se desprende la división del territorio nacional en Departamentos y éstos a su vez en Municipios Autónomos administrados por Corporaciones electas por el pueblo, las Corporaciones Municipales serán independientes de los poderes del Estado.

Se establece que el desarrollo económico y social de los municipios deberá formar parte de los Programas de Desarrollo Nacional, que el Municipio tendrá las tierras ejidales necesarias para su sostenimiento así como se le da la facultad para cobrar algunos impuestos que provengan de su comprensión municipal.

Es clara la falta de referencia a los Departamentos, que básicamente se instituyen como una agrupación geográfica de municipios, sin darles ni autonomía, ni recursos sean estos materiales o fiscales para su sostenimiento, tampoco se hace referencia a los funcionarios departamentales y a los municipales. Con estas afirmaciones se establecen aunque no de manera literal pero sí implícita, dos niveles del estado en Honduras uno Central y otro Local representado por las corporaciones Municipales, dejando de lado un nivel intermedio. Se resalta también la importancia de la Planificación y la conexión que debe existir entre la nacional y la local.

Es importante destacar que para fines de procurar el desarrollo de las comunidades éstas tienen derecho a asociarse en patronatos y éstos en federaciones y confederaciones, fortaleciendo aún más la importancia de la participación.

Al referirse al Régimen Económico del país el Título VI, Capítulo I, hace referencia nuevamente al principio de eficiencia, pero esta vez incorpora el de justicia social en la distribución de la riqueza, definiendo al trabajo como fuente principal de riqueza y medio de realización de la persona humana.

En el artículo No. 329 el Estado promueve el desarrollo económico y social sujeto a la planificación con la participación de los actores políticos económicos y sociales, retomando nuevamente los principios de participación y planificación.

Se reconoce la libertad como principio y se da al Estado un papel de dictar medidas y leyes para encausar la economía y se prohíben los monopolios y oligopolios. Destaca el hecho de dar a la Industria y el Comercio en Pequeña escala, el estatus de patrimonio nacional y su protección será objeto de una ley.

## **2. La Ley General de Administración Pública**

Así como la Constitución de 1982 indica los rumbos que puede tomar el proceso de desarrollo de Honduras en el futuro, la Ley General de Administración Pública profundiza algunos aspectos.

En su artículo No. 2 la Ley especifica que la administración pública puede ser Centralizada y Descentralizada y que el término es válido en ambos casos, dando igualdad a ambos niveles.

En el artículo No. 3 se detalla que para la creación, modificación o suspensión de los órganos de la administración pública solamente podrá hacerse previa definición del fin público cuando se acredite su factibilidad económica administrativa, tomando indirectamente el principio de eficiencia citado varias veces en la Constitución.

El artículo No. 6 establece la planificación como principio rector de la administración del Estado por lo cual subordina dicha administración a los Planes Nacionales de Desarrollo a corto, mediano y largo plazo que haya aprobado la Administración Pública Centralizada, lo que retoma el principio de planificación una vez más.

En lo que se refiere a la Secretaría de Gobernación y Justicia la Ley le atribuye el gobierno interior de la República, incluyendo la coordinación, enlace, supervisión y evaluación de los regímenes departamental y municipal así como el catastro nacional.

En cuanto a las funciones de la Secretaría de Gobernación y Justicia y la autonomía municipal se dan una serie de posiciones encontradas respecto hasta donde se debe y se puede ejercer esa función de superioridad jerárquica por parte de la Secretaría y que los municipios no aceptan. Esto ha provocado en los últimos años que la Secretaría impulse las gobernaciones departamentales, que sí dependen directamente de ella (los gobernadores son empleados de puestos por la Secretaría) tratando de otorgarles funciones que no les corresponden y que los municipios ya están realizando sea de manera independiente o a través de las mancomunidades.

En el apartado de la Secretaría de Industria y Comercio se incluye la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con el fomento y desarrollo industrial, comercio nacional e internacional, integración económica y desarrollo empresarial del Estado.

Al referirse a las Municipalidades indica que los planes a corto, mediano, y largo plazo que elaboren las Municipalidades, podrán ser remitidos por medio de la Secretaría de Gobernación y Justicia para su respectivo dictamen; nuevamente se hace presente el principio de la planificación, sin embargo, al utilizar el término podrá continuarse con esa falta de claridad entre las relaciones de la Secretaría y los Municipios, lo que provoca tensiones permanentes.

## **B. Los programas de gobierno**

### **1. La revolución moral 1994–1998, Carlos Reina**

El Presidente Carlos Roberto Reina abogaba, en su Programa “REVOLUCION MORAL”, por una sociedad civil fuerte, un sector privado fuerte y un Estado fuerte. Su gobierno (1994-1998) que sustituye al gobierno de Callejas generó grandes expectativas en la población hondureña, especialmente en los sectores de las clases media y pobre del país. Esas esperanzas se fundamentaban en las promesas de campañas electorales tales como la de darle un rostro humano a

las medidas políticas neoliberales implementadas por el anterior gobierno (partido político opositor) e impulsar la lucha contra la corrupción simbolizada en la frase “La revolución moral”.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el gobierno de la Revolución Moral, aparte del fenómeno de la corrupción, encontró una delicada situación socioeconómica, caracterizada por profundos desequilibrios macroeconómicos internos y externos, una inflación ascendente y bajos niveles de reservas internacionales... la sequía... y la crisis energética que derivó de ella se combinaron para agravar la recesión económica y acelerar la inflación; sin embargo, las medidas adoptadas en octubre de 1994 lograron reducir el déficit fiscal y facilitaron llegar a un acuerdo con el FMI para poner en marcha un programa de reformas.

Según el informe del BID, en 1994 el PIB registró una caída de 1,4% y desde el punto de vista de la demanda, la inversión bruta se redujo en un 10%. A su vez, la reducción en el ritmo de crecimiento del consumo y los menores volúmenes exportados contribuyeron a la contracción de la actividad económica. La menor inversión fue consecuencia de la política de contención del gasto público provocando una reducción real de la inversión estatal que registró una ligera caída en comparación con la tasa del 28% del año anterior (1993).

La crisis ocurrida en 1994 afectó principalmente a los sectores agropecuario, manufacturero y de la construcción que decrecieron en 3%, 2% y 17% respectivamente. Sin embargo, la combinación de una política de austeridad fiscal con medidas destinadas al aumento de la recaudación presupuestaria, contribuyeron a reducir el déficit fiscal al 7,5% del PIB en comparación con el 10% registrado en 1993.

#### **a) El programa de gobierno**

El gobierno del Presidente Reina implementó a partir del mes de octubre de 1994, remitido al congreso de la República, el proyecto denominado “Las Medidas Económicas y su Relación con la Política de Desarrollo Sostenible y Equitativo del Gobierno de Honduras”. El documento hacía una reseña de la situación económica del país, abordaba la política macroeconómica del gobierno, la política social del mismo, la estrategia para la inversión y el crecimiento, la privatización de los servicios públicos, el control del medio ambiente y la estrategia de modernización del Estado de Honduras.

A rasgos generales, el programa se propuso dar al traste con la situación anteriormente descrita mediante el logro de los siguientes objetivos:

- Crecimiento económico compartido y sostenible;
- Modernización de la economía y de la gestión estatal;
- Estabilidad del desarrollo social y participación de la sociedad civil;
- Desarrollo de mercados;
- Equilibrio financiero interno y externo.

Después de iniciado el proceso de aplicación de las medidas de política económica, al final se establecen los logros alcanzados por la administración Reina.

#### **b) Logros de la administración Reina**

El presidente de Honduras, Carlos Roberto Reina, entregó el poder el 27 de enero con algunos logros en materia económica, pero sin haber cumplido sus promesas de una revolución moral y un ajuste con rostro humano.

Ambas ofertas fueron los ejes de su campaña de 1993, como candidato del Partido Liberal en un momento en que el impacto social de las políticas de ajuste económico y los cargos de corrupción en contra de su antecesor, el ex presidente Rafael Callejas, eran los temas dominantes en el escenario político hondureño.

En un informe oficial, el gobierno aseguró que la política económica, aplicada durante la presente administración, sentó las bases para "un nuevo rumbo de crecimiento sostenido con estabilidad de precios perdurable".

El déficit fiscal, que a principios de 1994 era del 9,9% del Producto Interno Bruto (PIB), fue reducido por la administración Reina al 3,1%, lo que permitió una reactivación del sector privado.

Se produjo también, en el periodo, un incremento de las exportaciones, que pasaron de 911,5 millones de dólares en 1993, a 1 418,3 millones en 1996, según cifras oficiales.

Además, se redujo el saldo de la deuda externa, que era de 3 812 millones de dólares, aunque el gobierno reconoció que aumentó en un 5% la parte del presupuesto destinado al pago de las obligaciones externas.

Sin embargo, los logros en materia económica no tuvieron el "rostro humano" prometido por Reina durante su campaña porque, paralelamente, se han agravado los índices de pobreza y marginalidad social.

Según el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH), el porcentaje de hondureños que vive en condiciones de pobreza pasó de un 74% en 1990 a un 81% en 1996. El costo de una canasta básica familiar era de 256,9 dólares por mes, pero los salarios mensuales de la mayoría de obreros, campesinos y otras categorías laborales oscilaban entre los 60 y 136 dólares por mes.

El último informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estima que el 47% de los hondureños vive con un ingreso diario de menos de un dólar. El analfabetismo absoluto afecta al 27% de la población, pero existe un analfabetismo relativo —por desuso o por baja escolaridad— que es mucho mayor. El mismo estudio de UNICEF indica que sólo el 37% de los hondureños tiene acceso a la enseñanza secundaria.

### **c) La revolución moral**

El gobierno de Reina se caracterizó por importantes avances en el sometimiento al poder civil de los militares, quienes pese a haber entregado el gobierno a los civiles en 1982 mantenían una fuerte influencia y control en instituciones del Estado.

La lucha de Reina contra la corrupción se vio ensombrecida al final por episodios ilícitos durante su gobierno. Reina, considerado el último caudillo del Partido Liberal, fue un firme opositor en la década de 1970 contra dictaduras militares que gobernaron por 20 años hasta 1982.

El Presidente Reina y el Congreso Nacional prefirieron ignorar otro anhelo histórico de la sociedad civil hondureña, que reiteró en marzo Eduardo Facussé, Presidente de la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa: que la Dirección de Aeronáutica Civil, la Dirección General de Población y Política Migratoria, el Instituto Geográfico Nacional, la Marina Mercante y otras instituciones estatales —en manos de los militares hondureños desde la década del 60— vuelvan a ser jurisdicción del poder civil. El deseo generalizado era que fueran "desmilitarizadas" y "civilizadas".

El proceso de lucha contra la corrupción institucionalizada apenas había comenzando. Y ningún corrupto fue remitido a los juzgados del país para deducirle responsabilidades. Un dispositivo para investigar el uso y manejo de los fondos de las instituciones estatales se puso en marcha y el gobierno afirmó que en unos dos meses podrían conocerse los resultados de dichas investigaciones. Un paso positivo en la lucha contra la corrupción fue el nombramiento como Fiscal General del abogado Edmundo Orellana Mercado, de reconocida honorabilidad.

Bajo la jurisdicción del Fiscal General quedó la Dirección de Investigación Criminal (DIC), el nuevo cuerpo policial del Estado. Los militares hondureños se fueron acostumbrando a la idea de que deberían ceder la dirección de la policía a los civiles y se fueron dando pasos en esa dirección.

Pero no lo aceptaron de muy buena gana y cayeron en una especie de "desobediencia" que incrementó la inseguridad ciudadana: la policía se negó a cumplir sus funciones de vigilancia.

La decisión de trasladar la policía al poder civil fue tomada a mediados de 1993 por una Comisión ad hoc nombrada por el régimen de Callejas en momentos en que algunos militares y policías aparecieron involucrados en actividades de carácter delictivo y criminal. La Comisión fue presidida por el Arzobispo de Tegucigalpa, Monseñor Oscar Andrés Rodríguez.

El nuevo Fiscal General se comprometió públicamente a encarcelar a los corruptos. De momento, Orellana lucha porque a la institución estatal que dirige se la dote de un buen presupuesto y a él se le garantice la necesaria inmunidad institucional que su delicado cargo requiere. El pueblo abrigaba la esperanza de que el trabajo de depuración del Fiscal comenzara atrapando en sus redes a algún "pez gordo".

#### **d) La descentralización en el gobierno Reina**

En Septiembre del 1993 se desarrolló un Foro Nacional que reunió por primera vez al Presidente de la República, los candidatos a la presidencia para el siguiente período, los Alcaldes y candidatos a las Alcaldías municipales. Se fijaron compromisos en torno al tema de la descentralización, entre los que se destacan:

- Fortalecimiento de la Autonomía Municipal;
- Descentralización;
- Financiamiento Municipal;
- Capacitación y Asistencia;
- Participación Ciudadana;
- Ordenamiento Territorial;
- Liderazgo Local.

El Presidente Reina adquirió compromisos para promover el proceso descentralizador (todavía no era Presidente). Este tema fue soslayado y no se llevaron a cabo medidas a nivel municipal sino en el ámbito judicial donde la Ley debía cumplirse.

## **2. La nueva agenda 1998–2002, Carlos Flores**

La política económica puesta en marcha por la administración Flores en el período 1998-2002, siguió enmarcada en un contexto de programas de reformas estructurales de la economía y de disciplina monetaria. Se introdujeron medidas para tratar de reducir el déficit fiscal, el cual, sin embargo, al nivel del Gobierno Central había permanecido elevado. Se obtuvieron resultados exitosos en lo relativo a la disminución de la inflación y, en menor medida, en la reducción del peso de la deuda externa. Coadyuvaron a ello los diferentes acuerdos suscritos por Honduras con el Fondo Monetario Internacional (FMI) dentro del marco de programas de ajuste estructural y bajo el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, así como la apertura comercial llevada a cabo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de iniciativas de integración regional.

A pocos meses de haber iniciado su gestión el Presidente Flores tuvo que enfrentar los desastres de la investida del Huracán Mitch, mediante la formulación de un plan de reconstrucción a nivel nacional.

#### **a) El Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional de Honduras (PMRTN)**

Los objetivos generales del PMRTN fueron:

- Rehabilitar y reanimar al sector productivo;



- reconstruir y mejorar la infraestructura del país;
- rehabilitar y reformar el sector social;
- fortalecer la estabilidad macroeconómica;
- establecer un nuevo plan para la prevención y alivio de desastres;
- adoptar un manejo transparente y eficiente de los recursos destinados a la reconstrucción.

De acuerdo al Gobierno de Honduras, el plan fue apoyado significativamente en el ámbito local y nacional por diferentes sectores políticos y por la sociedad civil. Específicamente con relación a manejo de los recursos naturales, el gobierno tuvo como meta para el año 2001 el contar con un Sistema Nacional Descentralizado de Áreas Protegidas y de Reorganización Territorial. El gobierno estableció que la sociedad civil debe participar en la protección del ambiente y en otros objetivos del MRN. De manera específica, con relación al MRN, el gobierno pretende y aspira, para el año 2001, tener un Sistema Nacional de Areas Protegidas que funcione de manera descentralizada y una reorganización territorial. Específicamente se propone que la sociedad civil debe participar en la protección del ambiente así como otros objetivos del MRN. De acuerdo al GoH, se espera que para el año 2005:

- Habrá una tasa anual de crecimiento superior al 5% (proporcionado por HPIC);
- Habrá una reducción del 10% en los niveles de pobreza;
- Habrá mejoras cualitativas y cuantitativas en educación, salud, nutrición y vivienda;
- Consolidación del proceso de reforma estructural y de modernización del Estado;
- Reducción sustancial del deterioro ambiental;
- Obtención de una mayor participación democrática.

Las áreas claves a considerar comprenden la reactivación económica con generación de empleo productivo y financiamiento rural; la reducción de los niveles de pobreza y la promoción del desarrollo humano; la protección sostenible de los recursos naturales y el fortalecimiento de la participación en la democracia. En cuanto a la agricultura, los objetivos específicos incluyen: la rehabilitación de la agricultura a baja escala a través del incremento en la productividad y competitividad mediante un mayor acceso a los mercados de consumo; el mejoramiento en el manejo de cuencas; el soporte y apoyo institucional a la planificación, investigación, búsqueda y asistencia técnica. Un énfasis e importancia similares se le brinda al sector forestal en el PMRTN, dándole importancia adicional a la reforma de las estructuras legales relevantes promoviendo así un mejor manejo forestal y de áreas protegidas.

### **b) La situación económica y social de Honduras en 1999**

El balance de 1999 en materia económica y social de la “Nueva Agenda” preocupaba al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Las condiciones de vida de las mayorías iban en deterioro, arrastrando con ello no sólo los derechos humanos básicos, sino los englobados como de “segunda” y “tercera generación”.

De acuerdo con el Banco Central, la economía hondureña durante 1999 se caracterizó por la relativa estabilidad en los precios macroeconómicos claves, con un índice inflacionario oficial oscilante entre 12% y 13%.

La explicación oficial era que el Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue contenido por la estabilidad en el tipo de cambio (cuya depreciación se calcula entre 4,1% y 6,3% , dependiendo de la fuente, con relación a 1998), una adecuada oferta de granos básicos y a una contracción de la demanda agregada.

En el período, sin embargo, la mayoría de la población vió recortado el poder adquisitivo real de sus salarios. Baste recordar, por ejemplo, las constantes fluctuaciones en el costo de los combustibles.

El gobierno sostiene que pese a las repercusiones negativas del Mitch en la producción, el balance final del año resalta la acumulación de reservas internacionales netas y un mayor nivel de actividad en algunos sectores de la economía.

Derivado de ello, destaca en ese año la firma del Acuerdo de Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (ESAF) con el FMI, los resultados alcanzados con los acreedores miembros del Club de París y la próxima inclusión de Honduras en la iniciativa de países pobres severamente endeudados.

En contraste, otros sectores se beneficiaron con el Mitch, entre ellos el de construcción, minas y canteras, a consecuencia de la reconstrucción de viviendas e infraestructura. El 20,4% de la cartera crediticia pública fue dirigida ese año a la construcción, mayor que lo destinado a los rubros agropecuario e industrial.

El cálculo oficial de déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos para fin de año es de 11% del PIB (unos 131 millones de dólares), muy superior al de los tres años anteriores, explicada por la combinación de una caída en las exportaciones de 25% y un incremento de 10% de las importaciones (que, sin embargo, son 7 puntos menos de lo proyectado originalmente). Al margen de otras carestías, al gobierno no le faltaron dólares para satisfacer las necesidades del sector privado, cubiertas en un 99,2% de lo demandado.

Para entender la caída sustancial en las exportaciones, se citó que los productos de exportación más afectados, por efecto directo del huracán y por las fluctuaciones de precios en el mercado internacional, fueron los bananos, café, madera, carne, plata, plomo, azúcar y camarones.

Como relativo bálsamo, creció el valor agregado de la maquila en 27,8%, se redujo el pago de intereses en el servicio de la deuda externa como producto de las readecuaciones y condonaciones logradas, y se duplicaron las transferencias netas recibidas del exterior, especialmente el crecimiento de las remesas familiares (unos 300 millones de dólares), así como las donaciones y préstamos de la comunidad internacional ante la emergencia.

El flujo neto de capital hacia el sector oficial fue positivo en 55,7 millones de dólares en comparación al flujo negativo de 1998, como resultado, en primer lugar, de desembolsos por 204,9 millones provenientes del Banco Mundial (BM) y el BID, en parte ligados a proyectos para apoyar al país en la etapa de emergencia y, en segundo lugar, al ahorro en el servicio de la deuda externa como resultado de las renegociaciones en el Club de París.

También fue destacada la inversión extranjera directa que asciende a 145 millones de dólares, el doble del año anterior, en parte por las reinversiones de las compañías bananeras.

El Mitch, de hecho, favoreció las cuentas macroeconómicas puesto que hasta el 30 de septiembre las Reservas Internacionales Netas del Banco Central se habían incrementado en 186,6 millones de dólares con relación a diciembre de 1998, cantidad que sobrepasaba en 153,6 millones a las proyecciones que se habían realizado para el mismo período, en parte por las remesas familiares, reaseguros, así como desembolsos positivos de los OFI.

Como resultado, la dependencia de las finanzas del Estado con respecto a los fondos externos fue mayor que en los años anteriores. De hecho, todo el déficit en la cuenta corriente del gobierno central fue financiada por recursos de los OFI y otras fuentes internacionales.

La tendencia nacional a las paradojas persistió también este año. Como se puede comprobar, 1999 marcó un punto alto de expansión de los servicios financieros privados, pero también de su crisis, con la quiebra del Banco Corporativo (que ratificó la estrecha alianza entre la élite política y el capital financiero) y la crítica situación de otras instituciones financieras, entre ellas la Bolsa de Valores (que sufrió un desplome de un 50% en su intermediación de la inversión privada nacional).

La época de los permisos fáciles para abrir bancos, asociaciones de ahorro y crédito y financieras parece haberse cerrado, al menos por un tiempo, pero dejando intocables sus debilidades crónicas.

La Ley Temporal de Estabilización Financiera, aprobada de urgencia por el Congreso, respondió más a la preocupación de que pudiera ocurrir una debacle financiera mayor que a la necesidad de reducir los costos del capital para incentivar la producción. Preocuparse porque no ocurran más quiebras de bancos es válido, pero no suficiente, sobre todo si la salida recomendada es la fusión de bancos con el consiguiente fortalecimiento de monopolios financieros.

Con tasas bancarias de interés activas de 37%, como promedio, es muy difícil esperar un incremento de las inversiones, sobre todo en la pequeña y mediana industria, aun en tiempos normales, no digamos después del Mitch. El crédito privado en 1999 fue mayor que el de 1998, pero menor que 1997.

Al mismo tiempo que se observaron signos claros de contracción privada, la inversión pública disminuyó conforme pasaron los meses y se agotaron los presupuestos o se agudizó la incapacidad de ejecución de los desembolsos pactados.

No es de extrañar que una de cada cuatro personas en el área urbana tuviera problemas de empleo y una de cada tres en el campo. Salir de esta crisis no es fácil, menos por la vía monetarista que privilegian los OFI. Un análisis de un sector empresarial de la zona norte reveló que para que Honduras compitiera en el mercado laboral debería mejorar sus índices de productividad y reducir la pobreza, lo que exige disminuir el nivel de analfabetismo en 6%, ampliar la cobertura de la educación primaria en 40%, la secundaria en 34% y mejorar —en cobertura y calidad— el promedio de escolaridad a nueve años, lo que se puede lograr —con acciones notables y efectivas— para el 2025.

En contraste, el gran agujero negro de los recursos reembolsables pactados sigue siendo el déficit de balanza de pagos (que engloba el pago del servicio de la deuda) que absorberá el 40% de los fondos previstos. Incluso, en la escala de receptores de las donaciones o ayuda no reembolsable, el déficit de balanza de pagos ocupa el tercer lugar. Es decir, que para reducir esa brecha no bastaba más deudas (préstamos para pagar préstamos) sino que engulle un porcentaje significativo de las donaciones, en perjuicio de la inversión social.

Una situación como esa resaltaba el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) como suplidoras o facilitadoras de servicios sociales y productivos básicos, por ello se entendía que de la cooperación no reembolsable podía llegar a retomar el 27% de los montos negociados, lo que siempre era modesto si se comparaba que para el modelo asistencialista del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) estaba previsto canalizar un 20% de los recursos.

Al margen de las proyecciones, se estima que en 1999 el gobierno captó por concepto de fondos reembolsables la suma de 364,6 millones de dólares más 166,2 millones de los no reembolsables, de cuyo total 13,3% se empleó en el pago del servicio de la deuda, frente a un 4% en vivienda o 5,7% en el sector cafetalero.

Pese a la gravedad y limitaciones del panorama, Honduras siguió siendo un país factible para desarrollarse, pero ello demandaba dar un giro casi total al modelo económico de ajuste, especializado más en el fomento de las desigualdades y aprovechamiento de ventajas comparativas que en la reducción de la inequidad por la vía de la inversión en el capital humano y social, orientado más a sacar provecho de sus capacidades.

El país todavía cuenta con recursos naturales que puedan potenciar su desarrollo, pero tendría que ser —entre otras características— en base a modelos que trabajen con la naturaleza, no en contra de ella. Comparado con países vecinos, tenemos ventajas extraordinarias que no se las llevó el Mitch, como su amplio y rico litoral atlántico o su capacidad hidrográfica, para apenas citar un par de casos.

No obstante, ello demandaba impulsar un modelo político de transformación, no de agudización de las desigualdades internas que crecían a todo nivel, incluso en los sectores privilegiados (8 de los 22 bancos que existen en el país concentran 80% de los recursos financieros totales del sistema financiero privado).

Es en esa perspectiva donde chocan dos enfoques distintos, para los partidarios del modelo neoliberal actual, la salida a la crisis está en lograr un crecimiento anual del PIB real hasta 7%, mediante dos componentes fundamentales: "lograr suficiente inversión y asegurar la productividad de la misma". A ello habría que sumar metas "sociales" adicionales, como reducir el promedio de la tasa de fecundidad y aumentar, con ello, el ingreso per cápita de las familias. Como palanca de ese "desarrollo" era identificada la empresa privada y como escenario el mercado globalizado.

Para amplios sectores de la sociedad civil, la crisis post Mitch brindó un espacio y la necesidad para el cambio, pero teniendo como base la inclusión, no la exclusión social. Es decir, sin participación ciudadana y en condiciones de equidad no se podía lograr el desarrollo y la gobernabilidad deseable. Ya en el pasado (en la década de los 60) alcanzamos como país y región tasas de crecimiento económico elevadas (comparativamente más altas que las de Japón), pero ello no dio estabilidad a la seguridad alimentaria, a la micro y mediana empresa, al medioambiente o al aparato productivo nacional.

La pobreza es la peor forma de exclusión social y violación a derechos fundamentales que existe. En Honduras, la pobreza en lugar de reducirse, aumenta. Son los difíciles derechos económicos y sociales.

Honduras es el país de América Central más afectado por la pobreza, y esta situación se ha tornado mucho más grave por las inundaciones que han ampliado el umbral de la indigencia, sobre todo en el sector rural.

En la presente década, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el 73% de los hondureños son pobres. De ese porcentaje, la pobreza total en el sector urbano es de 70% y del 86% en el sector rural; la indigencia abarca el 41% de los pobres en las ciudades y el 55% en el campo.

En el informe de este año sobre desarrollo humano —El Estado de la Región— se indica que "la nueva pobreza" o "pobreza reciente", afecta relativamente a más población en Honduras que en los otros países".

De tal manera que estas cifras sintonizan con otras mediciones como el censo de talla realizado por el instituto Nutricional de Centroamérica y Panamá (INCAP), según el cual el 35,5 % y 47,2 % de la niñez urbana y rural, respectivamente, padecen de desnutrición crónica.

### **c) Los municipios pobres de un país igualmente pobre**

Según la clasificación municipal realizada por la Comisión de Modernización del Estado (CPME) en 1991, del total de 298 municipios, 235 eran estacionarios, 42 de lento desarrollo, 9 en desarrollo y solamente 3 estaban desarrollados. En términos de administración correspondían respectivamente a los siguientes tipos: sencilla, medianamente organizada, organizada y altamente organizada. La contribución per capita, en lempiras, al ingreso municipal, según la clasificación previa era de 3,37, 12,04, 38,91 y 60,76.

En el mismo sentido, la proporción de población con tres carencias o más eran de 46,4%, 36,4 %, 15% y 12,5%. Una situación similar presenta el informe Nacional de Desarrollo Humano de 1998 que muestra 142 municipios con un desarrollo humano bajo (Índice de Desarrollo Humano (IDH) = a 0,500) y sólo 7 que sobrepasan un IDH de 0,700; los otros 140 municipios pertenecían al grupo con desarrollo humano medio bajo.

En cuanto a los instrumentos necesarios para la buena gestión municipal, en el Primer Encuentro Presidencial con los Alcaldes y Gobernadores, en junio de 1994, se establecieron, mediante una encuesta representativa no referenciada, los siguientes porcentajes: en el 73 % de los municipios no había plan de desarrollo municipal; en el 61% no había plan de arbitrios; en el 85% no había un plan de inversiones; en el 63% no había un registro actualizado de establecimientos industriales y comerciales; en el 82% no había un inventario de las tierras ejidales; en el 67,5 % no había un inventario actualizado de bienes; en el 78,5% no había un catastro actualizado; en el 83% no había un perímetro urbano delineado.

#### **d) Descentralización y capacidad local**

En el período posterior al huracán Mitch se había incrementado la atención y se le había dado más importancia al rol de las municipalidades y gobiernos locales; ésto se debe en parte al importante papel que ellos juegan en el proceso de la reconstrucción. No sólo porque la descentralización era considerada a convertirse en un mecanismo importante para la creciente participación ciudadana en los procesos de desarrollo, sino que también Honduras tiene una de las leyes más fuertes en el ámbito de la descentralización en Centroamérica (Instituto Urbano Canadiense, 1999:1).

Dentro del contexto del PMRTN, la descentralización engloba no sólo la toma de decisiones con respecto a programas y presupuestos públicos, sino que también la transferencia de responsabilidades hacia ciudadanos y hacia organizaciones de la sociedad civil. Los pasos claves incluyen:

- La descentralización de la educación a través de la delegación de varios procesos educativos en las Direcciones Departamentales de Educación;
- un creciente papel de las municipalidades a través de la organización de veinticinco Consejos de Desarrollo y Comisiones de Desarrollo Departamental.

El Gobierno afirma que en el sector agrícola la mayoría de los programas de desarrollo rural han sido re-orientados para garantizar la participación de las comunidades, las ONG y los gobiernos locales en el desarrollo de sus propias comunidades. Los proyectos citados incluyen a: El Plan de Desarrollo Rural para la Región Occidental (PLANDERO); El Programa de Apoyo para los Pequeños y Medianos Agricultores en la Región de Olancho (PROLANCHO); el Proyecto de Desarrollo Rural para la Región Centro-Oriental (PRODERCO); el Proyecto de Desarrollo Rural para el Sur de Lempira (Ph II); el Proyecto de Desarrollo Rural para la Región Sur-Occidental (PROSOC) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS). (En el marco de PRONADERS, se establece explícitamente que es fundamental la participación ciudadana mediante corporaciones, asociaciones y que la descentralización es necesaria para ejercer un buen gobierno local y un fortalecimiento de la población local).

#### **e) La descentralización el gobierno de Carlos Flores**

La descentralización en este período observó una clara manifestación en la descentralización de obras a través del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), el cual es una entidad que tenía vigencia desde dos administraciones anteriores; sin embargo, esta vez tenía algo novedoso: el ciudadano común decidía qué tipo de obras necesitaba, jerarquizaba sus obras, cooperaba en la construcción de las mismas. El poder aparentemente estaba descentralizado, empero en el trasfondo, prevalecía un sentido asistencialista, lo cual atenta o se divorcia del desarrollo local efectivo.

#### **f) Tendencia del desarrollo humano a partir del desastre natural (Huracán Mitch)**

A pesar de los avances en la última década, en el nivel de desarrollo subsisten fuertes desequilibrios culturales, socioeconómicos y espaciales que promueven la exclusión de importantes sectores de población y, por lo tanto, la vulnerabilidad social frente a fenómenos naturales. El Huracán MITCH causó no sólo una importante pérdidas de vidas, sino un enorme daño al sistema

productivo, en la infraestructura social y de servicios, con lo cual produjo una baja sensible en los indicadores de desarrollo humano, en particular en el ingreso per cápita.

La disminución del índice de desarrollo humano (IDH) afectó a un 16,65% de la población; sin embargo, al analizar en forma desagregada las variables que componen el IDH, encontramos que el ingreso per cápita mostró ser la dimensión más sensible, con mayor efecto negativo inmediato, debido a que las pérdidas en la infraestructura económica y social redujeron drásticamente la calidad de vida del 80% de la población y cuya recuperación es la que presenta mayores dificultades debido a la inestabilidad histórica del crecimiento económico. Aunque, aparentemente, los indicadores de salud y educación no muestran, en el inmediato, los daños directos e indirectos sufridos, dado que son variables de stock, se debe prevenir su efecto negativo en el mediano plazo porque presentan una alta vulnerabilidad que necesita políticas destinadas a frenar el abandono escolar, el trabajo infantil y el aumento de la desnutrición y la mortalidad, para mantener y mejorar los logros en salud y educación.

La relación entre inversión pública y escolaridad muestra una asociación positiva pero no lineal; en cambio, en salud la relación entre inversión y desnutrición infantil no es directa y fuerte. De todas maneras, puede observarse que a parecidas inversiones en salud y educación corresponden distintos resultados, lo cual obliga a pensar en el uso de las tecnologías, metodologías y pedagogías focalizadas.

#### **g) Logros administración Carlos Flores**

No obstante el panorama descrito anteriormente sobre la situación del país, los siguientes son los logros —textuales— citados por la ex Ministra de Finanzas con respecto a la administración económica del gobierno del ex Presidente Flores (1994-1998):

1. Gestión de fondos para la reconstrucción y transformación del país y gestión de fondos para la protección del gasto social ante la caída de la actividad económica;
2. el gobierno hizo importantes acuerdos de alivio de condonación de deudas que permitieron un alivio financiero;
3. el gobierno preparó, en conjunto con la sociedad hondureña, una estrategia de largo alcance e integral de reducción de la pobreza y que en octubre del 2001 fue aprobada por el FMI y el Banco Mundial;
4. la suscripción de tres acuerdos consecutivos con el FMI, como garantía de que las decisiones en materia económica estaban siendo conducidas de la mejor forma;
5. el déficit fiscal se debe ver en el ámbito global del sector público y no concentrarlo en el resultado financiero del Gobierno Central;
6. si se observa el déficit fiscal en el ámbito global del sector público entonces, entre 1998 y 2000, hubo superávit;
7. en 2001, el sector público no financiero tuvo un déficit;
8. en 2001, el crecimiento de la economía fue de 2,4%, cuando originalmente se había previsto 4,5%, pero ante las circunstancias internacionales se (re)adaptaron las metas a nivel interno. El crecimiento logrado tiene mucho que ver con el crecimiento de la inversión pública;
9. ahora al sector privado le compete retomar su rol de generador de actividad económica y de formación de capital en el país;
10. si se recaudó (impuestos) menos en 2001, pero más en relación a 2000. Hay que tomar en cuenta que si la economía crece menos, los hondureños pagamos menos (impuestos);

11. en el tema salarial hay que distinguir dos cosas: a) Se incrementaron 10 000 plazas (puestos) en la cobertura de los servicios de educación. Igual en salud se hizo el esfuerzo de incrementar las plazas, y b) hubo el asunto de los incrementos salariales, pero no es un tema nuevo. Honduras tiene limitada capacidad de endeudamiento ya que el país sólo puede aspirar a recursos concesionales;
12. el gobierno optó por financiar el déficit fiscal no tanto con crédito interno (en 2001 usó 300 millones de lempiras por esa vía) ya que en la medida que el déficit fiscal se financie con fondos de alivio de deuda de donaciones externas o de préstamos internacionales que estén ligados a la ejecución de proyectos de orientación social, proyectos de infraestructura, en esa medida, esos financiamientos no ocasionan inflación, ni estimulan el crecimiento de las tasas de interés. El déficit se financió plenamente con fondos externos, de tal forma que no pudo haber provocado incrementos.

### **3. Mi compromiso contigo 2002–2006, Ricardo Maduro**

El Plan de gobierno, que se propone a la Nación hondureña para el período 2002-2006 se basa en principios fundamentales, que buscan orientar y priorizar las distintas acciones, políticas, programas y proyectos. Dichos principios son consistentes con las siguientes políticas: i) visión de largo plazo, con énfasis en el combate de la pobreza; ii) desarrollo centrado en la persona humana; iii) inclusión y participación de todos los sectores, y iv) transparencia en todas las acciones a nivel público y privado.

El Gobierno ha puesto en marcha una serie de acciones orientadas a atender tareas de alta prioridad para el país, tales como el abatimiento de la inseguridad ciudadana; la profundización de la democracia; y el combate a la pobreza.

La ocurrencia del huracán Mitch, a finales de 1998, puso al descubierto la existencia de una alta vulnerabilidad ecológica y social, que obligó al replanteamiento de las prioridades nacionales y a iniciar un amplio proceso de reconstrucción y transformación nacional. En este contexto, destacan tres eventos importantes: i) la reunión del Grupo Consultivo realizada en Estocolmo, Suecia, durante el mes de mayo de 1999, en cuyo marco se determinó la cooperación para la reconstrucción y transformación nacional tras la destrucción provocada por el Mitch; ii) la declaración de elegibilidad de Honduras y la posterior llegada al punto de decisión para el alivio de la deuda, en el marco de la iniciativa HIPC; iii) la formulación participativa del documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP); y iv) la decisión del actual gobierno de continuar con su ejecución, en función de lograr la reducción sostenida de la pobreza en un horizonte de 15 años.

En la declaración final de la reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de Centroamérica, realizada en mayo de 1999, en Estocolmo, Suecia, se definieron seis principios y objetivos, que constituyen para Honduras el principal fundamento que orienta las diversas acciones llevadas a cabo en lo referente a la reconstrucción, pero principalmente en lo relativo a la transformación. Estos principios son los siguientes: a) reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región; b) reconstruir y transformar el país sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad; c) consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización con la activa participación de la sociedad civil; d) promover el respeto de los derechos humanos como objetivo permanente; e) coordinar los esfuerzos de los cooperantes, guiados por las prioridades de los países receptores, y f) intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa.

El Señor Presidente constitucional de la República, Lic. Ricardo Maduro, plasmó en su plan de gobierno denominado “Mi compromiso Contigo” y planteó el gran desafío, en aquel entonces, de conocer a fondo, por primera vez en la historia, la problemática nacional de Honduras en materia educativa ligada al territorio y relacionada con sus múltiples variables asociadas,

imprescindibles para una visión estratégica integral. El referido Programa se pretende enfocar específicamente en los siguientes elementos:

- **Transparencia:** Que el pueblo y los cooperantes nacionales e internacionales tengan acceso a los datos generales espaciales del Sistema Educativo Nacional y de programas específicos como la distribución de la Merienda Escolar, programa modelo a nivel mundial del Gobierno de la República.
- **Credibilidad y confiabilidad:** Que los ciudadanos tengan la posibilidad, si así lo desearan, de formar parte de este enorme sistema de recopilación y verificación de datos que ahora es confiable y que puede ser verificado por cualquier ciudadano u organización que así lo decida.
- **Concientización:** Empezar a crear conciencia de la magnitud, alcances, limitaciones y diversas perspectivas del Sistema Educativo Nacional que permitan a propios y extraños, imaginar escenarios y soluciones basados en nuestra realidad educativa.
- **Descentralización:** Que al interior de la Secretaría de Educación, del gobierno y del sector privado, puedan acceder a los datos espaciales sin tener que acudir a los engorrosos trámites que conllevaría solicitar esta información a la propia Secretaría de Educación.

#### a) Logros

El Presidente de la República, Ricardo Maduro, en un informe a la Nación expresó: "creo que el mayor fruto de nuestro trabajo ha sido consolidar la plataforma para el desarrollo".

"Estamos conscientes que la solución a los principales desafíos del país no puede ser alcanzada en apenas cuatro años de gobierno, ya que en su mayor parte estos son el resultado de una larga historia de rezago e inequidades, de tipo económico, social, político y cultural."

Señaló que los motivos que le impulsaron a trabajar por Honduras, desde el día en que junto a su equipo asumieron la responsabilidad de dirigir el gobierno, fueron la necesidad de integración en un mundo globalizado, las expectativas de crecimiento en condiciones de igualdad por parte de las economías en desarrollo y la búsqueda de una alternativa para solventar los problemas de inseguridad y la exploración de mejores estadios de bienestar. "Pero no partimos de la nada, decidimos romper los esquemas tradicionales y comenzamos por retomar aquellos procesos que ya se venían desarrollando en el país y que consideramos útiles de cara a nuestra visión".

En efecto el plan de gobierno se nutrió de instrumentos de políticas ya existentes, tales como la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los principios de la Declaración de Estocolmo, la evaluación de la realidad del país en los primeros cinco meses de gobierno y las prioridades definidas en "Mi Compromiso Contigo".

El trabajo, sostuvo, integró aspectos centrales orientados al logro del desarrollo, centrado en la persona humana y en la promoción de la democracia participativa.

- "Buscábamos hacer realidad una serie de acciones que nos permitieran atender los problemas inmediatos que aquejan a la mayoría de nuestros ciudadanos y al mismo tiempo, sentar las bases para la transformación nacional".
- "Un aspecto fundamental que consideramos es que el desarrollo de nuestras acciones debe ejecutarse con un enfoque de transparencia y absoluta honestidad, como elementos que garanticen y salvaguarden nuestros valores y la confianza en nuestras instituciones".



## **b) Participación ciudadana**

El gobernante hondureño señaló también que “nuestras acciones han estado enmarcadas en un contexto de participación ciudadana la cual permitió un marco de diálogo con la sociedad en general, tanto por el sector público, como por entidades representativas de la sociedad civil”.

“Procuramos que los objetivos y metas trazadas se fueran adecuando a los cambios que afectaron las condiciones económicas y sociales de nuestro país”.

“Los problemas encontrados estuvieron relacionados tanto con factores internos tales como la situación presupuestaria, el marco macroeconómico o requerimientos sectores, y con factores ajenos a nuestra voluntad, como los relaciones con el cambiante contexto internacional o la presencia de emergencias naturales”.

“Creo que sólo con una visión a largo plazo, orientada hacia la construcción de un mejor país, teniendo en mente el porvenir de las nuevas generaciones y reconociendo que su realización sólo es posible si privilegiamos la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales, contando con el compromiso activo de la mayoría de la sociedad, lograremos la Honduras que todos deseamos”, apuntó el gobernante.

## **c) Logros macroeconómicos**

- El crecimiento de la producción nacional se situó en 4,2%;
- la inflación subió a 7,7% a pesar de los precios del petróleo;
- se mantuvo la estabilidad cambiaria;
- las Reservas Internacionales Netas son de 2 012,1 millones de dólares, se multiplicaron;
- se fortaleció la balanza de pagos, producto del incremento de las remesas del exterior que llegaron a 4.452 millones de dólares en los cuatro años.

## **d) Sectores sociales**

- En un 23% se incrementó la cobertura de educación prebásica, básica y media; 4 millones de textos educativos de matemática y español fueron distribuidos; 300 mil bolsones escolares; 5 millones en cuadernos y guías; 33 bibliotecas equipadas; 36 mil valijas didácticas y otros;
- implementación del currículo de Educación Prebásica en el total de centros educativos;
- disminución de la mortalidad materno-infantil, la malaria, el dengue clásico y hemorrágico y tuberculosis;
- ejecución de 19 356 proyectos sociales con una inversión de 4 424,1 millones de lempiras;
- inversión de 984,2 millones del PRAF a personas pobres, ancianos, niños, lactantes, embarazadas, discapacitados y a mujeres jefes de familia.

## **e) Sectores productivos**

- Aumento en la producción agropecuaria y forestal, minería, turismo, industria de ensamble ligero y el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa;
- modernización de los sistemas de promoción turística y mejoramiento de la infraestructura y de los servicios de apoyo;
- modernización de la Empresa Nacional Portuaria.

## C. Los acuerdos de país

Como resultado del huracán Mitch se realizan una serie de reuniones con los diferentes organismos de cooperación y como resultado de estos encuentros se producen dos declaraciones de principio que sirven de base para las subsiguientes acciones y políticas.

### 1. La Declaración de Estocolmo

Se confirmó en la primera reunión del Grupo Consultivo para la reconstrucción y la Transformación de América Central que se realizó del 10 al 11 de diciembre de 1998, la sede del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington D.C.

Era la oportunidad única de reconstruir, no la misma, sino una mejor Centroamérica, la paz y la democracia, crecimiento con equidad, desarrollo sostenible e integración regional.

La Segunda reunión del Grupo Consultivo, celebrada en Estocolmo, del 25 al 28 de mayo de 1999, estableció compartir la responsabilidad, reconstrucción y transformación, asociación a largo plazo, basada en los siguientes principios y objetivos:

- Reducir la vulnerabilidad ecológica y social;
- reconstruir y transformar sobre la base de un enfoque integrado y transparencia y gobernabilidad;
- consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización de funciones y facultades gubernamentales con la activa participación de la sociedad civil;
- promover el respeto de los derechos humanos;
- coordinar los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores;
- intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región.

Acordaron comenzar el proceso de consulta para establecer o reformar en cada país un mecanismo nacional, que incluya a su sociedad civil.

Se realizaron consultas con el Secretario Ejecutivo de la Secretaria General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA) para incluir además el progreso a nivel regional.

Refleja el entendimiento mutuo alcanzado en esta segunda reunión del Grupo Consultivo y constituirá una guía invaluable para los esfuerzos comunes en pro de la reconstrucción y transformación de Centroamérica.

### 2. La Declaración de Tegucigalpa

#### a) Grupo Consultivo Honduras 2004

1. Reunidos en Tegucigalpa, los días 10 y 11 de junio de 2004 con motivo del Grupo Consultivo para Honduras, los representantes del Gobierno de Honduras, la Sociedad Civil hondureña y la Comunidad Internacional de Cooperantes reafirman:
  - a) Su compromiso con la transformación del país, la consolidación de la democracia, el desarrollo sustentable y la reducción de la pobreza;
  - b) el propósito de fortalecer su alianza de largo plazo que permita lograr reducir la pobreza;
  - c) su adhesión a los principios de la Declaración de Estocolmo, que llaman a:

- enfrentar la vulnerabilidad social y ambiental de Honduras bajo un enfoque que permita una mayor gobernabilidad; la descentralización; la transparencia; el respeto a los derechos humanos; la reducción de la deuda externa y la armonización de la cooperación internacional de acuerdo a las prioridades nacionales;
  - su respaldo a los compromisos alcanzados en el Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano en el Siglo XXI;
  - su apoyo a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) que constituye el marco general que guiará la política de desarrollo del país en el largo plazo, consistente con los Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio;
2. Las partes coinciden en que el Gobierno de Honduras es el líder y facilitador del proceso de transformación del país con una amplia y efectiva participación de la Sociedad Civil. Para ello, es importante que el Gobierno:
    - a) Continúe fortaleciendo el Estado de Derecho, el combate a la corrupción y la defensa de los derechos humanos;
    - b) profundice los procesos de transparencia y rendición de cuentas;
    - c) continúe preparando e implementando el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Gobierno Central en forma plurianual, con base territorial y con metas de gasto de mediano plazo;
    - d) acuerde mecanismos participativos para la incorporación de demandas ciudadanas provenientes de ámbitos territoriales y sectores prioritarios;
    - e) logre mayor articulación de las medidas, programas y proyectos de la ERP con las propuestas de los diferentes sectores sociales;
    - f) fortalezca la ejecución de políticas para tornar al Estado eficiente, moderno, competitivo, ágil y que el aparato administrativo esté al servicio de las ciudadanas y ciudadanos y del desarrollo nacional, entre otros artículos;
  3. Las partes consideran que la Sociedad Civil debe tener una mayor participación en la transformación de Honduras y apoyar los procesos de democratización y de consolidación del Estado de Derecho. En tal sentido, es importante que la Sociedad Civil:
    - a) Profundice y amplíe el arraigo y comunicación social de sus instituciones;
    - b) fortalezca su capacidad técnica y de incidencia política, así como sus procesos de transparencia y rendición de cuentas;
    - c) participe activa y eficazmente en la ejecución y monitoreo de la ERP, de cara a fortalecer la apropiación y sostenibilidad de las acciones;
  4. Las partes concuerdan que la Cooperación Internacional es un aliado estratégico del Gobierno y de la Sociedad Civil en el proceso de transformación del país.
  5. Por último, las partes reiteran la importancia del Grupo de Seguimiento, hoy conocido como G-15, como mecanismo de seguimiento de la comunidad de donantes al proceso de transformación de Honduras.

Asimismo, se comprometen a continuar desarrollando y fortaleciendo los mecanismos tripartitos que permitan darle continuidad a los acuerdos emanados de la reunión de este Grupo Consultivo, los cuales constituirán una guía invaluable para reducir la pobreza y transformar a Honduras.

### 3. La campaña política de 2005

#### a) Los pactos locales de 2005

Marco Referencia de las Asambleas Nacionales de Municipios vienen promoviendo desde hace algunos años la necesidad de suscribir un Pacto Local como estrategia para construir un nuevo modelo de desarrollo en Honduras, sobre la base de un municipio moderno, democrático, más autónomo y descentralizado. Se entiende, en ese sentido, que el municipio es el espacio catalizador de los distintos intereses de los actores locales.

En ese orden de ideas, el año electoral 2005 supone una oportunidad para establecer ciertos acuerdos en los diferentes municipios del país, para su oportuna consideración en la próxima administración local.

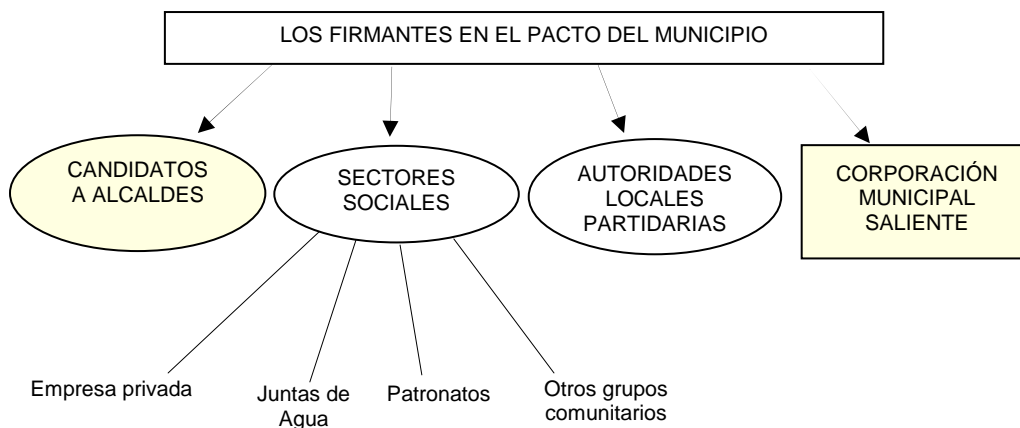
Los Pactos Locales son acuerdos entre los actores presentes en el municipio para alcanzar objetivos comunes, cuyo actor promotor es la Municipalidad pero que involucra a distintos sectores de la población e instituciones presentes en el territorio: empresa privada, grupos comunitarios, Gobierno central, ONG, cooperantes, etc.

Formalizados también por el consenso de los partidos representados en la Corporación, los Pactos Locales pretenden concertar esfuerzos y definir compromisos entre todos los actores, en beneficio de la población del municipio.

#### Objetivos:

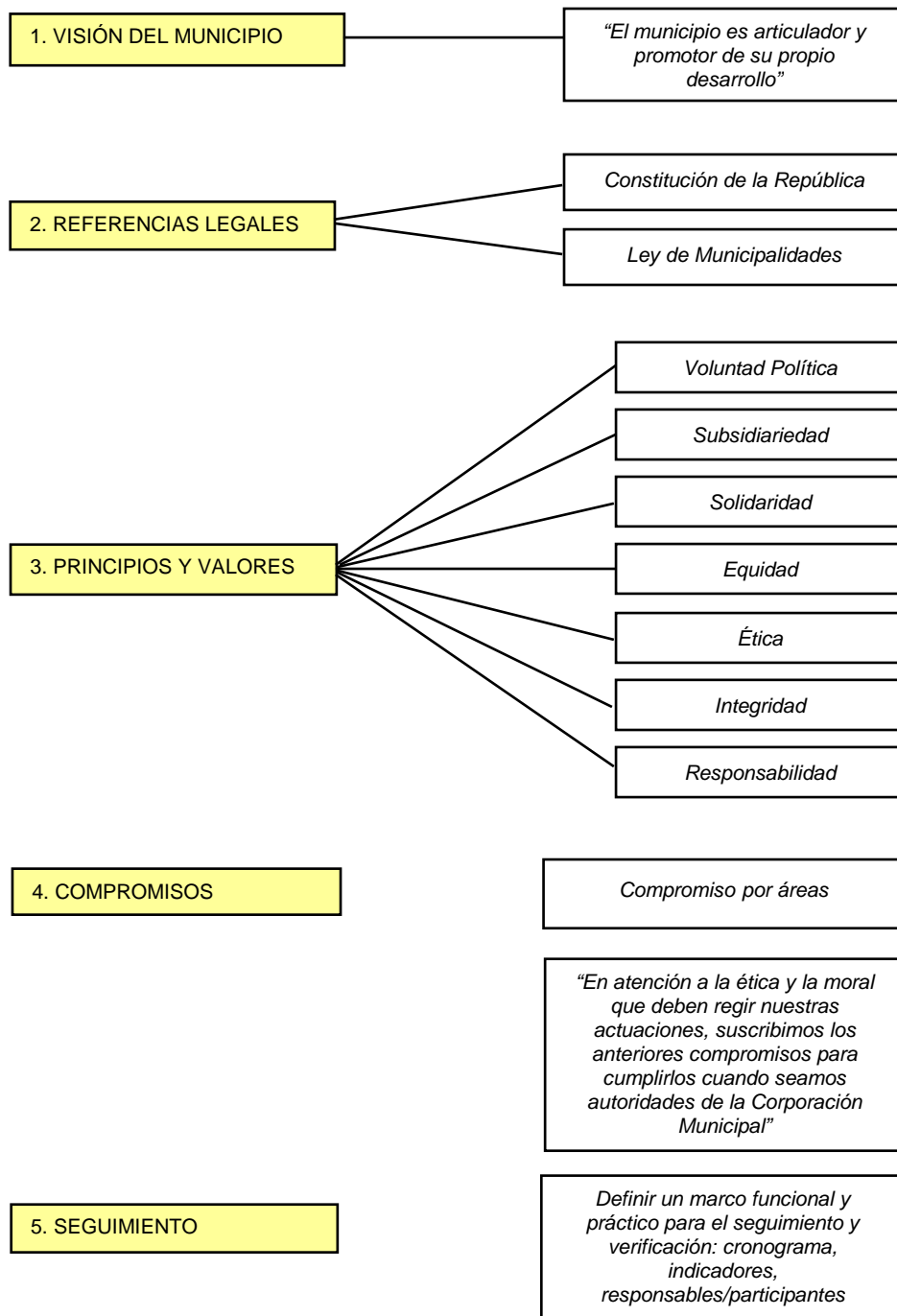
- Coordinar esfuerzos y conjuntar recursos para propiciar el desarrollo social y económico del municipio;
- fortalecer la gestión pública municipal;
- consolidar la gobernabilidad en el municipio.

**CUADRO 1  
LOS FIRMANTES DEL PACTO EN EL MUNICIPIO**



Fuente: elaboración propia.

**CUADRO 2  
PROPUESTA DE ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO A FIRMAR**



Fuente: elaboración propia.

Bajo el marco anterior durante el periodo de agosto a noviembre de 2005, previo a las elecciones generales celebradas en noviembre del mismo año, se firmaron 220 Pactos locales que representa el 74% de los 298 municipios con que cuenta actualmente el país.

## **b) Los planes de gobierno para el período 2006–2010**

### *El Partido Liberal*

#### **El poder ciudadano para transformar a Honduras**

“Una democracia plenamente participativa, que supere la mera democracia formal tradicional, cuya ineficiencia ha generado exclusiones sociales y la imposición hegemónica de grupos elitistas. Esta nueva forma democrática de gobernar será auténtica, en libertad económica y seguridad jurídica, cuya construcción es una tarea política, institucional, que asumimos plena y concientemente”.

El partido liberal propone en su discurso dos leyes fundamentales para el desarrollo de Honduras en el marco de una democracia participativa, la de Transparencia y la de Participación Ciudadana.

#### **Apoyo a la MIPYME, sector informal y social de la economía**

“Impulsaremos la descentralización con los centros de producción especializada en el ámbito regional y local, que integrará todos los elementos del desarrollo empresarial que demanda este sector”. Fideicomiso por Lps. 1.000 millones.

Micro empresas de mujeres jefas de hogares, las empresas de los egresados de carreras técnicas, empresas de encadenamiento de productores, empresas indígenas de servicios, transformación y desarrollo, empresas de la reforma agraria, reactivación de las cooperativas agroforestales, empresas de iniciativas productivas de la juventud, empresas productivas para minusválidos.

#### *i. Turismo*

El gobierno se compromete a desarrollar el turismo como elemento dinamizador de la economía nacional y el desarrollo local regional diversificado en todas sus potencialidades; generador de empleo y divisas, además de ser un sector contributivo al conocimiento y difusión de nuestros valores culturales.

#### *ii. Un gobierno moderno, eficiente e incluyente*

Reinventar la gestión de gobernar, la forma cotidiana de hacerlo, a través del poder ciudadano: el país contará con una Planificación Multisectorial Integrada, en base a un Plan de Desarrollo Integral, bajo la gestión de un Consejo Superior de Planificación Económica, debidamente funcional y equipado con la tecnología moderna, cuyo eje central será el crecimiento de la economía con equidad social en el marco de la competitividad. Este sistema de planificación operará con la programación por resultados y en forma descentralizada, bajo el control de las auditoras sociales con la participación ciudadana.

La descentralización será el motor de desarrollo nacional tanto que: generaremos las capacidades para la eficiente toma de decisiones en la gerencia comunitaria de políticas públicas, dentro del contexto del propio desarrollo municipal. Le trasladaremos responsabilidades a los alcaldes, con los recursos financieros requeridos y la información adecuada.

En síntesis, nuestro gobierno hará efectiva la transferencia y delegación de poderes políticos, fiscales y administrativos a las municipalidades, en reconocimiento de que éstas, por su condición lógica y natural, permiten acceder y solucionar los problemas de forma más inmediata y con menores costos. Jamás expresaremos el pretexto de falta de capacidad de las municipalidades para retrasar la descentralización.

### *El Partido Nacional*

A continuación, se da a conocer un resumen de las principales políticas sectoriales que el Partido Nacional de Honduras ha presentado a la consideración del pueblo hondureño de cara a las recientes elecciones generales de 2005 y cuyo contenido presenta una visión de largo alcance al año 2015, año fijado también por la Estrategia para la Reducción de la Pobreza ERP y las metas del milenio.

#### **i. Sector educación**

Una de las principales prioridades del Gobierno debe ser la Educación de Calidad, que permita mejorar el capital humano y social del país. Existen avances muy significativos en el sector y las condiciones propicias para avanzar hacia la meta de ofrecer una educación de calidad a los niños y jóvenes del país, con una cobertura ampliada que no permita la marginación de ningún segmento de la población.

El país debe llevar a cabo todas las acciones necesarias para que el año 2015 se cumpla con las metas de “Educación para Todos” y de la ERP, así como ejecutar acciones que reflejen una mejor calidad de la educación, para la construcción de ciudadanía y la consolidación de la democracia. Los principales problemas a resolver en el sector educación son:

1. Debilidad de la función rectora del sector, sin visión de largo plazo e ineficiencia operativa;
2. baja cobertura de la educación prebásica en la población infantil de 5 años;
3. elevada ineficiencia en la educación básica que se traduce en bajos índices de finalización y el incremento del empleo infantil, especialmente en los varones;
4. baja cobertura en educación secundaria, tanto inferior como superior y desigualdades en los grupos urbanos y rurales a nivel secundario;
5. baja calidad y cobertura de la educación superior.

#### **ii. Sector salud**

El Partido Nacional de Honduras ante la problemática del sector salud, en donde se evidencia las grandes necesidades de salud de la población y las falencias e ineficiencias del sistema, propone al pueblo hondureño la construcción de un modelo de salud con fundamento en lograr la plena vigencia del derecho a la salud para la población, con el fin de alcanzar la meta de salud para todos, mediante la implementación y desarrollo de un sistema basado en criterios de equidad, solidaridad, eficacia, eficiencia y calidad, constituyéndose así en un elemento fortalecedor esencial para el desarrollo humano.

Para lo cual se propone los siguientes objetivos estratégicos para mejorar el nivel de salud de la población, prioritariamente del grupo materno-infantil:

- Garantizar el acceso a la salud de toda la población;
- mejorar la Calidad de los servicios de salud.

Se establece, por lo tanto, como prioridad la salud de la Población Materno-Infantil y se reitera como objetivo político estratégico el alcance de las Metas establecidas en la Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Metas de Desarrollo del Milenio.

#### **iii. Sector manufactura**

De 1987 a la fecha, la industria de manufactura textil en Honduras se ha constituido en uno de los sectores productivos más importantes del país, tanto en términos de inversión, generación de empleo, valor agregado y exportaciones, lo que ha derivado en crecimiento y desarrollo económico

y estabilidad social, convirtiéndose en el motor de la economía en varias de las ciudades de la región norte del país y en pilar de la economía nacional.

No obstante el acelerado y exitoso crecimiento de la industria maquiladora, existen los siguientes problemas y riesgos que se constituyen en amenazas para el futuro:

- **La competencia de China**, que con su peso de potencia internacional, su capacidad industrial, sus políticas económicas de subsidio y el entorno mundial desregulado, se ha convertido en el principal competidor en la atracción de inversiones y como proveedor del mercado mundial;
- **la competencia de países centroamericanos y de otras regiones**, que para atraer nuevas inversiones o las ya establecidas, ofrecen a las empresas beneficios adicionales a los existentes en el marco legal y de inversiones que ampara la industria de manufactura de Honduras;
- **el efecto negativo de la inflación y las remesas familiares**, que afectan la competitividad de las exportaciones y provocan desintegración familiar y distorsiones en el mercado de trabajo;
- **las limitaciones de infraestructura**, especialmente el suministro de energía eléctrica de calidad y bajo costo, la postergación de inversiones para la modernización de Puerto Cortés, el inadecuado marco legal y regulatorio de las telecomunicaciones y la limitada red vial, que obstaculiza la expansión geográfica de la industria de manufactura;
- **las amenazas sobre la seguridad jurídica de las leyes que rigen la industria manufacturera y los problemas en el funcionamiento del sistema judicial**, que se constituyen en un desincentivo para invertir en Honduras;
- **los problemas de seguridad ciudadana**, que además de generar una imagen negativa internacionalmente que ahuyenta la inversión, son una amenaza para los trabajadores de la industria.

El Partido Nacional propone la mejora de las condiciones de infraestructura, del marco jurídico y seguridad ciudadana para que, aunado a una inversión estratégica y sostenida, y continuar impulsando a la industria maquiladora, de manera que ésta siga siendo una fuente importante de empleo y contribuya, a su vez, a generar la competencia necesaria para incrementar la productividad del capital y del trabajo en el resto de sectores productivos.

Por otro lado, se deben implementar medidas para aumentar el valor agregado y la inversión en la industria de la maquila, mediante la promoción de la integración industrial y de un ambiente competitivo, y diversificación de productos.

Esta propuesta integral para el desarrollo de la industria manufacturera implica, por un lado, el logro de la seguridad jurídica y ciudadana, así como un buen clima de inversión para el sector, respetando, consolidando y fortaleciendo el régimen legal que ampara a la industria de manufactura y de parques industriales y, por el otro, la aplicación de políticas económicas y programas sectoriales que mejoren la productividad y competitividad de la industria de manufactura y que incentiven su integración con los diferentes sectores económicos, promoviendo el mejoramiento integral de los trabajadores.

Con el fin de lograr la competitividad del sector, se debe realizar y promover inversiones en infraestructura de carreteras, puertos, energía eléctrica y telecomunicaciones, orientadas a reducir costos que inciden en la producción nacional; mejorar la competitividad de la industria de manufactura y contribuir e incentivar su expansión y beneficios en las diferentes áreas geográficas del país.

Al mismo tiempo de lograr el clima de inversiones y mejorar la competitividad del país a través de una mejor infraestructura se implementará una reforma profunda y total del sistema educativo y de formación profesional, con énfasis en la formación técnica e innovadora, desarrollando en los jóvenes y trabajadores competencias y habilidades para desempeñarse eficazmente en la industria de manufactura.



#### **iv. Sector turismo**

La actividad turística ha llegado a posicionarse como el tercer rubro generador de divisas, después de las generadas por el envío de remesas familiares y la industria maquilera. El incremento, en cuanto a llegada de visitantes al país, ha observado un crecimiento sostenido equivalente al 12%, reflejado en los más de un millón de visitantes que transitaron por territorio hondureño durante 2005.

La articulación de modelos estratégicos adecuados ha permitido montar una plataforma de planificación operativa eficiente que ha mediado excelentes relaciones de coordinación entre los sectores involucrados en la cadena de valor del negocio de turismo, logrando además, una coordinación adecuada con los fundamentos y principios plasmados en la Estrategia de Reducción de la Pobreza, tornando efectivamente al sector turismo, en una herramienta de desarrollo económico y generador equitativo de riqueza.

Consecuentes con las acciones y procesos desencadenados, se han venido gestando importantes iniciativas que, han considerado la construcción de modelos de planificación estratégica ampliamente consensuados (Estrategia Nacional de Ecoturismo, Estrategia Regional de Turismo Costero y Estrategia Nacional de Turismo Sostenible), a efectos de marcar un horizonte con objetivos cuantificables que permitan a futuras administraciones, la planificación operativa en base a metas concretas y aprobadas por los actores involucrados en la gestión.

Bajo este contexto, el Partido Nacional reitera su compromiso de hacer del Turismo la primera fuente de generación de divisas y en la principal fuente de empleos a nivel nacional, para lo cual buscará mejorar significativamente el posicionamiento de la imagen del país a nivel internacional.

La Consolidación de un Honduras como un destino competitivo a través de la mejora gradual de los niveles de seguridad, de los servicios de atención al turista y de la estructuración de un modelo de desarrollo turístico.

#### **v. Ciencia y tecnología**

El Partido Nacional reconoce la importancia de la ciencia y la tecnología en esta era de la globalización, por lo que debe tener una importancia extrema para alcanzar una etapa más productiva y competitiva del país contando con el capital humano y la infraestructura científico-tecnológica necesaria para hacer una diferencia con relación a los demás países de la región, para lo que se estima necesario la creación de un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI).

#### **vi. Entorno macroeconómico**

En las últimas décadas, el crecimiento económico en Honduras ha sido variable y lento, ello afecta de manera negativa la generación de empleos que demanda una población en edad de trabajar con mayores oportunidades, limitando las posibilidades de avanzar en la disminución de la pobreza. Como resultado de lo anterior, más de un tercio de la población económicamente activa está desempleada o subempleada.

A pesar de las notables modificaciones al marco legal e institucional para favorecer la inversión privada, los avances en la política macroeconómica y los esfuerzos por alinear, enfocar y armonizar la cooperación internacional, sigue siendo un reto incrementar y mejorar la calidad del empleo y, por ende, el bienestar social.

El Partido Nacional de Honduras, considera que los desafíos de mayor relevancia para la Nación en los próximos años, deben encaminarse a:

- Acelerar el crecimiento económico a través del equilibrio en las variables macro, un sistema financiero consolidado, la flexibilización del mercado laboral y la integración a los mercados internacionales de forma competitiva, todo ello aunado al incremento tecnológico.

- Dinamizar los sectores productivos claves tales como la agroindustria, el sector hídrico-forestal, ensamble ligero y turismo; mejorar el acceso de los pequeños y medianos productores a los factores de producción, especialmente del área rural y con perspectiva de género como elemento clave para elevar su nivel de vida y su contribución a la economía nacional; y
- Mejorar las condiciones de la infraestructura de apoyo a la producción, así como los demás factores que determinan el mejoramiento de la competitividad del país como lo es la inversión en capital humano.

En los últimos años se han efectuado importantes avances en el manejo de la mayoría de las variables de política macroeconómica. El reto para Honduras es continuar con dicho proceso y cosechar las condiciones macroeconómicas favorables. Lo anterior implica mantener los esfuerzos llevados a cabo hasta ahora para lograr que éstos sean sostenibles en el largo plazo, a fin de garantizar un ambiente macroeconómico que apoye la gobernabilidad y el desarrollo económico.

El Partido Nacional propone que, para generar crecimiento económico con generación de empleo, se debe contar con un marco macroeconómico estable que genere confianza y certidumbre en los inversionistas nacionales y extranjeros para la creación de mayores fuentes de riqueza y empleo en la población.

#### **vii. Inversión y comercio**

La inversión bruta interna en Honduras llega a porcentajes cercanos al 30% del PIB, muy superiores a la media de América Latina (22%). Sin embargo, esto no parece incidir en el crecimiento económico del país, debido, entre otras cosas, a su bajo nivel de eficiencia. En materia de política comercial, se redujeron las barreras al comercio exterior y se hacen esfuerzos para asegurar el acceso de los productos hondureños a los mercados internacionales en condiciones competitivas y ampliar la apertura comercial e inserción a la economía mundial.

En este sentido, se han suscrito tratados comerciales e inversión y Acuerdos de Alcance Parcial con diversos países; se ha avanzado en la integración Centroamericana y se ha aprobado el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con EE.UU. (CAFTA). No obstante, aún persisten algunos problemas que limitan el libre desarrollo del comercio externo e interno y afectan el desempeño general de la economía. Asimismo, Honduras dista mucho de presentar un clima adecuado que estimule la generación de recursos de inversión hacia alternativas más idóneas, que permitan elevar la productividad del capital.

El Partido Nacional propone fomentar las oportunidades de inversión, especialmente en áreas de alto potencial productivo, que garanticen mayor generación de valor agregado, transferencia tecnológica y empleos; y mejorar la inserción de la economía hondureña a las corrientes del comercio internacional, en condiciones competitivas.

Asimismo el Estado debe promover iniciativas que incrementen los niveles de inversión y mejoren su eficiencia, como base para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar la calidad del mismo para lograr un crecimiento sostenido de las exportaciones, que contribuya a reducir la brecha comercial y el impacto de alteraciones en el contexto internacional y alcanzar la estabilización de precios de los productos de consumo popular y asegurar la calidad y el intercambio comercial de los bienes y servicios para mejorar el bienestar al consumidor.

#### *El Partido Democracia Cristiana*

Con la filosofía “para que gobernemos los mejores” los demócratas cristianos proponen el siguiente plan de gobierno:

“La Familia sigue siendo la célula básica de la sociedad y sobre la cual descansa el desarrollo de Honduras. En esa lógica consideramos que el Gobierno debe ser administrado por todos, sin distinciones, ni prejuicios. Todos los hondureños y hondureñas somos una misma familia”.

Entre los elementos del planteamiento:

- Creemos que el camino de la solidaridad sigue siendo el único para tratar de crear al “Nuevo Hondureño”;
- lo anterior significa que todos y cada uno de los hondureños tendrán participación en nuestro gobierno;
- será un gobierno de Integración Nacional, donde todos los sectores estén representados.

La **visión de país** incluye los siguientes aspectos:

Construir la nueva sociedad, la cual se sustente en los principios básicos:

- La persona humana como centro, fuerza y dinamismo;
- la inviolabilidad de la vida, seguridad individual;
- el Estado como garante de bienestar económico y social;
- la democracia representativa y participativa y el pluralismo ideológico;
- la primacía del bien;
- la ética, la transparencia y la rendición de cuentas.

Nuestro programa de gobierno tiene como objetivo central la humanización de nuestra sociedad, sentando las bases de un modelo de Desarrollo humano y Económico Incluyente Sostenible, un sistema político al servicio de las personas.

El objetivo prioritario es terminar con la pobreza, y el objetivo necesario fortalecer la democracia y la gobernabilidad del país.

#### **i. Política de generación de empleos**

Reactivar la economía nacional aumentando la inversión directa e indirecta tanto nacional como extranjera, a través de la operación de megaproyectos ejecutados por capital extranjero y nacional.

Cerrar los proyectos de desarrollo rural donde los fondos se gastan en sueldos de la burocracia y consultorías nacionales y de extranjeros, como PRONADERS y reorientar esos fondos con anuencia de los cooperantes hacia la generación de empleo.

Evitar que los recursos provenientes como producto de la condonación de la deuda externa, sean destinados a la realización de estudios y la contratación de personal con altos salarios.

Orientar la inversión hacia las potencialidades del territorio, haciendo énfasis de la producción silvícola y agropecuaria, invirtiendo en irrigación, crédito, asistencia técnica y la apertura de mercados nuevos.

Establecer un sistema de subsidios para las empresas que creen nuevos puestos de trabajo e incentiven a sus trabajadores y empleados. Se dará preferencia a las empresas que se localicen en zonas sugeridas por el gobierno con base al ordenamiento territorial y política de asentamientos humanos.

Formular políticas públicas diferenciadas, con el propósito de estimular el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.

Reducir la alta dependencia del país en la importación de bienes de consumo y materias primas, adoptando las opciones financieras y tecnológicas que sean adecuadas para este propósito.

Rescatar y apoyar a los hondureños con capacidad creativa y emprendedora mediante programas especiales que valoricen sus capacidades y potencialidades.

## **ii. Política para combatir la pobreza**

Medidas de corto plazo para reducir los precios.

Establecer fondos especiales y mecanismos de autofinanciamiento, así como orientar en forma preferente el crédito destinado a la producción del micro, pequeño y mediano productor, a través del Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía (COHDESSE).

Transformación productiva para la creación de empleos y de oportunidades económicas.

Impulsar la producción productiva, la organización y el fortalecimiento del Sector Social de la Economía, que representa a la micro, pequeña y mediana empresa, (cooperativas, empresas asociativas, sector informal, ONG) inspirada en una cultura de la solidaridad humana y de la cooperación.

En el campo productivo, el desarrollo del Sector Social de la Economía descansará en la transformación agraria, Forestal y Ambiental y en el principio de la integración productiva y de servicios.

Estos objetivos se alcanzarían tomando decisiones sobre el ordenamiento territorial, la propiedad y uso de la tierra agrícola y forestal, la protección, explotación y recuperación de los recursos naturales y el medio ambiente y definiendo claramente la competencia entre el gobierno central y las municipalidades.

Establecer políticas con carácter de urgencia nacional, sobre ordenamiento territorial, de protección de las cuencas y micro cuencas, involucrando al campesino y los gobiernos municipales.

## **iii. Reformas económicas**

En la economía social del mercado:

- Basar la estrategia de desarrollo económico en: la reactivación del sector agropecuario (asistencia técnica en nuevos cultivos; empaque y manejo de productos; información sobre demandas de los mercados locales, regionales e internacionales; crédito supervisado; irrigación de los Valles de Jamastran, Río Nacaome, Oloman y microrriegos en todo el país);
- crear la unidad de Planificación Nacional con la participación de todos los sectores sociales;
- crear las condiciones favorables para impulsar la inversión privada y social, nacional y extranjera, en términos de seguridad jurídica, infraestructura, servicios básicos y programas integrales orientados por el Gobierno Central y los Gobiernos Locales;
- el nuevo rol del Estado en la Economía y la Sociedad debe reflejarse en la estructura del gasto público, el que debe estar en correspondencia con los objetivos de producción, aprovechamiento de los recursos y política social. Al mismo tiempo, las políticas de crecimiento y desarrollo deben orientarse en un marco de descentralización de las funciones de los gobiernos locales;
- infraestructura Económica y servicios Básicos en el que se incluirá la visión de país elaborada por el actual gobierno y la sociedad;
- se diseñará y aplicará un plan de autonomía energética gradual basado en el Mapa Nacional del Uso Adecuado del Suelo, la disminución de la dependencia de derivados del petróleo en el sistema de generación eléctrica.

## **iv. Papel del sector social de la economía**

- Mayor incidencia en los procesos de desarrollo regional y local;
- construcción de una posición económica-empresarial;

- consolidar las organizaciones existentes;
- facilitar y canalizar la cooperación externa.

#### **v. El papel del sector privado**

- Creación masiva de empleos;
- abastecer adecuadamente las necesidades de consumo interno;
- estimular el abastecimiento de empresas pequeñas y medianas que produzcan bienes de consumo, principalmente básico, para reducir el peso de las importaciones y fortalecer la integración productiva nacional.

#### **vi. Propuesta municipal**

- Democratizar al municipio, volviendo de nuevo a las decisiones colegiadas de las Corporaciones Municipales, creando una asamblea municipal que legisle sobre asuntos locales, apruebe el plan de trabajo y el presupuesto anual y evalúe los resultados e informe al público en general;
- la descentralización no es una distribución mecánica ni antojadiza de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales. Más bien es reconocer como una relación natural, las facultades, responsabilidades y competencias del gobierno municipal como institución jurídica que en una área geográfica determinada, debe asumir el liderazgo para orientar y coordinar las distintas fuerzas sociales, económicas y políticas de la comunidad, para combatir la pobreza y la inseguridad, impulsando un proceso de desarrollo humano y sostenible.

#### **vii. Fortalecimiento de los gobiernos locales**

- El proceso de descentralización como la transformación de los gobiernos locales, se convierte en políticas de Estado, para garantizar la continuidad y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo local y nacional;
- formación y capacitación de dirigentes y de recursos humanos en las áreas técnicas y administrativas; cumplir con la transferencia del Gobierno Central, eliminar las incompatibilidades en el sistema tributario municipal, impulsar el aporte de las empresas y sociedad civil, legislación, definida la competencia local, las políticas sociales, la capacitación de la mano de obra, la protección y explotación de los recursos naturales, de infraestructura de carácter regional;
- impulsar el establecimiento de los servicios básicos;
- promover e impulsar con las organizaciones de la comunidad proyectos productivos con propósitos alimentarios y para comercialización, de pequeñas empresas y artesanías agroindustriales;
- impulsar y promover la organización de pequeñas empresas y artesanías y programas de capacitación técnica, a los sectores marginales y de economía informal en las ciudades importantes del país.

#### **viii. Proyectos de capacitación vocacional y técnica**

Toda la acción municipal debe orientarse en base a un plan de desarrollo debidamente concertado entre gobiernos locales.

#### **ix. Planificación y gestión de municipalidades de Honduras**

La experiencia de las mancomunidades es una vía a explorar positivamente.

### *El partido Innovación y Unidad Social Demócrata (PINU)*

La visión del Estado del PINU es “un Estado con enfoque social que centra su política en el ser humano como elemento primordial para lograr la transformación integral de la nación, dentro del ejercicio pleno de la democracia. Un Estado con un desarrollo económico al servicio de la sociedad con igualdad de oportunidades para todos los habitantes”.

El PINU ha elaborado un Plan Nacional de Desarrollo con la rigurosidad que exige la complejidad de la problemática hondureña, consensuando bajo criterios de participación responsable valorando todos aquellos esfuerzos anteriores que contengan un enfoque social demócrata.

La rigurosidad de un Plan Nacional de Desarrollo debe comprender viabilidad, capacidad y voluntad política en su ejecución, aplicando métodos de evaluación efectiva y auditoría social.

#### **i. El derecho alimentario y fomento de la economía rural**

Tenemos que reordenar con sentido creativo y productivo, todas las fases de la economía rural: producción, financiamiento, almacenamiento, distribución, información y tecnología con base en las siguientes estrategias:

#### **ii. Política agroalimentaria del Estado**

- Reorientación de la economía rural desarrollando una política agrícola equilibrada y sostenible;
- una política de Presas Municipales para Riego, Agua Potable y Servicios de Energía Eléctrica (PREMURAS);
- enfocar el desarrollo rural en el campesino y campesina como sujetos de su propio desarrollo;
- devolver al estado su papel como promotor del desarrollo agrícola, particularmente en lo que respecta al apoyo de los pequeños productores y microempresarios del campo;
- crear mecanismos que beneficien a los pequeños y medianos productores a través de la banca nacional;
- promover la organización de los productores a través de las cooperativas, asociaciones con fines de cooperación y desarrollo;
- promover la participación comunitaria en el planteamiento de necesidades y búsqueda de soluciones regionales, tomando en cuenta el contexto regional.

#### **iii. Participación ciudadana**

- Que la participación ciudadana debe ser en la toma de decisiones, en la fiscalización y en el control de los asuntos públicos y privados;
- que la participación ciudadana debe empezar a nivel personal, dando cumplimiento a los deberes y responsabilidades;
- que la participación ciudadana debe tener una doble connotación jurídica: como derecho, y como deber;
- que la participación de la sociedad civil que está ligada a acciones tales como:
  - a) Informarse y ser informado;
  - b) ser consultado;
  - c) participar en la toma de decisiones;
  - d) participar en la fiscalización social de la gestión pública;
  - e) la participación del ciudadano y ciudadana debe ser proactiva y efectiva;
  - f) debe tener la oportunidad y capacidad para establecer alianzas y redes de cooperación flexible que fortalezcan la capacidad de las asociaciones y de la sociedad civil;

g) es impostergable la auditoría social como una forma de control ciudadano.

- que es una obligación del ciudadano y ciudadana, demostrar y exigir transferencias en todas sus acciones.

#### **iv. Modernización del Estado con gobernabilidad y democracia**

El PINU propone un gobierno cuyo plan de desarrollo enfatice el rol de los poderes del Estado y sus instituciones, deberán mostrar las siguientes características:

- Eficiencia, Honestidad, Simplificación Administrativa, y un alto compromiso con el país;
- el diseño y la ejecución de las políticas públicas exige de los Poderes del Estado, capacidad y voluntad política para realizarlos;
- en lo que se refiere al Poder Ejecutivo, se propone un gobierno que desarrolle sus programas dentro de una planificación nacional estratégica, coordinada y orientada por un gabinete social;
- apoyo a la descentralización y el desarrollo local;
- respeto a la Constitución y sus leyes;
- continuidad de aquellos programas;
- utilización eficiente de los fondos de la condonación de la deuda.

#### **v. En la descentralización y desarrollo de los gobiernos locales**

En la modernización del Estado, una prioridad en el Plan de Gobierno del PINU es lograr una descentralización de todas sus funciones y en especial de los gobiernos locales.

Con ello se pretende dar una mayor oportunidad al fortalecimiento de la cultura y la identidad de los pueblos con sus características, necesidades e intereses, enfocando el desarrollo local con proyectos específicos.

La visión del desarrollo y descentralización local:

- Capacitación y la certificación de profesionales;
- la planificación municipal;
- desarrollar capacitaciones;
- promover el desarrollo local, enfocando valores como la transparencia, la participación ciudadana y la autonomía municipal;
- desarrollar aquellos principales elementos de una gestión pública, centrada en la comunidad. Incorporación de los planes locales, la asignación y aumento gradual planificado de las Transferencias del Presupuesto nacional, fondos de compensación inter-territorial y Estrategia de reducción de la Pobreza;
- facilitar los gobiernos locales, las tecnologías de punta que presenten propuestas de proyectos participativos y eficaces;
- crear sistemas de indicadores de seguimiento, monitoreo y evaluación de esas propuestas;
- fortalecer las capacidades locales de prestación de servicios públicos, de cumplimiento de políticas municipales y de una eficiente utilización de los recursos financieros;
- establecer instrumentos administrativos que permitan la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas.

#### 4. El pacto nacional por la descentralización y el desarrollo local

Tomando como referencia esfuerzos realizados en campañas electorales anteriores y los avances alcanzados en materia de reformas políticas propuestas por organizaciones de la sociedad civil y aceptadas por los candidatos presidenciales en septiembre de 2001, la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) propuso e impulsó una serie de reformas políticas y acciones de gran trascendencia para el proceso de Descentralización y Desarrollo Local.

Estas propuestas se encuentran en el Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local, que se negoció con los candidatos presidenciales en la campaña electoral de 2005 y que luego de arduas negociaciones obtuvo el compromiso y la firma de todos los contendientes en octubre del mismo año, un hecho sin precedentes en el proceso de descentralización y desarrollo local del país.

Para la AMHON el hecho de que el texto constitucional no especificó las competencias entre los niveles territoriales de la administración pública es uno de los fundamentos para buscar que los políticos los definan a través de dicho pacto que se espera sea implementado por el que ha resultado vencedor en el proceso electoral.

A pesar de que en la Ley de Municipalidades se declara el principio de la Autonomía Municipal en su aplicación, no obstante, se han apreciado lagunas que debilitan el ejercicio pleno de dicha autonomía, ello como consecuencia de incompatibilidades con algunas leyes sectoriales e instituciones centrales, así como por el insuficiente fortalecimiento de las capacidades locales para ejercerla, por lo cual la AMHON considera que es importante reforzar aún más este principio.

Considerando dos grandes esfuerzos realizados por el país en materia de planificación y que cuentan con importantes ingredientes de Descentralización y Desarrollo Local como lo son la Declaración de Estocolmo para la reconstrucción posterior al huracán Mitch y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), y que ambos han colocado a la descentralización como un eje transversal en el diseño de las políticas públicas, la AMHON sostiene, sin embargo, que la práctica ha demostrado la inexistencia de una política de Estado en la materia y las ambigüedades en la concepción de la descentralización.

El Pacto para la Descentralización y el Desarrollo Local se define, como un *“acuerdo y un compromiso de los partidos políticos, los candidatos presidenciales y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), en tanto organización representativa de los municipios, para asegurar los cambios políticos, legales, administrativos e institucionales que permitan precisar, redefinir y ampliar las competencias de los Gobiernos Municipales, en procura de mejorar la calidad de vida de las comunidades a las que sirven”*.

La descentralización se concibe como el traslado de las competencias, los recursos y el correspondiente poder de decisión, en el marco de la Constitución y la Ley vigente, desde la administración central a los Gobiernos Municipales.

En esta concepción ya se pueden identificar pequeñas divergencias con las definiciones del PRODDel y no se contemplan las diferentes modalidades para que pueden ser utilizadas, tales como la desconcentración, delegación, devolución, descentralización económica, que el programa si incluye.

El Objetivo General del Pacto es, entonces, contribuir al desarrollo socioeconómico, sostenible y equitativo del país, a partir de un modelo de Estado descentralizado. Al mismo tiempo se definen algunos Objetivos específicos que son los siguientes:

- Descentralizar los servicios públicos y el aparato fiscal;
- fortalecer y mejorar las capacidades de gestión municipal;
- consolidar la democracia y la gobernabilidad en el ámbito local.



La estructura del pacto se divide en diferentes tipos de medidas entre las cuales tenemos las Medidas para la Descentralización, Medidas para Fortalecer las Finanzas Municipales y el Desarrollo Local, Medidas para Fortalecer la Gestión Local, Medidas sobre el Marco Legal e Institucional así como con compromisos de los actores.

Dentro de las Medidas para la Descentralización encontramos tres que llaman especialmente la atención:

- La medida 1.1 que plantea la elaboración de una Política de Descentralización en forma consensuada, con lo cual se desestima totalmente el PRODEL como política de descentralización del Estado aún y por los mismos representantes del partido que lo elaboró al exigir que sea consensuada se rescata el principio de participación. Otro hecho importante es que esta política trascenderá los períodos de gobierno y deberá ser elaborada en consonancia con la Estrategia de Reducción de la Pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- La medida 1.2 pretende definir las competencias, los fondos fiscales y otros recursos del Estado que se transferirán a las Municipalidades, resaltando así la importancia de la temática financiera en la descentralización y el desarrollo. Para entender más lo anterior es importante destacar que en Honduras existen más de doscientos proyectos de desarrollo con contraparte del gobierno y muchos de ellos enfocados al impulso de la descentralización y el desarrollo local y existe muy poca coordinación entre los mismos.
- En la medida 1.5 se establece un plazo de un año para la interpretación y resolución de los conflictos sobre competencias que existen entre el Gobierno Central y las Municipalidades.

Entre las Medidas para Fortalecer las Finanzas Municipales y el Desarrollo Local, dos de ellas son de particular interés para este estudio:

- En el inciso 2.1 se solicita la creación de un Fondo de Desarrollo Municipal y de Compensación Inter-territorial, focalizado en las regiones con menor índice de desarrollo humano. Este es punto importante ya que reconoce los diferentes grados de desarrollo relativo de los municipios de Honduras al tiempo que deja entrever la necesidad de políticas y acciones específicas y diferenciadas para cada territorio de acuerdo a sus características.
- Otro punto importante es el 2.4 que se refiere a la Gestión del financiamiento para la ejecución de los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal, como complemento del esfuerzo local. Los planes que se han elaborado prácticamente en todos los municipios del país durante los años 2003, 2004 y 2005 se han constituido en un enorme esfuerzo tanto de las autoridades locales, las organizaciones de sociedad civil y la cooperación internacional como del gobierno central por lo cual es fundamental apoyarlos; además se han convertido en una esperanza de muchas comunidades en las cuales la participación de la población ha sido muy comprometida porque fallar en su cumplimiento significaría un golpe a la gobernabilidad y democracia.

Entre las Medidas para Fortalecer la Gestión Local encontramos tres que llaman especialmente la atención:

- Se identifica la clara necesidad de capacitar al personal municipal en el enunciado 3.1 por lo cual se crea un Programa Nacional de Capacitación Municipal que hasta la fecha a pesar de estar contenido dentro de las actividades de varias iniciativas anteriores aún no se ha llevado a cabo.

- Ligado con lo anterior se busca que este personal capacitado pueda mantener sus puestos a pesar de los vaivenes políticos que traen consigo los procesos electorales a través de la aprobación de una Ley de la Carrera Administrativa Municipal.
- Otro elemento singular es el fortalecimiento que se da al asociacionismo intermunicipal, con el cual se da muestra que la realidad de los territorios no siempre responde a las fronteras que los hombres desean trazar y se facilita la creación de mancomunidades de municipios que permiten esa unión entre territorios separados por términos municipales.

En las Medidas sobre el Marco Legal e Institucional además del apoyo a Leyes ya mencionadas destacan dos puntos:

- En el 4.2 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, un principio que poco a poco vamos encontrando en los diferentes discursos, leyes y políticas que se van analizando;
- además de lo anterior se da especial importancia a la reestructuración y reactivación de la CEDE como entidad líder en el proceso de descentralización y desarrollo local en el país.

## **II. Del discurso a la política pública: el universo de las políticas de DET/DEL**

---

### **A. La situación económica de Honduras a 2005**

En 2005, dado el dinamismo de la demanda interna y las condiciones externas favorables, la economía hondureña creció un 4,2%, cifra levemente inferior a la observada en 2004. De esta manera, el PIB por habitante registró un aumento del 1,7%, en comparación con el 2,5% en 2004.

Otros indicadores macroeconómicos como la inflación y los resultados fiscales mejoraron, pero la situación del mercado laboral siguió siendo precaria. Para 2006, se espera que el crecimiento siga aumentando por sobre el 4%, de manera similar al observado en el bienio anterior. El nuevo gobierno, que asumirá en enero, continuará aplicando el programa acordado con el Fondo Monetario Internacional, que contempla una nueva reducción del déficit fiscal. Asimismo, se estima que la tasa de inflación será inferior a la registrada en 2005, debido a menores presiones al alza provenientes del mercado internacional del petróleo. Finalmente, se espera una afluencia de inversión extranjera directa más abundante, gracias al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, que entrará en vigor en enero de 2006.

En cuanto a la política fiscal, cabe destacar que la llegada al punto de culminación en el marco de la iniciativa para los países

pobres muy endeudados en abril de 2005, el cumplimiento del programa con el Fondo Monetario y la ratificación del Tratado fueron los logros más importantes de 2005. Estos acontecimientos reforzaron las expectativas económicas positivas, pese al alza de los precios internacionales del petróleo.

La iniciativa para los países pobres muy endeudados se traducirá en un alivio de la deuda estimado en cerca de 2.800 millones de dólares en 15 años (60% del saldo actual de la deuda pública externa), si se incluye la iniciativa de condonación del Grupo de los Ocho. A partir de 2006, el ahorro de recursos por servicio de la deuda se destinará a los programas sociales en el marco de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, que permitiría un mayor grado de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio.

El gobierno resistió exitosamente las presiones de incrementar el gasto durante el período preelectoral, lo que contrasta con lo ocurrido en procesos similares anteriores.

Por lo tanto, el déficit fiscal del gobierno central se redujo del equivalente a 3,4% del PIB al 2,9%, como estaba previsto. Los ingresos totales, que crecieron un 6% real, se vieron fortalecidos por el efecto de la dinámica actividad económica y la mejora de la recaudación tributaria.

Los gastos registraron una menor expansión (4%), debido al control del aumento de los salarios y a las medidas. De acuerdo con datos del Banco Central, que considera los intereses de la deuda pública externa en forma devengada.

En contraste, las erogaciones destinadas a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza aumentaron más de un 30%. También cabe señalar que se avanzó en el proceso de modernización del marco legal de las finanzas públicas.

La política monetaria viene aplicándose en un nuevo marco adoptado a partir de mayo, cuyo propósito es transmitir con mayor claridad la postura del ente emisor.

Los cambios incluyen tanto las metas operativas como los instrumentos del Banco Central de Honduras (BCH). Se abandonó el objetivo de controlar las metas intermedias y, en su lugar, se estableció una meta operativa que consiste en una tasa de interés a corto plazo del mercado monetario. También se hizo una distinción entre la gestión de liquidez a corto plazo y a largo plazo y se ampliaron los instrumentos de política monetaria. Se ha procurado determinar empíricamente la necesidad de liquidez del sistema financiero, para minimizar la divergencia entre la meta operativa y las tasas actuales.

El aumento sustancial (50%) de las remesas familiares se tradujo en una expansión de las reservas internacionales netas del BCH más allá de lo programado, lo que redundó en un alza de la emisión monetaria entorno al 13% real. La monetización de las divisas obligó al ente emisor a esterilizarlas parcialmente mediante una mayor colocación neta de certificados de absorción monetaria en moneda nacional.

Dada la abundante liquidez, las tasas de interés siguieron bajando, por lo que las tasas pasivas reales están al punto de volverse negativas. El crédito al sector privado aumentó un 16%, lo que obedece fundamentalmente a los créditos al comercio, el consumo y la industria. Los indicadores financieros continuaron mejorando gracias al entorno económico favorable.

El tipo de cambio registró una depreciación nominal del 2,5%, que lo situó en el límite inferior de la banda cambiaria del BCH. En términos reales, se trata de una ligera apreciación que contribuyó a moderar el ritmo inflacionario. Por otra parte, la mayor apreciación de algunos países centroamericanos redundó en un realce de la competitividad de Honduras.

Cabe señalar que el ciclo expansivo en que se encuentra la economía hondureña está caracterizado por la aceleración de la demanda externa e interna. Sin embargo, ambas moderaron su dinamismo en comparación con el año anterior, debido en parte a un menor crecimiento de la economía mundial y a los efectos adversos de los altos precios del petróleo.

El consumo, que obedece en gran medida al incremento excepcional de las remesas, se convirtió en el elemento más sólido de la demanda interna, ya que la inversión sufrió un ligero retroceso, que habría sido más pronunciado aún si la inversión pública no hubiese crecido entorno al 20%.

El crecimiento de las distintas ramas de actividad fue bastante parejo. Si bien en 2004 se observó una desaceleración en dos sectores, en 2005 todos registraron tasas de crecimiento positivas, que fluctúan entre el 2% y el 6%. La única excepción es el sector de la construcción, que sufrió una expansión cercana al 15%. La agricultura vio moderado su crecimiento a causa de los problemas climáticos, mientras la industria manufacturera creció más debido al dinamismo de la maquila. También mostraron un buen desempeño los sectores del turismo y las telecomunicaciones.

En el último trimestre, se moderó la tendencia al alza de los precios al consumidor, por lo que se estima que la tasa de inflación será de un 8,0%. Si bien está fuera del rango del 6,5% al 7,5% estipulado en el programa monetario, es menor que el 9,2% registrado en 2004 y obedece en gran medida al impacto del alza de los precios del petróleo. Los rubros que registraron más incrementos son el transporte, alimentos y bebidas no alcohólicas, y alojamiento, agua, electricidad y gas y otros combustibles.

Si bien todavía no se dispone de cifras sobre el mercado laboral, cabe señalar que la situación siguió siendo precaria, dada la tasa de subempleo, que supera el 30%. Mientras tanto, el salario mínimo real promedio registró un incremento de sólo un 0,8%.

En relación con el sector externo, el déficit de la cuenta corriente se amplió levemente, del equivalente a 5,2% del PIB al 5,7%. Tanto las exportaciones (6%) como las importaciones (12%) crecieron menos que el año anterior, pero las últimas continuaron expandiéndose a tasas más altas.

**CUADRO 3**  
**HONDURAS: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS**

	2003	2004	2005
Tasa de variación anual			
Producto interno bruto	3,5	5,0	4,2
Precios al consumidor	6,8	9,2	7,7 <sup>a</sup>
Salario mínimo real	8,6	0,8	0,8
Dinero (M1)	15,4	15,2	17,5 <sup>b</sup>
Tipo real de cambio efectivo <sup>c</sup>	1,8	1,5	0,2 <sup>d</sup>
Relación de precios del intercambio	-4,3	-0,9	-2,8
Porcentaje promedio anual			
Tasa de desempleo urbano	7,6	8,0	6,8 <sup>e</sup>
Resultado global del gobierno central / PIB	-5,6	-3,1	-3,0
Tasa de interés pasiva nominal	11,5	11,1	10,9 <sup>f</sup>
Tasa de interés activa nominal	20,8	19,9	19,0 <sup>f</sup>
Millones de dólares			
Exportaciones de bienes y servicios	2 693	3 066	3 257
Importaciones de bienes y servicios	3 839	4 557	5 037
Saldo en cuenta corriente	-292	-391	-468
Cuentas de capital y financiera	65	759	496
Balanza global	-227	368	28

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Variación en 12 meses hasta noviembre de 2005.

<sup>b</sup> Variación del promedio de enero a agosto de 2005 respecto del mismo período del año anterior.

<sup>c</sup> Una tasa negativa significa una apreciación real.

<sup>d</sup> Variación del promedio de enero a octubre de 2005 respecto del mismo período del año anterior.

<sup>e</sup> Dato correspondiente a mayo.

<sup>f</sup> Datos anualizados, promedio de enero a septiembre 2003, 2004 y 2005<sup>a</sup>

Las exportaciones tradicionales se estancaron debido al desempeño de distinto signo del café y el banano. El precio del café mejoró, pero el volumen exportado disminuyó, mientras que con el banano sucedió lo contrario. Las exportaciones no tradicionales crecieron un 6%, especialmente las de camarones, langostas y melones. Por último, el valor agregado de la maquila se elevó un 10%.

El alza de las importaciones de bienes respondió al incremento de los bienes de consumo, sustentado en gran parte por las remesas, y de las materias primas y bienes intermedios, causado por la factura petrolera. En cambio, las importaciones de bienes de capital fueron inferiores a las de 2004, acorde con la debilidad de la inversión.

En la cuenta financiera se registró un saldo positivo de 500 millones de dólares. La inversión extranjera directa se mantuvo en el nivel habitual, cercano a los 200 millones de dólares, y se canalizó en su mayor parte a las zonas francas. La acumulación de activos de reserva ascendió a 180 millones de dólares.

Honduras sigue siendo vulnerable a las perturbaciones externas de todo tipo. La caída mundial del precio del café tuvo efectos negativos sobre uno de sus mercados de exportación clave y la apreciación del 28% de la lempira entre 1997 y 2000, junto con la desaceleración económica estadounidense, perjudicaron las exportaciones en general. El factor que influyó enormemente en el aumento del valor de la moneda fue la asistencia enviada a Honduras luego del huracán Mitch. Con todo, la exposición del país a los desastres naturales sigue siendo alta, en gran parte debido al debilitamiento de las defensas naturales contra grandes tormentas por la eliminación excesiva de los bosques montañosos y la selva tropical. Otro indicador del nivel de vulnerabilidad de Honduras es que el país aún no termina de recuperarse del huracán Mitch, un fenómeno que afectó a cuatro de cada cinco ciudadanos.

La pobreza en Honduras se ve acentuada por la desigualdad de los ingresos, la que aumentó en 3% entre 1991 y 1998. Los síntomas de desigualdad son evidentes en la calidad y el acceso a los servicios, como salud, educación, agua potable, saneamiento, electricidad y transporte.

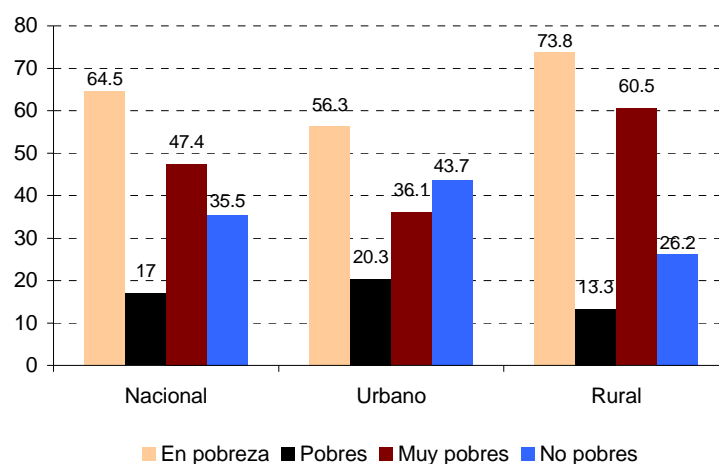
En Honduras, el 64,5% de los hogares se encuentran en pobreza (Hogares Pobres y No Pobres) y un 35,5% son clasificados como no Pobres. Se destaca en el área rural los hogares en Pobreza con 73,8%, siendo muy pobres el 60,5%.

**CUADRO 4**  
**DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR CATEGORÍA DE POBREZA:**  
**NACIONAL, URBANO Y RURAL**

Clasificación	Nacional	Urbano	Rural
En pobreza	64,5	56,3	73,8
Pobres	17,0	20,3	13,3
Muy Pobres	47,4	36,1	60,5
No Pobres	35,5	43,7	26,2
Total Hogares	1 258 299	630 735	627 564

Fuente: Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar (ENESF), 2001.  
Encuesta Nacional de Salud Masculina (ENSM), 2001.

**GRÁFICO 1**  
**DISTRIBUCIÓN DE HOGARES POR CATEGORÍA DE POBREZA:**  
**NACIONAL, URBANO Y RURAL**



Fuente: Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar – ENESF, 2001.

*Definiciones básicas:*

- **Hogares muy pobres:** son aquellos que tienen un ingreso inferior al costo de la canasta básica de alimentos. Constituyen la pobreza crítica o pobreza extrema.
- **Hogares pobres relativos:** Su ingreso medio les permite satisfacer las necesidades de la canasta básica de alimentos pero no el conjunto de la canasta básica.
- **Hogares en pobreza:** lo constituyen los hogares pobres y muy pobres, que tienen en común el no contar con el ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas.
- **Hogares No Pobres:** son los que por su ingreso medio superan la línea de pobreza, o sea que logran satisfacer las necesidades de la canasta básica de alimentos y de la canasta básica.

En el área urbana el 56,3% de los hogares están clasificados en Pobreza, con un 36,1% en el nivel de Muy Pobres y un 20,3% en Pobres, destacando el 43,7% de los hogares No Pobres.

En lo que respecta al área Rural el 60,5% de los hogares son considerados Muy Pobres con apenas el 26,2% considerados No Pobres.

De acuerdo a los resultados obtenidos, el grupo de los “Muy Pobres” con ingreso menor al costo de la canasta de alimentos y que por lo tanto no llega a satisfacer los requerimientos nutricionales para una vida sana ha tenido un decrecimiento en los últimos diez años en un 1,33% y una variación porcentual de -12,5%.

Así, durante los últimos Gobiernos y sobre todo en el del Presidente Maduro (2002-2006), se continúa con una serie de Programas como la Estrategia de Reducción de la Pobreza, el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADEL), se inicia el Programa Nacional de Competitividad, se desarrolla el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL), y se reestructura el Programa de Acceso a la Tierra en Honduras (PATH), así como con la Política de Desarrollo Económico Local de la AMHON y éstos se convierten en las posiciones del Gobierno respecto a la temática DEL.

## **B. La estrategia de reducción de la pobreza**

### **1. El proceso participativo de la ERP**

La estrategia de reducción de la pobreza fue formulada en un marco de amplia participación de la sociedad civil hondureña, logrando un alto grado de apropiación que facilita su sostenibilidad y en este proceso participaron durante cuatro meses en el año 2001, alrededor de 3.000 representantes.

En esta participación estuvieron involucradas diferentes instituciones de diversos sectores como el Gabinete Social y la Comisión de Participación de la Sociedad Civil para la Reconstrucción y Transformación Nacional, autoridades de los gobiernos locales y diputados. Un gran logro fue poder considerar los puntos coincidentes para promover el desarrollo y así considerar una gran variedad de temas propuestos por la sociedad civil.

### **2. Características y causas de la pobreza**

En su medición de la pobreza la estrategia considera diferentes métodos, obteniendo con cada uno de ellos resultados alarmantes en el país debido a los altos grados de pobreza que sufre el país. Por ejemplo en 1999 el 66% de los hogares bajo la Línea de Pobreza, 49% en la categoría de extrema pobreza.

En el cálculo de Necesidades Básicas Insatisfechas se observa una tendencia igualmente preocupante debido a la gran cantidad de hogares con poco acceso a educación, salud y servicios públicos.

Asimismo, el nivel de Desarrollo Humano en Honduras continúa siendo uno de los más bajos de América Latina, en lo que influye fuertemente el factor del bajo ingreso per cápita.

Se identifica con causas de la pobreza en Honduras a diversos factores, la mayoría de ellos de índole estructural entre los que encontramos los siguientes: lento crecimiento económico; bajo ingreso; desigualdad en la distribución del ingreso; bajo nivel de escolaridad; baja productividad; bajo nivel de participación de los pobres; deterioro de los valores culturales; debilidades de los gobiernos locales.

La baja capacidad de ahorro interno que impulse el proceso de desarrollo está altamente vinculada con la baja cobertura de la seguridad social que es una de las más bajas de América Latina.

Como vemos temas como el apoyo a los gobiernos locales y la mayor participación de la ciudadanía en la resolución de sus problemas y en los procesos de desarrollo se vuelve fundamental para poder combatir la pobreza.

Temas como el limitado acceso a los activos productivos, altas tasas de desnutrición infantil, incluyendo tierra, crédito y educación secundaria y técnica resultan fundamentales para que la población no pueda superar sus niveles de pobreza.

Un problema serio que agudiza la situación es el agua, su cobertura y calidad así como su provisión en barrios marginales, muchas veces construidos en lugares no aptos.

Las corrientes migratorias, se han dado sobre todo en los últimos años a las ciudades más importantes del país; acelerada pérdida de los recursos naturales, vulnerabilidad ante desastres naturales, así como la creciente población de emigrantes hacia los centros urbanos, los problemas de deterioro ambiental y de contaminación en los mismos.

El desarrollo de actividades de subsistencia en suelos de vocación forestal guarda una relación directa con la elevada pobreza en las áreas rurales, el recurso forestal ha estado desapareciendo a un ritmo de más de 80 000 has./año. Existe una idea general de que el país ha sufrido un fuerte deterioro en materia de valores morales y culturales. La corrupción supone altos costos económicos, pagos, ineficiencias y retrasos en los trámites.



### **3. Componentes y metas de la estrategia**

El Compromiso histórico, política del Estado, con perspectiva de largo plazo, reducir la pobreza en base a un crecimiento económico acelerado y sostenido; equidad en la distribución mayor acceso de los pobres a los factores de producción, incluyendo el desarrollo del capital humano es sin duda un gran reto para todo el pueblo hondureño como para su gobierno e instituciones.

Entre las metas de la estrategia a 2015 tenemos:

Reducir la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en 24 puntos porcentuales; elevar en 20% el Índice de Desarrollo Humano; implementar una estrategia para el desarrollo sostenible.

Se considera necesario un marco macroeconómico estable, que contribuya a viabilizar de manera sostenible mayor inversión pública en programas y proyectos orientados a la reducción de la pobreza; que genere confianza y certidumbre para la inversión privada. Para ello se plantea lograr: una estabilidad fiscal, tasas de interés favorables a la inversión y tasas de inflación no mayores a un dígito, y fortalecimiento del sistema financiero.

Fortalecer la inversión y mejorar su nivel de eficiencia y equidad, simplificar los trámites para el establecimiento de nuevas empresas; mayor participación del capital privado en la provisión de servicios públicos; corregir los problemas de inseguridad en la propiedad y la inversión; Ley de Promoción y Protección de la Competencia, mercados internacionales, (agronegocios, productos forestales, ensamble ligero y turismo).

Para lograr la Reducción de la pobreza en el área rural, se considera fundamental el acceso a la tierra, desarrollo sostenible, la participación de los gobiernos locales, mejorar la competitividad de la pequeña economía rural.

Al mismo tiempo la estrategia considera fundamental mejorar el nivel de escolaridad el acceso a los servicios de salud, fortalecer los valores cívicos, éticos, morales y democráticos.

Otro aspecto que se señala como fundamental es el de garantizar la sostenibilidad de la estrategia, consolidar la gobernabilidad, transparencia en la gestión pública, auditorías sociales, protección de los derechos de la persona humana, lograr un proceso efectivo de descentralización y desarrollo municipal, que coadyuve a reducir la pobreza a nivel local, en el marco de una administración pública moderna eficiente.

### **4. Financiamiento de la ERP**

El monto de los programas y proyectos nuevos de la ERP asciende a USD 1.896,8 millones, hasta 2015, y para esta definición se ha contado con una amplia participación activa de la sociedad civil, tanto en el marco del Consejo Consultivo de la ERP, como a nivel de instancias descentralizadas y locales.

En los primeros cinco años, los programas y proyectos de la ERP se financiarán en un alto porcentaje con los recursos que sean liberados por efecto del alivio de la deuda externa, principalmente en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC).

Otro componente de financiación de la estrategia será la Cooperación externa ya que se busca que los nuevos proyectos de cooperación que inician en el país logren insertarse en el esfuerzo de la estrategia.

Por último, se busca también apoyar a la estrategia mediante fondos provenientes de los ingresos fiscales del Estado, ya que se espera que éstos aumenten en los próximos años.

### **5. Lo operativo de la ERP**

En su operatividad la estrategia busca facilitar la labor de identificación de las acciones prioritarias, especialmente a nivel local y con amplia participación de las comunidades y los ciudadanos.

Sin embargo, el liderazgo en la ejecución de la Estrategia compete al Poder Ejecutivo, al Gabinete Social, el Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza, y se le da a la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), en su papel de Secretaría Técnica del Gabinete Social un rol de brindar el apoyo necesario en los aspectos relacionados con la estrategia.

Es importante el hecho de que se contempla en la estrategia la creación de un Fondo para la Reducción de la Pobreza, del cual se irá suministrando los recursos necesarios para la estrategia así como servirá de fuente de verificación de que se utilizaron los fondos.

Es destacable también el rol que se le otorga al Instituto Nacional de Estadísticas como fuente de información para realizar la evaluación de la implementación, el seguimiento y la evaluación de la Estrategia.

Otra instancia tomada en consideración es la Unidad del Programa de Eficiencia y Transparencia (UPET) a la cual se le asignan responsabilidades de favorecer la transparencia y facilitar el acceso a la información en la utilización de los fondos.

No obstante lo importante que es la estrategia y la participación que recibe de varios sectores, existe un riesgo por parte de los gobiernos y la capacidad del país de ejecutar eficientemente y en un marco de transparencia y participación democrática, así como de destinar los recursos necesarios pese a las presiones sobre las finanzas públicas que sin duda existirán, al igual que riesgos exógenos como la falta de recursos externos, problemas en la economía mundial, desastres naturales, etc.

## **C. El comisionado presidencial para la reducción de la pobreza**

Con el fin de dinamizar la ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza el Presidente Manuel Zelaya crea al inicio de su gobierno la figura de un Comisionado Presidencial para la Reducción de la Pobreza con rango de Ministro y que depende directamente del Presidente.

Con esta medida se espera mejorar la ejecución de los fondos destinados a la ERP y sobre todo a través de la Municipalidades a las cuales se les asigna un monto casi equivalente al que actualmente reciben mediante la transferencia del 5% del gobierno central los que significará que en muchos municipios la inversión pública prácticamente se duplicará y no incluirá solamente inversión en infraestructura sino también el fomento de proyectos productivos.

## **D. El programa de descentralización y desarrollo local (PRODDEL)**

Al inicio del Período de Gobierno 2002-2006 se estableció la Descentralización y el Desarrollo Local como una de las principales estrategias para el combate y reducción de la pobreza. A la Secretaría de Gobernación y Justicia se le dió más peso y más atribuciones y fue nombrada como el ente estatal encargado de coordinar las distintas instituciones que participan en la ejecución del “Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local” (PRODDEL).

El programa, según el gobierno, fue concertado con las Secretarías de Estado e instituciones descentralizadas, tanto a nivel técnico, como político. A nivel técnico, Unidad Técnica de Descentralización (UTD) y a nivel político, Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado (CEDE). No obstante lo anterior, muchas instancias, entre ellas municipalidades y organizaciones de la sociedad civil y cooperación, consideran que fue más una socialización del proyecto que una consulta y que, de haber contado con una mayor retroalimentación de estas instancias, el programa habría sido más rico y hubiera logrado involucrar el compromiso de más actores en su desarrollo y ejecución.

El PRODEL en su marco conceptual contiene a grandes rasgos las acciones a ser ejecutadas por las entidades del gobierno central, mancomunidades municipales, municipios, comunidades y organizaciones no gubernamentales, para que éstas estimulen el desarrollo local de manera descentralizada, con participación ciudadana y sostenibilidad.

Se utiliza como premisa que un mayor desarrollo local contribuirá a acelerar el crecimiento económico del país en general.

La descentralización, a través del programa, se convierte en una herramienta importante para lograr estos propósitos pues acerca el gobierno al pueblo mediante la organización y participación ciudadana y, según la Secretaría de Gobernación y Justicia, con esto se logran ganancias significativas en la eficiencia de las inversiones y de los servicios prestados por el Estado. Por lo tanto, la participación de la ciudadanía y de las autoridades locales en la planificación del desarrollo local mejora la respuesta a las demandas reales de la población.

Como podemos observar, una vez más se identifica la participación ciudadana como un elemento fundamental en el desarrollo y sobre todo en el desarrollo en un ámbito territorial local, al tiempo que se confía, al menos en teoría, en la capacidad del gobierno local y sus actores de poder impulsar su propio desarrollo generando así también mayor gobernabilidad.

En el programa de gobierno **“Mi Compromiso Contigo”** expuesto por Ricardo Maduro durante la campaña electoral de 2001, se manifestó la firme voluntad de avanzar en la descentralización y en un conjunto de políticas y medidas para impulsar el desarrollo local y la participación ciudadana durante su Gobierno, basando esto en tres antecedentes importantes:

- Artículo 299 de la Constitución;
- los Acuerdos de Estocolmo;
- la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

En el PRODEL se manifiesta la necesidad de pasar de una administración tradicional, en la cual al Gobierno se le exige soluciones integrales a los problemas, a formas de gestión participativa y asociativa, en las cuales los ciudadanos son sujetos de deberes y derechos y aportan soluciones para superar obstáculos que afecten el bienestar social. En estas afirmaciones descubrimos otro principio fundamental en el proceso de desarrollo en el territorio y la localidad como lo es el de subsidiariedad que más adelante es retomado.

El papel del Gobierno Nacional en el proceso de descentralización se define como el de contribuir a formar una institucionalidad democrática y participativa que estimule al máximo las iniciativas, acciones locales, que operen en un marco de confianza, transparencia, reglas claras, estabilidad, para asegurar la gobernabilidad e incentivar el desarrollo económico local.

El Gobierno de la República en ese período manifiesta su convicción de que el proceso óptimo para el desarrollo político, económico y social es construirlo de “abajo hacia arriba.” Es en las propias comunidades donde debe generarse la cultura emprendedora requerida para crear nuevas actividades productivas, mejorar la producción y la productividad.

Se da a los Gobiernos Locales un rol en el proceso de descentralización como instancias autónomas del Estado, con la función primordial de la promoción y facilitación del desarrollo local. Su acción en el territorio debe ser integral, tomando en cuenta su interacción en los ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, reafirmando la gobernabilidad democrática en el territorio local. En este sentido, es importante reflexionar que si no se otorgan a estos Gobiernos Locales los recursos tanto financieros como humanos necesarios, será muy difícil que los mismos sean capaces de cumplir con funciones tan amplias.

Según el mismo documento del PRODEL el Gobierno de la República le otorga una alta prioridad y lo fundamenta como la “Política Nacional de Descentralización Democrática”.

El concepto de Descentralización democrática que se asume es el siguiente: “*Es el proceso mediante el cual se transfieren competencias, recursos y autoridad de decisión de los diferentes niveles de la estructura del gobierno central a los gobiernos locales y/u otras entidades, a fin de optimizar la función del Estado y estimular el desarrollo local*”.

Dentro de esta política se enuncian diferentes modalidades para la Descentralización que pueden ser utilizadas, tales como la desconcentración, delegación, devolución, descentralización económica.

Asimismo, la política define una serie de objetivos para su implementación que son los siguientes:

- Fortalecer la democracia participativa;
- acelerar el desarrollo económico local;
- combatir la pobreza;
- ampliar la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Es interesante destacar que la política define también de manera tácita una serie de principios en los cuales se basa para su elaboración y posterior ejecución e implementación entre los cuales tenemos **viabilidad, relevancia, sustentabilidad, subsidiariedad, roles bien definidos, gradualidad, transversalidad, equidad eficiencia, transparencia, participación.**

Vale la pena resaltar que, además de los altamente presentes principios de Participación y Transparencia, se retoma el principio de Eficiencia mencionado tanto en la Constitución como en la Ley General de Administración Pública que se relaciona directamente con el proceso de modernización del Estado, así como el de subsidiariedad fundamental para generar un desarrollo de abajo hacia arriba.

Otro principio importante es el de transversalidad, el cual implica que esta política y el mismo PRODEL deberían ser ejes fundamentales de trabajo en todas las instancias del Estado y no únicamente en la Secretaría de Gobernación y Justicia y las Municipalidades, situación que sin embargo en la realidad parece no ser así.

El PRODEL define un marco institucional para su ejecución en el cual se define que será ejecutado por las distintas instituciones del Gobierno Central responsable del proceso, los Gobiernos Locales, demás instituciones del Sector Privado con o sin fines de lucro, las propias Comunidades y el Sector Académico, con el apoyo de la Comunidad Internacional.

Se da la coordinación del programa a la Secretaría de Gobernación y Justicia y, a su vez, se da participación en el mismo a las distintas Secretarías de Estado, Instituciones Públicas vinculadas al proceso y a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), las cuales forman parte de la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado (CEDE):

- La Secretaría de Gobernación y Justicia;
- la Secretaría del Despacho Presidencial;
- la Secretaría de Educación;
- la Secretaría de Salud;
- la Secretaría de Finanzas;
- la Secretaría de Agricultura y Ganadería;
- la Secretaría de Obras Públicas, y Transporte y Vivienda;
- la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente;
- la Secretaría de Seguridad;

- el Servicio Nacional de Agua y Alcantarillado (SANAA);
- el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS);
- el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF); y
- la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).

Lo referente a la CEDE y Unidad Técnica de Descentralización (UTD) y su funcionamiento serán objeto de un análisis más profundo en el segundo capítulo del presente estudio. Pero vale la pena resaltar la poca participación que se da a los actores locales tanto estatales como privados en la CEDE, así como la falta de presencia de la Sociedad Civil, siendo que la participación es un principio tan mencionado.

Finalmente, se construye el Programa con cinco grandes componentes. Todos los componentes interrelacionados apuntan al desarrollo de una estrategia de descentralización y desarrollo local *diferenciado y gradual*. Es decir, que las distintas acciones que se ejecutarán y el grado de profundidad de las intervenciones a realizar por parte del Gobierno Central, se harán tomando en cuenta el grado de desarrollo de cada municipio.

Los cinco componentes del PRODDDEL son:

1. Fortalecimiento de las Capacidades Locales;
2. descentralización Fiscal y Gestión Financiera Municipal;
3. descentralización de los Servicios Públicos;
4. desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial; y
5. fortalecimiento Institucional, Gobernabilidad y Transparencia.

El Gobierno anterior 2002-2006 realizó esfuerzos para avanzar en cada uno de estos componentes de los que tendremos mayor información más adelante.

## **E. El programa nacional de competitividad Honduras compete**

En abril de 2002 se crea la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) como un órgano de consulta del Poder Ejecutivo en materia de competitividad y que será máxima autoridad del Programa Nacional de Competitividad y está integrada por representantes del Gobierno, el Sector Empresarial y el Sector Laboral, reuniendo los anhelos de diversos sectores en pro de la Competitividad y el Desarrollo del país.

En la conformación de la Comisión describimos claramente la aplicación del principio de participación dando un papel muy importante en el desarrollo de la Comisión y el Programa al sector privado.

A su vez, se da la Secretaría Técnica del Programa a la Fundación para Inversión y Desarrollo de las Exportaciones de Honduras (FIDE), para asegurar la continuidad del Programa, alejándolo de la influencia política partidista y para propiciar una fuerte vinculación con el sector privado (de quien depende FIDE) ya que es una institución privada sin fines de lucro con 20 años de experiencia en el fomento de la competitividad en Honduras.

FIDE trabaja desde 1984 en el mejoramiento de la competitividad del país y gracias a su gestión se han establecido en Honduras gran cantidad de empresas que en su inversión inicial produjeron al menos 85.000 empleos.

Al buscar a FIDE como ente que ejecutará el Programa se da también un claro mensaje de buscar la eficiencia como lo establecen varias de las leyes antes mencionadas y sobre todo de evitar el sectarismo político y dar continuidad al programa a través de los gobiernos de los diferentes partidos.

El Programa Nacional de Competitividad trabaja en el mejoramiento del clima de negocios del país, en la atracción de inversiones y en la promoción de las exportaciones, para darle a las empresas pequeñas, medianas y grandes el apoyo que requieren para competir tanto a nivel nacional como internacional.

El objetivo primordial del Programa es *“incrementar en forma sostenible los niveles de competitividad del país por medio de un aumento en la participación en los mercados internacionales que debe redundar en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población”*.

La Misión del programa es *“Promover el incremento sostenido de la competitividad del país y sus empresas, mediante el mejoramiento del clima de negocios, la facilitación del proceso de integración de la economía Hondureña a los mercados internacionales y contribuyendo al encadenamiento de las pequeñas y medianas empresas con los sectores más competitivos.”*

Y tiene como Visión *“ser reconocido como el líder y coordinador de las iniciativas de mejoramiento de competitividad del país, con la solidez financiera y el consenso nacional necesario para asegurar un funcionamiento efectivo en el largo plazo”*.

El mecanismo de financiación del programa es a través de préstamos externos sobre todo del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo y fondos del Estado de Honduras. Como contraparte, existen también algunos recursos de donación sobre todo para la creación de Fondos puntuales de apoyo a empresarios como los de Competitividad, Proveedores, Calidad, Capacitación e Innovación. En total para la diversas áreas del programa se cuenta con alrededor de USD 40 millones para cinco años.

Es importante destacar que el programa ha identificado algunos conglomerados productivos en los cuales considera que Honduras tiene mayores potencialidades y probabilidades de competir a nivel internacional y busca concentrar sus esfuerzos en estas industrias para obtener mayores impactos.

Estos conglomerados productivos que se pretenden desarrollar son los siguientes: Industria Ligera, Madera y Mueble, Turismo y Agronegocios.

El programa identifica ocho componentes fundamentales de trabajo para obtener los resultados que espera lograr el desarrollo de las empresas pequeñas, medianas y grandes:

- **Honduras Funciona** promoviendo el Mejoramiento del Clima de Negocios y la competencia;
- **Honduras Capacita** enfocando en un Sistema Nacional de Formación y Capacitación;
- **Honduras Innova** promoviendo y promocionando la Innovación y Tecnología;
- **Invierta en Honduras** buscando atraer la Inversión Extranjera Directa;
- **Honduras Calidad** que trabaja en la conformación de un Sistema Nacional de la Calidad;
- **Honduras Regional** pretende promover la Competitividad Local, estimula el desarrollo de las personas, comunidades y pequeñas empresas en el interior del país;
- **Honduras Exporta** a través de un Programa de Fomento a la Competitividad Empresarial y Fortalecimiento de la Gestión del Comercio Exterior;
- **Honduras Comunica** con una Campaña de Comunicación sobre Competitividad para dar a conocer el tema al público en general.

Para fines del presente documento el componente de mayor interés es el cuarto que se refiere a la Competitividad Local y el mejoramiento del Desarrollo Económico en Áreas Piloto Seleccionadas. Es en el ámbito del Programa Nacional de Competitividad y en su componente Competitividad Local en el primer documento oficial donde se encuentra la Combinación Desarrollo Económico Local (al menos unos meses antes que el PRODEL).

Los objetivos del Componente son apoyar el desarrollo local, mejorando el ingreso y la productividad de las empresas en cuatro regiones pilotos, al tiempo que implementar una transferencia del Programa Nacional al nivel local, así como mejorar el entendimiento de las barreras al desarrollo de los negocios locales. Entre sus actividades tenemos:

- Proceso participativo para el desarrollo de Planes Locales de Competitividad;
- alianzas públicas y privadas para entrega de servicios locales de infraestructura;
- mejorar la capacidad local para mejorar el ambiente local de negocios;
- administración, Monitoreo y Evaluación de Componentes.

Ya en estas actividades se vuelven a encontrar los vasos comunicantes de la mayoría de las iniciativas vinculadas al Desarrollo Económico Local Territorial en Honduras, la participación los principios administrativos y descubrimos un nuevo componente que es el de la alianza público-privada que se pretende fortalecer y sobre el cual cada vez se comienza a profundizar.

El Programa busca fortalecer y reforzar otras iniciativas y esfuerzos del Gobierno en descentralización económica, desarrollo local y apoyo a la MIPYME, lo cual evidencia un principio de coordinación que no se encuentra en los demás análisis que se han realizado.

Así como el Programa selecciona unos conglomerados productivos en los cuales considera se poseen mayores potencialidades y probabilidades de competir a nivel internacional, así busca concentrar sus esfuerzos en actividades en el territorio, en zonas donde considera puede tener mayores impactos y aprovechar mejor los recursos y las ventajas comparativas del país basado en los siguientes criterios:

- Potencial económico claramente identificable en forma de uno o más actividades relacionadas con la exportación;
- compromiso del sector privado;
- compromiso del sector público local;
- posibilidad de realizar algunas ganancias rápidas;
- poder incluir una o más municipalidades adyacentes percibidas como una comunidad económica.

En estos criterios se hace evidente la necesidad de participación, coordinación y compromiso de todos los actores con el fin de lograr el desarrollo, aportando elementos muy interesantes para este estudio que más adelante se vincularán.

Otro elemento importante que aparece nuevamente luego de ser mencionado en la Ley de Municipalidades y que más adelante será mencionado en el Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local, es el de las mancomunidades de municipios, hecho que evidencia que la realidad territorial no necesariamente responde a la lógica de una demarcación que muchas veces se ha llevado a cabo antojadizamente en los países de América Latina y que tiene sus orígenes en el período colonial, algunos de los municipios más pobres de Honduras son al mismo tiempo los más viejos.

Dentro de las actividades que el Programa señala para este componente tenemos las siguientes:

- Preparación de Planes de desarrollo Locales de Competitividad y Desarrollo Económico que incluyan alianzas entre instituciones públicas y privadas;

- mejor Calidad y Sostenibilidad de los Servicios de Infraestructura Local;
- creación de Instituciones Públicas y Privadas y Mejoramiento de la Capacidad para Promover el Desarrollo Empresarial;
- administración, monitoreo y evaluación.

En estas actividades se observa nuevamente la necesidad de la planificación, la importancia de los servicios públicos en el proceso de desarrollo tal y como se menciona en las leyes estudiadas anteriormente, así la importancia de contar con instituciones especializadas en desarrollo en el ámbito local, tal y como se menciona en el PRODDEL.

A pesar de lo novedoso del Programa, en el componente Competitividad Local se cuenta con un punto negativo y es la poca cobertura del mismo al seleccionar solamente cuatro municipios, motivo por el cual se convierte en un buen ejercicio piloto con la opción de que luego puede ser replicado en otras zonas del país.

## F. El programa nacional de desarrollo local (PRONADEL)

El Programa Nacional de Desarrollo Local (PRONADEL), está adscrito a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), apoyado financieramente por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Gobierno de Honduras y los propios Beneficiarios.

La visión del mismo es *”ser un programa que promueva el desarrollo local de las familias rurales pobres para que mejoren su calidad de vida a través de procesos de participación comunitaria, generando inversiones sociales y productivas autosostenibles, con equidad de género y amigables con el ambiente”*.

Ya en la visión del PRONADEL encontramos nuevamente el elemento común de la participación y se incorporan otros elementos como el ambiental y el de equidad de género.

En su misión destacan elementos como el de la capacitación, asistencia técnica y financiera, así como el fortalecimiento de organizaciones locales y coordinación de las acciones con otras instituciones que impulsan el desarrollo rural.

El proyecto se desarrolla en 136 municipios, divididos en tres regiones, buscando fortalecer unas 1.000 instituciones locales y ejecutar alrededor de 5.000 proyectos con los grupos de base y fortaleciendo las Corporaciones Municipales y los Consejos de Desarrollo Municipal, así como las Unidades Ambientales Municipales y las Organizaciones de Desarrollo Local que puedan existir en el territorio seleccionado; el costo del programa ronda los USD 45.000.000.

En su Objetivo General *”promover el acceso equitativo de la población rural a inversiones y servicios de desarrollo rural sostenible en conglomerados de municipios pobres a fin de mejorar los niveles de ingresos, la seguridad alimentaria y el manejo racional de los recursos naturales”*, descubrimos la importancia que el programa le da a los conglomerados de municipios, concepto que encontramos también en el Programa Nacional de Competitividad, así como referente a dos temas hasta ahora no mencionados, el manejo racional de los recursos naturales y la seguridad alimentaria.

Entre los objetivos específicos destacamos los siguientes:

- Fortalecer organizaciones locales para elevar su capacidad de plantear demandas relacionadas con el desarrollo y para ejecutar proyectos locales;
- fortalecer la oferta local de servicios privados de desarrollo rural;



- apoyar financiera y técnicamente iniciativas locales que contribuyan a mejorar la generación de ingresos, la seguridad alimentaria, el manejo de los recursos naturales y los pequeños negocios rurales;

El programa cuenta con tres componentes que son los siguientes:

- Fortalecimiento de Instituciones Locales (FIL) sus objetivos son: a) Fortalecer organizaciones locales para elevar su capacidad de plantear demandas relacionadas con el desarrollo y para ejecutar proyectos; b) Fortalecer la oferta local de servicios privados de desarrollo rural sostenible;
- Fondo de Desarrollo Rural (FDR), es el mecanismo financiero del Programa para asegurar que los grupos y organizaciones de pobladores rurales puedan acceder a capital de trabajo para la ejecución de proyectos productivos. Su objetivo es: a) Apoyar financiera y técnicamente iniciativas locales que contribuyan a mejorar la generación de ingresos, la seguridad alimentaria, el manejo de los recursos naturales y los pequeños negocios rurales;
- Mejoramiento de Procesos (MEP), el objetivo es: a) Contribuir a mejorar los procesos de ejecución de los proyectos de desarrollo rural, para alcanzar los resultados propuestos, enfatizando los procesos gerenciales y de prestación de servicios a los usuarios.

## **G. La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y su política de fomento del desarrollo económico local (DEL)**

La AMHON dentro de su Plan de Desarrollo Institucional (PDI) define como su misión la siguiente:

*“Ser una organización beligerante, sostenible, equitativa y transparente, con capacidad de gestión, facilitadora en la construcción de la institucionalidad del municipio moderno y el fortalecimiento de la autonomía municipal”.*

Derivada de esta visión estratégica, identifica cuatro grandes estrategias:

1. Organización beligerante, sostenible, equitativa y transparente;
2. fortalecimiento de la capacidad de gestión;
3. facilitadora en la construcción de la institucionalidad del municipio moderno;
4. fortalecimiento de la autonomía municipal.

En ese sentido y con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), a través de su Proyecto PROMYPE, y con la asesoría de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL), la asociación mediante su Departamento de Gestión Institucional dió cumplimiento al proyecto prioridad 1, la definición de una Política de Desarrollo Económico Local contenido en la línea estratégica 3 *“Facilitadora en la construcción de la institucionalidad del municipio moderno”* y en este documento se describe la Política Institucional de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) para Fomento del Desarrollo Económico Local (DEL).

Es importante destacar que esta política pasó por un examen de las autoridades municipales, así como por consultas de los técnicos de la AMHON, de las Municipalidades y de las Unidades Técnicas Intermunicipales (UTI), así como por diferentes entes de cooperación internacional vinculados con la temática municipal y se encuentra en proceso de aprobación por parte de la Junta Directiva de la AMHON. Dicha política está integrada de la siguiente manera:

## 1. Marco de referencia

El marco de referencia para la política es el concepto de competitividad sistémica. Este concepto parte de la idea que la competitividad está determinada por factores a los niveles meta, macro, meso y micro.

El nivel macro local se refiere a la capacidad financiera y al marco regulador locales.

El nivel meta local se refiere, en primer lugar y principalmente, a los actores locales: su habilidad de comunicarse, de llegar a un acuerdo sobre la definición de los principales problemas.

El análisis de los factores macro y meta a nivel local define los parámetros para las actividades a nivel meso y micro.

Para la política, el Municipio es un elemento de importancia estratégica en el entendido, que no es la empresa por sí sola, ni el país, sino el territorio o la región económica el/la que compite, por lo tanto, el Municipio como unidad territorial administrativa en el Estado de Honduras adquiere mucha importancia y constituida por un territorio, habitantes (empresas y personas naturales) y autoridades locales.

El Municipio asume el papel activo al concebirse su participación en el desarrollo económico como agente transformador que aporta tradición, cultura, conocimientos, tecnología, infraestructura, instituciones políticas, además de los factores clásicos de la producción.

Asimismo, la política considera que en municipios de Honduras con un bajo nivel de desarrollo humano es quizá la municipalidad la única institución importante. Además, las autoridades municipales cuentan con la ventaja de poseer una visión general de las condiciones del municipio. Esto, indudablemente puede convertirse en un potencial a aprovechar el rol del mismo en el desarrollo de la comunidad más que la actuación de otros actores ajenos al mismo.

## 2. Marco de política, institucional y normativa

A pesar de que la Ley contempla la Autonomía Municipal y la promulga, sin embargo, no estipula de forma explícita atribuciones para las autoridades locales en el área del desarrollo económico local. Se limita a señalar de manera general las competencias de las municipalidades para la promoción del desarrollo.

Los fondos que se calculan y desembolsan, de acuerdo a la Ley de Municipalidades en su Artículo 91, no pueden destinarse para proyectos surgidos de una estrategia de DEL, sino a obras de infraestructura, lo cual limita los fondos disponibles para tal fin a los fondos propios de los Municipios, los aportes de la comunidad y las ayudas internacionales.

En lo que se refiere a las Competencias y Capacidades para la gestión municipal del Desarrollo Económico Local, las deficiencias en la contratación de personal clave son manifiestas, así como la ingerencia política en la selección de personal, lo cual entorpece el implantar los procesos aumentando los costos de los mismos.

En los municipios donde se han implementado estrategias locales se tiene que recurrir a personal foráneo costoso, el personal municipal no cuenta con las capacidades para ejercer un trabajo acorde con las necesidades dentro de la iniciativa de DEL.

Es común entonces escuchar por parte de los representantes del gobierno central que no se pueden descentralizar fondos para la ejecución de proyectos y programas locales ante la falta de capacidades locales que puedan administrar eficientemente fondos.

La Dimensión Administrativa Territorial es un elemento clave al momento de impulsar procesos de DEL y que las iniciativas resultan ineficientes cuando éstas están dirigidas a unidades territoriales que no generan suficiente demanda de servicios.

En la práctica, algunos municipios en Honduras han hecho uso del “asociacionismo intermunicipal”. Según la política se contabilizan alrededor de 50 mancomunidades para el año 2003 con diversidad de objetivos; sin embargo, aún no se observa la creación de este tipo de asociaciones para la construcción de iniciativas para el desarrollo económico local que se propongan impactar directamente en la competitividad de las empresas locales.

Para la AMHON, la creación de instancias y mecanismos de diálogo, discusión y apoyo entre los diferentes niveles del gobierno y la empresa privada local se vuelve necesaria para así incidir en el DEL. Papel trascendental que asume la cooperación público-privada como mecanismo para conectar los instrumentos de apoyo del Estado con las potencialidades a explotar del territorio, para incentivar los aportes privados en las estrategias locales, para promover mecanismos de participación ciudadana, para garantizar la sostenibilidad de las estrategias en el largo plazo.

### **3. Objetivos, principios y programas de la política**

#### *Objetivo*

Colaborar con los municipios en el adelanto de estrategias para el aumento de la productividad y el posicionamiento competitivo en los mercados de sus sistemas productivos con potencial, a fin de contribuir a la generación de empleo e ingresos y a conseguir crecimiento económico equitativo y ambientalmente sostenible.

#### *Principios generales*

- Gestión por resultados;
- orientación hacia el cliente y participación de actores;
- transparencia;
- definición precisa de roles;
- reglas claras y estables;
- énfasis en los sistemas productivos con potencial económico;
- sostenibilidad.

#### *Programas operativos*

Los programas de inicio que necesitan un vínculo estrecho son los siguientes:

- Programa Normativa e Institucionalidad;
- programa Sociedad Emprendedora, Creación y Fomento de Empresas;
- programa Financiamiento de Proyectos DEL;
- programa Servicios Financieros a Empresas;
- programa Asociatividad Empresarial;
- programa de Desarrollo Tecnológico o Conversión Tecnológica.

La AMHON será la entidad encargada de coordinar y apoyar la ejecución de los diferentes proyectos/programas; la gestión y canalización de los recursos para los municipios y/o mancomunidades.

## **H. Las políticas públicas en Honduras**

Como se puede concluir con la información contenida en este capítulo, uno de los principales problemas que se detecta en Honduras, según gran cantidad de sectores como el de los obreros, empresarios, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de gobierno, es la falta de planificación que ha sufrido el país desde mediados de la década pasada, lo cual ha redundado en

serios problemas en áreas como la generación eléctrica, el mantenimiento vial, el desordenado crecimiento de varios centros urbanos.

Esta falta de planificación ha tenido origen en las tendencias neoliberales que le restaron importancia a esta herramienta de gestión, pero también debido a la falta de visión de los políticos y autoridades del país que se han ocupado más del día a día que de crear una visión de largo plazo.

Este vacío lo creó con la desarticulación de la Secretaría de Planificación y del Consejo Superior de Planificación, y en lo referente a la creación de Políticas Públicas, su lugar lo han ocupado los Programas y Proyectos de los diferentes ministerios.

Siempre en el marco del proceso de Descentralización y Desarrollo Local se van desarrollando en Honduras una gran cantidad de proyectos de Cooperación orientados a promover estos postulados, ya sea bilateral o multilateralmente, así como de ONG internacionales, algunos de ellos con gran éxito y otros con más bien malos resultados.

Al existir el vacío de políticas públicas como tales las visiones y objetivos de los Programas y Proyectos del Estado que hemos mencionado a lo largo de este capítulo se vuelven la posición del gobierno respecto al tema de Desarrollo Económico Local.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede concluir que hay consistencia entre discurso y políticas (visiones y objetivos de programas de gobierno), en lo que se refiere al impulso que se le debe dar al territorio entendido como municipio para impulsar el proceso de desarrollo, así como la importancia que se le da a la participación ciudadana y la transparencia, no ocurre lo mismo probablemente con el grado de aplicación o ejecución de estas políticas.

Conviene destacar que, en lo específico en el tema de Desarrollo Económico Local, no existe claridad en muchos de los actores, sin embargo, resulta altamente positiva la Política de Desarrollo Económico Local de la AMHON que muy particularmente consideramos debería elevarse a nivel de Política de Estado por lo acertado de sus análisis y lo práctico de las soluciones que promueve.

### **III. De la política pública a la práctica institucional: lo sectorial**

---

#### **A. La administración pública**

El poder ejecutivo de Honduras está conformado por el Gobierno Central con sus 16 secretarías de Estado, 13 entes desconcentrados, 18 entes descentralizados, 5 consejos y comisiones, 9 institutos públicos y 6 empresas públicas; los Gobiernos Regionales compuestos por los Gobiernos Seccionales (Consejos Municipales) y los Gobiernos Locales. En su cobertura más amplia el sector público no financiero agrega al Gobierno General, todo el sector de Empresas Públicas de carácter no financiero y productivo.

Se conoce como Gobierno Central al conjunto de instituciones o unidades administrativas creadas por una autoridad pública y que cumplen funciones especiales para alcanzar objetivos económicos, sociales y políticos de alcance nacional. Este nivel institucional realiza la prestación de servicios públicos en forma directa o mediante delegación de dichas funciones en instituciones descentralizadas organizadas expresamente para atender necesidades públicas específicas.

Las empresas públicas son unidades institucionales independientes, tienen personería jurídica propia y su propósito final es producir bienes o servicios que luego serán colocados en el mercado de bienes; estas instituciones son propiedad y están controladas por los diversos niveles de gobierno a los que pertenecen, de ahí que pueden existir Empresas Públicas Nacionales y Empresas Públicas Regionales.

Conjuntamente a esto, las dependencias encargadas de diseñar e implementar las políticas y programas del Ejecutivo son las Secretarías de Estado (16); mientras que su ejecución a nivel específico, está a cargo de las mismas Secretarías y de algunos Programas y proyectos específicos.

Es en este nivel de la estructura administrativa gubernamental que deben concretarse los contenidos de las propuestas de la Presidencia de la República, así los Secretarios de Estado y Ministros con o sin Cartera, son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y lo representarán en los asuntos propios del área de gestión a su cargo. Dichos Secretarios de Estado y Ministros son responsables por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de esa representación. Cabe señalar además que el número de ministerios, su denominación y las materias de su competencia son determinados por el Presidente de la República.

## **1. El consejo de ministros**

El Consejo de Ministros está integrado por todos los Ministros del Estado, presidido y coordinado por el Presidente de la República, quien también lo convoca para las sesiones establecidas por ley. El Presidente de la República fijará la periodicidad de sus sesiones, sin perjuicio de que lo convoque extraordinariamente cuando los asuntos a tratarse lo requieran. La convocatoria se hará por medio del Secretario del Despacho Presidencial.

## **2. El gabinete económico**

El Gabinete Económico está integrado por los Secretarios de Estado en el Despacho Presidencial; Finanzas; Industria y Comercio; Turismo; Agricultura y Ganadería; Obras Públicas, Transporte y Vivienda; Banco Central de Honduras; Recursos Naturales y Ambiente; Salud y Educación. La Secretaría Técnica y de Cooperación (SETCO), asistirá en forma permanente.

## **3. El gabinete social**

Mediante Decreto Ejecutivo Numero PCM-011-99 se creó el Gabinete Social, con el objeto de asesorar al Presidente de la República en la formulación de Políticas Sociales, coordinar las acciones institucionales para la ejecución de las políticas del Sector Social y determinar la armonización en la asignación de recursos. Será presidido por el Presidente de la República.

El Gabinete Social estará integrado por:

- Educación (SE);
- Salud (SS);
- Trabajo y Seguridad Social (STSS);
- Agricultura y Ganadería (SAG);
- Cultura, Artes y Deportes (SCAD);
- Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS);
- Instituto Nacional Agrario (INA);
- Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO).

## **4. Las Secretarías de Estado sectoriales**

### **a) Secretaría de agricultura y ganadería (SAG)**

Esta Secretaría tiene como visión: “Lograr que la producción agrícola nacional sea competitiva, sostenible y con capacidad para insertarse en la economía internacional, respondiendo a las necesidades del mercado interno e integrándose en un esquema de desarrollo humano, social,

ambiental, basado en la autogestión, la participación comunitaria, el enfoque de equidad de género y el manejo sostenible de los recursos naturales”.

De la visión de la SAG destacan los elementos de la participación comunitaria y los de protección ambiental así como la competitividad y se resalta la importancia de vincularse con el mercado internacional. Este último reviste un aspecto de particular interés pues indica la percepción que el mismo Estado tiene de si como un país con potencial de exportación agroforestal.

Las dependencias de la SAG son las siguientes:

- Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA);
- Dirección General de Pesca y Acuicultura (DIGIPESCA);
- Dirección General de Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA);
- Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (DINADERS);
- Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO);
- Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS);
- Servicio Nacional de Educación Agrícola y Desarrollo Empresarial (SEDUCA).

#### **b) Secretaría de industria y comercio (SIC)**

La visión de la Secretaría de Estado en los Despachos de Industria y Comercio, es: “Ser la institución que facilite y promueva el desarrollo industrial, el comercio de bienes y servicios, las exportaciones y las inversiones, estableciendo una estrecha relación con los sectores productivos del país”.

Como es lógico la SIC es la responsable de promover el desarrollo empresarial y las inversiones en el país, sin embargo en su visión no se identifican los conceptos de desarrollo económico sea este local o rural que son claros en las visiones de otras Secretarías (SGJ, SAG) que pareciera deberían tener menos relación con estos temas que la misma SIC.

La misión de la SIC incluye aspectos de formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con el fomento y desarrollo de la industria, el comercio nacional de bienes y servicios, la promoción de las exportaciones, así como lo relacionado con integración económica, inversión privada y el desarrollo empresarial.

#### **c) Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)**

El FHIS tiene la visión de “ser un ente gubernamental a través del cual se mejore la calidad de vida de las poblaciones más pobres del país, que impulse el proceso de descentralización, el desarrollo comunitario y la gestión municipal con el apoyo de otras instituciones del gobierno, dejando al final de su gestión, capacidad instalada en los municipios y comunidades para que éstos sean gestores de su propio desarrollo”.

Consecuentemente, su misión hace operativa la integralidad de los elementos contenidos en su visión que es la promoción del desarrollo local por medio de una infraestructura social y productiva en el sector rural y urbano de pequeñas y medianas ciudades, para atender a la población más pobre y vulnerable con el fin de apoyar a la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) utilizando metodologías participativas e incluyentes, generadoras de capital humano y social, realizándolo en estrecha colaboración con los gobiernos municipales, ajustado a los retos del nuevo milenio.

Los objetivos estratégicos del FHIS son los siguientes:

- Mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, brindándole mayor acceso a los servicios sociales básicos;

- Procurar la sostenibilidad de las inversiones sociales mediante una óptima calidad en obra civil y ambiental de los proyectos y el fomento de la participación comunitaria y municipal;
- Fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales y sus comunidades transfiriendo, en forma gradual, el proceso de planificación participativa, el manejo operativo del ciclo de proyectos y el mantenimiento preventivo de las obras;
- Fortalecer las capacidades técnicas y empresariales locales, incentivando la participación de las ONG y empresas locales en el ciclo de proyectos y actividades relacionadas;
- Fomentar la equidad de género y fortalecer la participación de la mujer en la toma de decisiones.

Debido a que existen muchas diferencias entre las municipalidades y comunidades, particularmente en lo referente a las capacidades técnicas y de gestión, se busca un proceso de descentralización gradual, de conformidad con la capacidad de absorción de cada una mediante acciones intermedias orientadas al fortalecimiento de dichas capacidades.

Desde su creación en 1990 hasta 1998, el FHIS mantenía un proceso totalmente centralizado incluyendo la identificación, priorización y ejecución de los proyectos. En 1998, se desarrolla el primer proceso de planificación participativa donde las comunidades establecen sus prioridades de inversión mediante Planes de Inversión Sociales Municipales. Sin embargo, el diseño, administración, su ejecución y control de los proyectos continuaba en poder del FHIS. En el año 2002, el FHIS lanza una campaña de descentralización a nivel municipal, de mancomunidades y a nivel comunitario. Con esto, el FHIS busca que las comunidades, tanto urbanas como rurales, tengan la oportunidad de potenciar su participación en los procesos de desarrollo económico y de reducción de la pobreza, a través de los diferentes proyectos sociales y de infraestructura. Se busca fortalecer el capital humano y social, una co-responsabilidad de los gobiernos locales y de las comunidades y la participación de todos los actores, incluyendo la sociedad civil.

Para lograr lo anterior, se ha procedido a fortalecer los mecanismos que permitan la planificación participativa de todos los sectores del ámbito local en la elaboración de planes estratégicos de desarrollo, la ejecución propia de las obras y el monitoreo y seguimiento de los programas y proyectos. Actualmente, el FHIS trabaja conjuntamente con la Secretaría de Gobernación y Justicia (Ministerio del Interior) para establecer la actualización de Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDM) en cada uno de los 298 municipios de Honduras con una visión de largo plazo. Con estos PEDM se pretende que las municipalidades cuenten con un instrumento que les permita desarrollarse en forma equilibrada y sostenible con el apoyo de los sectores privado y público. Adicionalmente, se ha elaborado una normativa, donde se establecen los mecanismos para asegurar los procesos democráticos, el manejo de los fondos y el control y seguimiento sistemático de proyectos a nivel nacional. Aunque el proceso puede resultar lento y costoso, a largo plazo se logra un verdadero empoderamiento del desarrollo a nivel local, siempre y cuando exista la voluntad política para compartir tanto los recursos económicos, como el poder desde las instituciones estatales.

Con lo anterior se busca fortalecer las capacidades de las comunidades y gobiernos locales a largo plazo para que por sí solos sean capaces de buscar alternativas de desarrollo, identificar sus prioridades, gestionar fondos de diversas instituciones y administrar los fondos de manera óptima y transparente. Los gobiernos locales conjuntamente con la sociedad civil deben estar fortalecidos para desempeñar su rol en la dirección de los procesos participativos y en el seguimiento y co-financiamiento de los proyectos.

#### **d) Secretaría de Educación (SE)**

En su visión la Secretaría de Educación expresa lo siguiente: “Contar con una estructura institucional y de participación que opera en forma efectiva los procesos educativos y administrativos; contando



con un sistema educativo de calidad que propicie el desarrollo humano sostenible, sustentado en los más altos principios de eficiencia, identidad nacional, equidad, ética, valores cívicos, morales y culturales, y comprometida con la rendición de cuentas en todos sus niveles”.

En la visión de esta institución es importante destacar el aspecto del desarrollo humano y lo referente a la participación y la eficiencia así como se resalta el tema de valores.

De la misión de la Secretaría de Educación podemos señalar la conexión que se crea de la educación en función de las necesidades del desarrollo humano y el aprovechamiento de la participación de la sociedad civil en la formación y financiamiento de prestación de dichos servicios.

Debido a la fuerte presión que ejerce el gremio magisterial (el más organizado del país) no se ha podido profundizar la descentralización de la educación como se desea, a pesar de los excelentes resultados obtenidos por las escuelas administradas por los padres de familia y las municipalidades.

Los logros que el magisterio ha obtenido a través del Estatuto del Docente son para muchos una de los principales problemas fiscales del país debido a que se considera insostenible a largo plazo ya que indexa los salarios de los maestros a los incrementos anuales del salario mínimo.

Además, para gran parte de la población la baja calidad de la educación se fundamenta en gran medida debido a que los maestros se escudan en su estatuto y en la gran presión que pueden ejercer a los diferentes gobiernos.

#### **d) Secretaría de salud pública (SS)**

En su visión la Secretaría aspira a garantizar condiciones favorables para la salud del pueblo hondureño, mediante la construcción colectiva y la conducción apropiada de un sistema de salud integrado, descentralizado, participativo e intersectorial, con equidad en el acceso, universalidad en la cobertura y con altos niveles de calidad, oportunidad, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios.

La misión busca los desafíos que enfrentamos en el sector salud nos obligan, como trabajadores multidisciplinares, a fortalecer nuestras acciones en las áreas donde nos desempeñamos y, sobre todo, a afianzar las mismas en la misión encomendada al Estado. A la Secretaría de Salud se le ha encomendado la misión fundamental de formular, diseñar, controlar, dar seguimiento y evaluar las políticas, normas, planes y programas nacionales de salud; ejercer la rectoría del sector; orientar los recursos del Sistema Nacional de Salud, así como promover, conducir y regular la construcción de entornos saludables y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el desarrollo y fortalecimiento de una cultura de la vida y salud, la generación de inteligencia en salud, la atención a las necesidades y demandas de salud, la garantía de la seguridad y la calidad de bienes y servicios de interés sanitario y la intervención sobre riesgos y daños colectivos a la salud.

Los objetivos de salud pública son:

- Contribuir en forma sostenida y eficaz al bienestar del pueblo hondureño durante todo el ciclo de su vida, facilitándole el acceso en forma equitativa y oportuna de un conjunto de servicios garantizados de: promoción y protección de la salud, de recuperación y rehabilitación de la salud con la más alta eficiencia, eficacia y calidez humana.
- Elevar a niveles aceptables el rendimiento del sistema de salud y su capacidad de respuesta sensible a las expectativas legítimas de la población, mediante la aplicación de nuevos modelos y enfoques de gestión de la salud y de prestación de servicios de salud, claramente costo efectivas y con garantía de calidad.

## 5. Las secretarías de Estado transversales

### a) Secretaría de Estado de la Presidencia

Esta secretaría involucra a la Secretaría General de la Presidencia de la República, la Dirección Superior de Servicio Civil y de los servicios de información y prensa del Gobierno y la coordinación de las actividades del Gabinete de Gobierno y de las instituciones descentralizadas.

Ella coordina e instruye a las unidades que aparecen a continuación:

- Comisión Presidencial de Modernización del Estado;
- Unidad de Apoyo Técnico (UNAT);
- Unidad de Programa de Eficiencia y Transparencia (UPET);
- Instituto Nacional de Estadística (INE).

*Programas:*

- Programa Escuelas Saludables (PES).

*Otros:*

- Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES);
- Sistema de Información de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (SIERP);
- Millennium Challenge Account (MCA).

Esta secretaría tiene una estrecha relación con la promoción del desarrollo Económico Local a través del apoyo técnico que brinda a la Estrategia de Reducción de la Pobreza por medio de la Unidad de Apoyo Técnico de la Presidencia y así como de proyectos puntuales derivados de la Cuenta del Milenio.

### b) Secretaría de Finanzas

En su visión la Secretaría de Finanzas establece lo siguiente: “Consolidar el liderazgo de la Secretaría de Finanzas, mediante la administración innovadora y eficaz de la hacienda pública, dentro de un marco de legalidad, justicia y honestidad, que permita alcanzar un gobierno cercano y transparente, fomentando así, el desarrollo sustentable para todas y cada una de las regiones y municipios del Estado”.

La misión desprendida de la Visión se plantea asegurar la eficaz y honesta obtención, administración y aplicación de recursos, en un marco de legalidad y justicia, con la participación y el conocimiento de la sociedad, a fin de hacer viables los programas de gobierno para el desarrollo sustentable del Estado.

### c) Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO)

Esta secretaría fue creada con la visión de “ser una Institución líder de la cooperación Técnica y financiera no reembolsable reconocida y legitimada, mediante un trabajo eficiente para alcanzar la más alta asistencia internacional para el desarrollo de Honduras”.

Según su visión SETCO debería vincular estrechamente su trabajo con las instancias encargadas de promover y ejecutar programas y proyectos de desarrollo económico local para poder identificar los recursos necesarios para su ejecución y contar con los recursos disponibles para ese tema en las agencias de cooperación.

Desprendido de ello, se formuló la misión de ser el órgano rector del sistema de cooperación internacional, responsable de la gestión, suscripción, monitoreo, seguimiento y coordinación de la cooperación técnica y financiera no-reembolsable, que el país recibe de múltiples fuentes cooperantes.

#### d) **Secretaría de Turismo**

La Secretaría de Turismo se propone como visión “ser el país líder en la actividad turística a nivel regional, ya que habrá desarrollado y diversificado sus mercados, productos y destinos, donde las empresas sean más competitivas en los ámbitos nacional e internacional”.

El turismo será reconocido como pieza clave en el desarrollo económico y su crecimiento se habrá basado en el respeto de los entornos naturales, culturales y sociales, contribuyendo al fortalecimiento de la identidad nacional.

En su misión se destaca la conducción del desarrollo turístico nacional, mediante las actividades de planeación, impulso al desarrollo y diversificación de la oferta, apoyo a la operación de los servicios turísticos y la promoción, articulando las acciones de diferentes instancias y niveles de gobierno.

## **B. La cooperación internacional**

La Práctica Institucional en el tema de Desarrollo Económico Territorial en Honduras, como hemos podido verificar anteriormente, no se lleva cabo a través de las Secretarías de Estado, sino más bien a través de los proyectos de Cooperación de diferentes instituciones. En este sentido, la AMHON ha jugado un papel importante como contraparte de dichos proyectos, ya que la mayoría de ellos se cobijan en el paraguas que brinda dicha asociación, como ser PRIDEMUN con la Cooperación Holandesa, PROMYPE con la GTZ de Alemania y el Proyecto de la Cooperación Española y MARENA del BID.

No obstante lo anterior, existen también otros esfuerzos de escala regional que vale la pena destacar ya que incluyen el elemento de transferencia de información y cooperación horizontal entre los diferentes países, tal es caso del CEMPROMYPE.

### **1. PRODEM—AECI**

El área de influencia de PRODEM abarca tres zonas geográficas primordialmente, que comprenden más de 60 Municipios, con los que se trabaja en función de los recursos, las potencialidades y el grado de compromiso en los acuerdos establecidos; y llegando a una población beneficiaria, directa e indirectamente, de más de 1.000.000 habitantes:

- **Zona Sur**, que comprende Municipios de los departamentos de Valle y Choluteca;
- **Zona Centro**, que comprende Municipios de los departamentos de Comayagua, La Paz, Santa Bárbara, Cortés y Yoro;
- **Zona Centro Occidente** (se transforma la zona Centro, complementando la nueva estrategia 2003-2008 de AECI hacia el occidente del país), que comprende Municipios de los departamentos de La Paz, Santa Bárbara, Copán, Intibucá, Lempira y Ocotepeque;
- **Zona Norte** que abarca Municipios de los departamentos de Atlántida, Colón y Gracias a Dios;

A su vez, el proyecto contiene dos ejes fundamentales en los cuales basa sus actividades como se describe a continuación:

#### *Eje planificación en el territorio*

Este eje aporta los elementos para conformar el marco lógico y racional en el que se insertan todos los procesos de desarrollo promovidos, favoreciendo que los municipios dispongan de mayor información de referencia y de instrumentos de planificación en el territorio, que les permita establecer unas políticas y estrategias de desarrollo más acordes con su contexto social, político, económico, medioambiental, de modo que se optimizan las inversiones a realizar.

Se favorece a los municipios y a las mancomunidades para que se apropien y pongan en marcha gradualmente, diversos instrumentos de ordenación y planificación en el territorio lo que les permite racionalizar y optimizar uso del territorio y de sus recursos.

### *Eje desarrollo local y participación social*

Este eje favorecerá que se definan políticas municipales que marquen pautas claras de lo que se quiere lograr, se formulen proyectos coherentes, se busque financiamiento y se apoye en la gestión y seguimiento para que las Municipalidades y las Mancomunidades puedan promover el desarrollo económico y social, en coordinación con los diferentes actores, públicos y privados, presentes en un municipio o mancomunidad.

Este eje estimulará, por ejemplo, la gestión y ejecución de proyectos o programas de: infraestructura y equipamientos de servicios básicos, promoción del sector turístico, desarrollo agroproductivo, incentivo y apoyo a la micro y pequeña empresa, entre otros. Asimismo, apoyará la definición de estrategias y proyectos de la AECI complementarios al PRODEMTHON que favorezcan, por un lado el impacto de la AECI en su apoyo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) del país, así como favorecer la implementación de planes estratégicos municipales e intermunicipales que apoyen la inversión al desarrollo en esos Municipios.

- PRODEMTHON sigue apostando por el fortalecimiento de los servicios públicos municipales, sobre todo desde una perspectiva mancomunada que posibilite generar solidaridad intermunicipal y una reducción sensible de los costos. Para ello, se ha trabajado en diagnosticar la situación de los servicios públicos en una serie de mancomunidades, con el fin de implementar actividades en las mismas. Además, específicamente ya se está actuando en el ámbito del manejo de residuos sólidos, donde ya se han definido estrategias de intervención, y se espera replicar las experiencias.
- Se han impulsado procesos de planificación estratégica y territorial (concertados con diferentes actores del entorno) en dos mancomunidades, de manera que permitirá a unos y otros hacer una mejor gestión municipal, así como desligar en lo posible los procesos de desarrollo de clientelismos y sectarismos políticos, así como que los procesos de desarrollo puedan trascender a los cambios de gobierno.
- La actuación sobre las finanzas municipales se justifica desde el punto de vista de la sostenibilidad de las mancomunidades y de la autonomía de los municipios. El esfuerzo de PRODEMTHON se ha centrado en el diagnóstico de las finanzas a nivel de mancomunidades, como primer paso para elaborar las herramientas necesarias –sistemas de información municipal, entre otros– y crear una conciencia anuente entre la población, todo ello con el objetivo de incrementar los ingresos municipales. Este trabajo tendrá continuidad a lo largo de la etapa de transición.
- PRODEMTHON contempla una línea claramente definida de incentivar la economía municipal a través del desarrollo turístico, estrategia fuertemente apoyada por PRODEMTHON. Además, existe un apoyo recíproco con otros proyectos de la Cooperación Española en Honduras.
- En lo que se refiere a la situación del asociacionismo municipal, PRODEMTHON ha contribuido decisivamente a estabilizar, normalizar y dotar de cierta coherencia este proceso en Honduras. Además, esta circunstancia se ha generado, no sólo en la parte de constitución de mancomunidades, sino también en lo que afecta a la parte de desarrollo institucional y creación de condiciones de sostenibilidad. Otro elemento a destacar es la labor que PRODEMTHON y AMHON han venido desarrollando para concienciar a las instituciones gubernamentales sobre la importancia del asociacionismo municipal.

## 2. Programa de fomento a la micro, pequeña y mediana empresa, PROMYPE-GTZ

La Cooperación Técnica Alemana –Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GMBH– o mejor conocidas por sus siglas GTZ, es una empresa del Estado alemán que brinda servicios en el ámbito de cooperación internacional con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible en el ámbito económico, social y ecológico.

Honduras se encuentra entre los países prioritarios de la Cooperación Alemana y por ende la GTZ trabaja en tres diferentes áreas para lograr el objetivo antes mencionado:

- Educación y desarrollo social;
- fomento del manejo sostenible de los recursos naturales;
- fomento de la economía y del empleo.

En el área de fomento de la economía y del empleo trabaja en Programa de Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMYPE/GTZ) cuyo objetivo principal es “mejorar la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) a través de la Cooperación creciente entre actores gubernamentales y privados en diferentes sectores y niveles en regiones seleccionadas para así lograr un crecimiento en lo que son ingresos y puestos de empleo en estos sectores.

El Programa tiene las siguientes líneas de acción:

- Mejoramiento de las condiciones de entorno del sector de la MIPYME, por ejemplo a través de la simplificación administrativa;
- acceso a/y mejoramiento de servicios financieros y servicios de desarrollo empresarial, por ejemplo a través de la creación de nuevos productos financieros y servicios innovadores de desarrollo empresarial;
- fortalecimiento de la empleabilidad de jóvenes, por ejemplo a través de instrumentos de intermediación laboral;
- desarrollo económico local a través de proyectos productivos en municipalidades seleccionadas.

Las regiones de intervención del Programa son: Tegucigalpa, Comayagua, Choloma, Choluteca y el Occidente.

El Programa tiene como contraparte al nivel político a la Secretaría de Industria y Comercio y la Comisión Nacional de Banca y Seguro. La estructura de ejecución del programa incluye a la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) tanto como a cámaras de industria y comercio y municipalidades. Esta estructura le permite al Programa trabajar tanto con el sector público, como con el sector privado a todos los niveles, así se logra una mejor interacción entre los diferentes niveles y actores.

### Resultados PROMYPE

En Choloma tenemos una unidad de asesoría y capacitación; en este momento, se está convirtiendo en un Centro de Servicios Empresariales, la Unidad Técnica de Intermediación Laboral donde tenemos una alianza entre el gobierno local y la Cámara de Choloma; esta unidad ofrece calificación de las personas para un puesto que demanda determinada empresa; tenemos tres ciudades de Honduras que tienen portal electrónico que básicamente han insertado este concepto de Simplificación Administrativa y empresarios en líneas ya que pueden acceder a información a través de ellos y tener sus Estados de Cuentas; la política de apoyo a la competitividad.

Hay tres proyectos en ejecución: a) Fondo de servicios de desarrollo empresarial que son bonos para los empresarios para que ellos contraten los servicios que están demandando; b) Fondo de crédito administrado por la cúpula empresarial que el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) que ofrece recursos créditos a tasas convenientes para los empresarios y c) Proyecto de Asociatividad que promueve la asociatividad empresarial como una forma de volver competitiva las pequeñas empresas; también tenemos muy bien desarrollada la rueda de Negocios; tenemos una Caja de Herramientas para que los empresarios puedan informarse sobre cómo crear una empresa, sobre la legislación vigente, gestión empresarial, etc.

### **3. El proyecto PRIDEMUN-SNV**

El Proyecto Promoción Integral para el Desarrollo Municipal II Fase (PRIDEMUN II), iniciado en el 2003 con una duración de cuatro y medio años, es un proyecto con un enfoque local integral, equitativo, participativo y con sostenibilidad ambiental, con la estrategia global orientada a apoyar la descentralización del estado y facilitar el desarrollo integral y sostenible de los municipios bajo un enfoque de trabajo de gestión mancomunada, mediante procesos de concertación local y coordinación interinstitucional, además busca asegurar su sostenibilidad, que en otras palabras es garantizar que los actores locales se apropien y responsabilicen por la continuidad de las acciones del proyecto.

#### **a) Objetivo general del proyecto**

“Contribuir a mejorar la gobernabilidad y reducir los niveles de pobreza en los municipios meta de los departamentos de Francisco Morazán, Intibucá y Yoro, mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional de la AMHON y de las asociaciones departamentales/mancomunidades seleccionadas, así como de los actores principales del desarrollo local-municipal de tal manera que se logre fortalecer los niveles de liderazgo, coordinación, concertación, planificación y gestión en el actual proceso de descentralización, incorporando la equidad de género, sostenibilidad ambiental y transparencia”.

El proyecto realiza sus actividades en dos niveles uno nacional teniendo como contraparte la AMHON y otro intermunicipal con la contraparte de las diferentes mancomunidades de las áreas de influencia.

#### **b) Objetivos específicos y resultados**

*A nivel nacional de la AMHON*

##### **Objetivo específico 1**

Fortalecer la capacidad de la AMHON en su papel de representación, intermediación e incidencia política para potenciar las mancomunidades/asociaciones de municipios meta del Proyecto, incluyendo acciones que aseguren la transversalidad de género y medio ambiente.

*A nivel departamental/intermunicipal*

##### **Objetivo específico 2**

Fortalecer las asociaciones departamentales de municipios de Intibucá y Francisco Morazán y a las 8 mancomunidades meta del Proyecto en sus capacidades internas y de prestación de servicios a sus municipios afiliados, así como en sus capacidades de liderazgo, incidencia política y representación gremial en el actual proceso de descentralización.

##### **Objetivo específico 3**

Desarrollar en las 2 asociaciones departamentales y en las 8 mancomunidades su papel de promotores del desarrollo económico local, animando el tejido social productivo y nuevas iniciativas de emprendimiento económico en sus territorios.

#### **Objetivo Específico 4**

Reforzar las capacidades de la sociedad civil (tanto de hombres como de mujeres) de articularse en redes intermunicipales y departamentales para participar activamente en la gestión pública de sus departamentos, mancomunidades y municipios.

La estrategia de ejecución del proyecto se basa en cinco temas centrales:

##### *i. Fortalecimiento municipal*

Para el proyecto es de mucha importancia el fortalecimiento institucional y organizativo de las Asociaciones departamentales y de las mancomunidades, por medio de acciones de asistencia técnica vía capacitación y otras formas de transferencia de conocimientos y habilidades. Con esta estrategia se pretende asegurar el liderazgo político y capacidades técnicas de las Asociaciones departamentales y de las Mancomunidades considerándolo un factor esencial para el éxito de procesos de desarrollo local.

##### *ii. Promoción del desarrollo económico*

Con el apoyo del proyecto se promoverán condiciones favorables para la transformación productiva de los departamentos/mancomunidades seleccionados. Los puntos centrales de este eje estratégico serán:

- Identificar nuevos ejes de acumulación y/o potenciar los ejes de acumulación en curso;
- identificar y/o mejorar las opciones de comercialización;
- identificar eslabonamientos productivos con otros territorios;
- facilitar el acceso de pequeños(as) productores a las estructuras de financiamiento y comercialización existentes;
- facilitar el vínculo con instituciones especializadas en la capacitación para el trabajo.

##### *iii. Participación ciudadana*

Con esta estrategia se pretende asegurar la apertura y mantenimiento de espacios para la participación activa de la sociedad civil (en un nivel intermunicipal), mediante el ejercicio de su derecho de proponer, acompañar y fiscalizar las acciones de los gobiernos municipales, delimitando las responsabilidades de cada parte. En tal sentido, se buscará acompañar con apoyo técnico la constitución y consolidación de instancias de participación ciudadana, inclusive en un nivel de mancomunidad. Asimismo, la formulación de planes estratégicos que tengan en cuenta los intereses de las comunidades y propendan a mejorar su calidad de vida y que en su implementación sean co-gestionados conjuntamente con los gobiernos municipales.

##### *iv. Concertación y coordinación*

La concertación será el corazón del Proyecto, entendida ésta como el encuentro de los actores —públicos y privados— para dialogar, discutir y consensuar las soluciones a problemas principales del departamento/mancomunidad. Pero la concertación también debe ir acompañada de la coordinación, es decir, de la complementación de esfuerzos y actividades por los diferentes actores; al mismo tiempo, de la asociación que significa realizar acciones conjuntas en el marco de un espacio organizativo común tal como las:

- Asociaciones departamentales e intermunicipales;
- Comunicación e información.

El Proyecto incluye el diseño y puesta en práctica de una estrategia de comunicación, necesaria para la difusión e intercambio de experiencias, procesos y acciones entre las zonas beneficiarias del mismo, así como entre proyectos afines tanto a lo interno de AMHON, como a lo

externo, de tal manera que permita compartir experiencias metodológicas exitosas e información relevante que oriente a la complementariedad de esfuerzos y a optimizar el uso de los recursos.

Se consideran como ejes transversales en todo el proceso: género, ambiente y transparencia.

- Área de influencia;
- área de ejecución del proyecto y contrapartes.

Originalmente, el área de influencia del PRIDEMUN abarcará tres regiones que comprende los departamentos de: Intibuca (AMI) y sus diferentes mancomunidades que agrupan a los 17 municipios; Francisco Morazán con la Asociación departamental y tres mancomunidades que agrupan a 21 municipios, y el departamento de Yoro con una mancomunidad que agrupa a nueve municipios. Las asociaciones y mancomunidades se constituyen en las contrapartes principales, ya que a través de éstas se pretende beneficiar de manera indirecta a 47 municipios con una población aproximada de 612 596 habitantes (Francisco Morazán 232.267 h, Yoro 217.855 h, Intibucá 162.474 h).

#### v. Principales Logros

- Realizado el levantamiento de catastro fiscal tecnificado en municipios de Santa Lucía y San Ignacio en Francisco Morazán y en municipio de Morazán en Yoro;
- suscritos pactos regionales (AMI, MAMUNCRAC, MANOFM y MACSUR) y 19 pactos locales respecto al fortalecimiento municipal y de las mancomunidades y para la transición y traspaso de las administraciones municipales;
- concertación entre la Secretaría de Gobernación y Justicia y otros cooperantes para la legalización y promoción del SAFT como una normativa municipal;
- los 48 municipios del área de influencia del proyecto cuenta con el plan estratégico municipal y mancomunado;
- se ha desarrollado sistema automatizado de administración y finanzas a nivel de la instancia mancomunada como una experiencia piloto a nivel de la MANOFM;
- se ha aplicado metodología de evaluación de desempeño como experiencia piloto a la MANOFM, facilitado técnicamente por el SNV;
- por parte de las mancomunidades beneficiarias, se percibe el proceso de firma de pactos regionales y locales como un verdadero ejemplo de gobernabilidad, pues actúan los tres Sectores del desarrollo local: Gobierno, sociedad civil y empresa privada, de una forma participativa y transparente, lo que puede contribuir a asegurar el cumplimiento de los compromisos suscritos con un efectivo seguimiento;
- el enfoque de trabajo mancomunado contribuye y posibilita la coordinación con otras organizaciones a nivel de los territorios municipales evitando la duplicidad de esfuerzos;
- el establecimiento de alianzas estratégicas con otros proyectos de AMHON y otras entidades que contribuyen al fortalecimiento de las mancomunidades y a maximizar los recursos del PRIDEMUN. Por ejemplo, con el Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo de la Unión Europea e IBIS Dinamarca para el fortalecimiento institucional de la AMFI, PBPR y la alianza en proceso de negociación con Programa de Gobernabilidad-COSUDE.

## 4. Centro de promoción de la micro y pequeña empresa (CENPROMYPE)

El Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE), es una institución de carácter regional, que nace a partir del Convenio Constitutivo suscrito en junio de 2001.



Las siguientes áreas de atención:

- Promoción comercial;
- desarrollo económico local;
- calidad de empleo;
- fortalecimiento de las entidades prestadoras de Servicios de Desarrollo empresarial (SDE) y de Servicios Financieros (SF).

Se convierte en el ente estratégico de apoyo a las instancias estatales y nacionales y privadas especializadas, que coadyuvan al desarrollo de la MYPE.

La misión de CENPROMYPE es lograr que la micro y pequeña empresa se convierta en un eje estratégico del desarrollo regional para elevar el nivel de vida de los centroamericanos.

### **Objetivos específicos**

Gestión de recursos para programas y proyectos en el ámbito regional y nacional, desarrollo de proyectos piloto en nuevos temas de relevancia como, Calidad, Productividad, Investigación & Desarrollo, Calidad de Empleo, Desarrollo Económico Local y Promoción de la Micro y Pequeña Empresa, Gremialización y Servicios Financieros, entre otros.

El proceso de Desarrollo Económico Local y promoción de la Micro y Pequeña Empresa (DELMYPE), es una iniciativa impulsada en Centroamérica por CENPROMYPE desde el año 2003.

DELMYPE es un proceso que genera capacidades institucionales y marco regulatorio para la promoción empresarial, desatando el potencial emprendedor, a partir de la articulación y coordinación de los esfuerzos entre diferentes agentes económicos en el nivel local.

Considerando que deben ser las alcaldías las conductoras políticas del proceso y considera además la capacidad organizativa de los empresarios MIPYME, partiendo de la premisa que el problema fundamental de la microempresa no es su tamaño sino su aislamiento, propiciando esquemas de asociatividad o cooperación inter-empresarial.

El proceso DELMYPE – Oficina Municipal de Apoyo a la Microempresa (OMAN);

Base de la Participación Ciudadana –El Comité de Gestión Empresarial (CGE);

Base de Apoyo a los Empresarios, por medio de mecanismos como: Fondos de Subvención, Centros de Impulsos Empresariales y de Negocios (CIEN) o Centros de Desarrollo e Innovación Empresarial (CEDIE).

Las experiencias del CEMPROMYPE en el tema DELMYPE son interesantes; sin embargo, su cobertura e impacto a nivel nacional y regional aún son limitados debido a lo escaso de los recursos. No obstante, podrían ser utilizadas sus experiencias como modelos a aplicar en otros municipios o regiones, ya que el Centro a realizado muy buenos y abundantes documentos sobre las experiencias que se han llevado a cabo en Centro América.

## **C. El consejo consultivo de la estrategia de reducción de la pobreza**

En el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) se crea el Consejo Consultivo para la ERP, como un ente colegiado y participativo, de asesoría al Gabinete Social.

El Consejo Consultivo para la ERP, estará integrado por los miembros siguientes:

1. El Presidente de la República o quien lo sustituya en la coordinación del Gabinete Social;

2. Cinco (5) Secretarías de Estado en representación del Gobierno:
  - a. Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas;
  - b. Secretaría de Estado en el Despacho de Educación;
  - c. Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA);
  - d. Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia; y
  - e. Secretaría de Estado en el Despacho de Salud.
3. Un representante destinado por la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), y nombrado por el Presidente de la República; y
4. Cinco (5) representantes de la Sociedad Civil organizada y con personalidad jurídica, seleccionados en Asambleas Representativas de cada sector y nombrados por el Presidente de la República, pertenecientes a las organizaciones siguientes:
  - a. Un representante de las centrales obreras y campesinas;
  - b. un representante de las organizaciones de mujeres, juventud y niñez;
  - c. un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP); micro y pequeña empresa; y el sector social de la economía;
  - d. un representante de las federaciones de patronato; organizaciones comunitarias y étnicas; y
  - e. un representante de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Si los sectores no nominaran su candidato en el tiempo estipulado por el Reglamento de esta Ley, el Presidente de la República hará el nombramiento respectivo escogido de entre los miembros notables del Sector.

A las sesiones del Consejo serán invitados en calidad de observadores, dos (2) representantes de la Comunidad Internacional, propuesto, uno por los Organismos Multilaterales y otro por los países cooperantes.

Los miembros del Consejo Consultivo desempeñarán sus funciones en forma ad-honoren; se reunirán por lo menos una vez al mes o cuando sean convocados por su Presidente. El quórum se constituye con la presencia de la mitad más uno de sus miembros y las decisiones se toman por mayoría simple.

En caso de empate, el Presidente tiene voto de calidad. Cuando no exista quórum se realizará la sesión con las personas asistentes, dos (2) horas después.

El Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza tendrá las funciones siguientes:

- Asesorar al Gabinete Social en la elegibilidad y priorización de los programas y proyectos así como el sistema de indicadores y metodología para el seguimiento y la evaluación de la ERP, sus programas y proyectos;
- conocer los informes de auditoria preventiva y posteriores así como los informes de avance y evaluación de la ERP;
- recomendar al Gabinete Social, acciones concretas para mejorar la efectividad y la transparencia del sistema de gestión y seguimiento de la ERP así como para concretar la participación ciudadana y la descentralización de la misma y del FRP;
- proponer al Gabinete Social mecanismos de consulta altamente participativos de instancias de gobierno y sociedad civil sobre la ejecución de la ERP, a nivel central y regional;
- gestionar las propuestas e impulsar la participación de los diferentes sectores; y

- apoyar la creación de instancias de coordinación de la ejecución y seguimiento de la ERP, a nivel descentralizado.

A su vez, se crea el Fondo para la Reducción de la Pobreza. Para el funcionamiento del FRP se contará con los Organismos siguientes:

- Gabinete Social;
- Comisionado Presidencial para la Reducción de la Pobreza;
- Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza;
- Unidad de Apoyo Técnico (UNAT);
- Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas; y
- Banco Central de Honduras (BCH).

El Gabinete Social asesorado por el Consejo Consultivo para la reducción de la pobreza, será la instancia que asegurará la transparencia y el cumplimiento adecuado de los objetivos para los cuales se crea el FRP.

El Gabinete Social en consulta con el Consejo Consultivo, establecerá la elegibilidad y prioridad de los programas y proyectos a ser financiados con recursos del FRP; y definirá las orientaciones para la afectación de los recursos para financiar programas proyectos declarados elegibles. La propuesta de lineamiento de priorización será elaborada a través de la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) de la Presidencia de la República, en colaboración con los equipos interinstitucionales que se considere necesario integrar.

La Unidad de Apoyo Técnico coordinará la preparación y divulgación de informes de avance de la ERP, en base a la implementación de un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación, los cuales entregará al Gabinete Social para su distribución y análisis.

## **D. Comisión ejecutiva para la descentralización del Estado (CEDE) y la Unidad Técnica de Descentralización (UTD)**

En junio de 1992, mediante el Decreto No. 30-92, se creó el Comité Interinstitucional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, con el fin de coordinar la formulación y ejecución de un plan de descentralización y desarrollo local, careciendo de una Unidad Técnica que le brindara el apoyo correspondiente.

En junio de 1994, se elaboró la versión preliminar del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, coordinado por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado a través de su Secretaría Ejecutiva. En septiembre del mismo año, mediante el Decreto Ejecutivo CM 15-94, se creó la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado (CEDE), sustituyendo al Comité Interinstitucional con el fin de asistir al Poder Ejecutivo en la conducción y coordinación superior del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local. Al mismo tiempo, creó la Unidad Técnica de Descentralización (UTD) con el objeto de servir de soporte técnico para operativizar las políticas emanadas de dicha Comisión.

Al tenor de lo establecido por el decreto, la CEDE quedó integrada de la siguiente manera:

- El Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y justicia, quien preside la Comisión.
- El Secretario de Estado en el Despacho Presidencial
- El Secretario de Estado en los Despachos de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN)
- El Presidente de la Junta Directiva de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).

En julio de 1995, la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado, por medio de su Unidad Técnica, presentó a la comunidad nacional el Plan de Acción del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local para el período 1995-1998. El Plan contenía cinco subprogramas: 1) Red de Servicios de Apoyo al Desarrollo Local, 2) Delimitación de Competencias y Especialización de los Niveles de Gestión del Estado, 3) Ordenamiento Territorial e Instancias Intermedias de Gestión 4) Financiamiento del Desarrollo Local, 5) Participación Ciudadana y Gobernabilidad. En cada uno de los subprogramas se establecieron las respectivas estrategias y medidas.

En el devenir de este proceso se fueron obteniendo, también, como importantes productos: a) la formulación de una propuesta de Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal; b) la elaboración de una propuesta de Manual de Clasificación de Puestos y Salarios a nivel municipal, con el fin de establecer en el futuro la carrera administrativa municipal; c) el inicio del diseño de un Sistema de Información Municipal; d) la reglamentación de la nueva ley de Municipalidades; e) la participación en la elaboración de los anteproyectos de Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible y Ley Marco del Subsector de Agua y Saneamiento.

El 1 de agosto de 1996, mediante Decreto Ejecutivo No. PCM-036-96, se introduce una reforma al artículo 4 del Decreto Ejecutivo 15-94, con la cual se establece una modificación en la integración de la Comisión Ejecutiva que pasa a contar con tres representantes de la AMHON. Esta reforma se derivó de una solicitud de participación paritaria en la CEDE, presentada por la Asociación de Municipios.

En el mes de junio de 2000, mediante Decreto Ejecutivo PCM-012-2000, se introdujo una segunda reforma al Decreto Ejecutivo 15-94, consistente en incluir como miembros de la CEDE al Director Ejecutivo del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), el Secretario Técnico de Cooperación Internacional (SETCO) en sustitución de la SECPLAN (institución que desapareció) y a otro miembro de la AMHON (que elevó a cuatro el número de sus representantes).

La última reforma al Decreto Ejecutivo 15-94 hace referencia al hecho que existe paridad en cuanto a los representantes de gobierno y de la AMHON en la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado; es decir, cuatro representantes por cada instancia, no obstante la actual CEDE está integrada por 13 representantes del gobierno prácticamente todo el gabinete de gobierno: (Despacho Presidencial, Educación, Salud, Finanzas, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas Transporte y Vivienda, Recursos Naturales y Ambiente, Seguridad, Turismo, SANAA, FHIS y el INAM) y la AMHON. La CEDE tendrá como Secretaría Técnica a la UTD que forma parte de la estructura funcional de Ministerio de Gobernación y Justicia.

Para la ejecución del Programa la Secretaría de Gobernación se apoyará en las Subsecretarías de Gobernación y Justicia y en las siguientes Direcciones Generales: Fortalecimiento Local, Desarrollo Local, Ordenamiento Territorial, Catastro, Participación Ciudadana, Comisión Jurídica Nacional y la Unidad de Planeación y Evaluación de Gestión.

La participación y coordinación de los demás sectores en el proceso de descentralización gobierno, sociedad civil y cooperantes tendrá lugar en la mesa de gobernabilidad y derechos humanos.

En relación con el marco institucional, es preciso hacer mención que hasta la fecha todavía no ha sido oficializado el decreto que transforma la CEDE, y en este orden no está claro y definido el papel que jugarán el Ministerio de Gobernación, incluyendo sus Direcciones y unidades al igual que la CEDE. Es importante aclarar y diferenciar el papel normativo y de ejecutor que debería jugar la Gobernación, así como otros actores.

La participación y la coordinación de los demás actores responsables en el proceso de descentralización (gobierno, sociedad civil y cooperación internacional) tendrán lugar por medio de la mesa de Gobernabilidad y Derechos Humanos que coordina la Secretaría de Gobernación y Justicia. Dicho mecanismo forma parte de las mesas sectoriales establecidas en el “diálogo tripartito del proceso de transformación nacional” que lidera la Secretaría del Despacho Presidencial.



## **IV. De la política pública a la práctica institucional: lo territorial (local)**

---

### **A. La Secretaría de Gobernación y Justicia**

La visión de la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) es “ser la secretaría de Estado líder del proceso de descentralización y haber desarrollado políticas para el ordenamiento del territorio, el fortalecimiento del Estado de derecho y la integración de los grupos tradicionalmente postergados, con un personal en constante mejora y capacitación utilizando herramientas de tecnología de punta”.

En la visión de la SGJ, queda claro que es a esta Secretaría a quien le corresponde fundamentalmente lo relacionado con el territorio su ordenamiento y su correcto manejo, así como el proceso de descentralización y su coordinación.

En la misión de la SGJ es claro el rol de coordinación y enlace interinstitucional que debe cumplir la institución para hacer más coherentes y eficaces las políticas de enlace interior del país para impulsar el desarrollo sostenible con equidad.

La Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado dependerá de la Secretaría de Gobernación y Justicia y tendrá como Secretaría Técnica a la Unidad Técnica de Descentralización (UTD) que forma parte de la estructura funcional del Ministerio de Gobernación y Justicia. Dicha Unidad contará con especialistas

sectoriales y cada Institución del Gobierno que participa en el proceso designará dos técnicos especializados de apoyo a la UTD, quienes serán responsables de contribuir con el diseño, seguimiento y evaluación del “Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local”.

Para la ejecución de sus programas, la Secretaria de Gobernación y Justicia se apoyara en las Subsecretarías de Gobernación y Justicia y en las siguientes Direcciones Generales y Unidades:

- Fortalecimiento local;
- desarrollo local;
- ordenamiento territorial;
- catastro;
- participación ciudadana;
- comisión jurídica nacional; y
- Unidad de Planeación y Evaluación de Gestión (UPEG).

La participación y la coordinación de los demás actores responsables en el proceso de descentralización (Gobierno, Sociedad Civil y Donantes) tendrá lugar por medio de la Mesa de Gobernabilidad y Derechos Humanos que coordina la Secretaria de Gobernación y Justicia.

Las Dependencias de la SGJ son las siguientes:

- Empresa Nacional de Artes Graficas (ENAG);
- Dirección General de Migración y Extranjería (MIGRACION);
- Cuerpo de Bomberos de Honduras (BOMBEROS);

## **B. El proceso de descentralización y desarrollo local**

A inicios de la década de los noventa, se llevan a cabo las medidas de ajuste estructural de la economía tomadas por el gobierno del Presidente Callejas, por presiones de los organismos internacionales y para ordenar la macro economía del país después de diez años de tensión política regional. Junto con estas medidas, se inicia el proceso de modernización del Estado y este proceso se considera como un factor importante en el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad del país.

Al mismo tiempo y en ese marco, poco a poco, van surgiendo de la mano del proceso de Descentralización y con la ayuda de diferentes proyectos de la Cooperación Internacional una serie de iniciativas de Desarrollo Local y el término comienza a ser utilizado sobre todo en los ambientes de las Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones de Sociedad Civil y la misma Cooperación Internacional.

Es así como en noviembre de 1990 se aprueba en el Congreso Nacional la Ley de Municipalidades y la Modernización del Estado en 1993.

Más tarde, con el avance de varias de estas iniciativas tanto legales como ejecutivas (programas y proyectos), se observa un creciente interés en el desarrollo de la temática territorial en el país que redundó en la aprobación, en septiembre de 2003, de la Ley de Ordenamiento Territorial.

### **1. La normativa específica**

#### **a) La ley de municipalidades**

Esta Ley contiene una serie de reformas respecto al anterior sistema y busca establecer claramente cuáles son las atribuciones de los Gobiernos Municipales y, a pesar de no alcanzar su cometido completamente, es un gran impulso para el proceso de Descentralización y Desarrollo Local, dando mucha más participación a los actores endógenos en su propio proceso de desarrollo.



Pasados quince años de su entrada en vigencia, la ley no se ha cumplido en su totalidad en temas tan importantes como el financiero que es vital para el Desarrollo Local. Sin embargo, un breve repaso de esta Ley, que en su momento fue ejemplo en Centroamérica y de las más avanzadas en América Latina, nos dará una idea muy clara de cuáles son las herramientas e instrumentos que los actores locales tienen para propiciar procesos de Desarrollo Económico Territorial o Local, así como las limitantes con que se encuentran.

El concepto que la Ley establece de Municipio como “una población o asociación de personas residentes en un término municipal, gobernada por una municipalidad que ejerce y extiende su autoridad en su territorio”, toma tres elementos que conforman el Estado y que son fundamentales para este estudio: la población, el territorio y el gobierno y, además, lo define como “la estructura básica territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos”, recordando así un principio que ya hemos mencionado a lo largo de la Constitución y la Ley General de Administración Pública varias veces, como es el de participación ciudadana.

El artículo No.3 de la Ley contiene otra idea muy importante ya que divide el territorio hondureño en departamentos y éstos, en municipios autónomos, declarando así formalmente la Autonomía Municipal que se vislumbra tanto en la Constitución, como en la Ley General de Administración Pública, pero que no se clarifica hasta entonces.

En el Título III de la Autonomía Municipal se basa la misma en una serie de postulados, varios de ellos estrechamente relacionados con el objeto de nuestro estudio, el Desarrollo Económico Territorial o Local.

Los postulados en que se basa la autonomía municipal son:

- La libre elección;
- la libre administración;
- la facultad para recaudar sus propios recursos;
- la administración de su presupuesto;
- la planificación de los servicios públicos.

Descubrimos de la lectura de la Ley que al basar la Autonomía Municipal en estos postulados el papel de las Gobernaciones políticas se pone todavía más en duda.

Entre las atribuciones de las Municipalidades se cuentan las siguientes:

- Elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio;
- control y regulación del desarrollo urbano, uso de las tierras municipales;
- construcción de redes de distribución de agua potable;
- construcción y mantenimiento de vías públicas;
- limpieza;
- fomento y regulación de la actividad comercial, industrial, de servicios;
- promoción del turismo;
- Coordinación de sus programas de desarrollo con los planes de desarrollo nacionales.

De estas atribuciones identificamos nuevamente el principio de la planificación, tanto en el plano local, como en el nacional y la vinculación directa que debe existir entre ambas; otro elemento es que se le da a las municipalidades la función de controlar y regular el uso de la tierra; el tercer elemento que se confiere a las municipalidades es el de suplidor de los servicios públicos en las comunidades fundamentales para el desarrollo y, como cuarto elemento, se les asigna

también el fomento y promoción de las actividades de producción de bienes y servicios dándole así al municipio un rol fundamental en el proceso de Desarrollo Económico Territorial o Local.

Analizando estas atribuciones tan amplias que se otorga a los municipios salta la duda si éstos serán capaces de cumplir con tan grande tarea si el Gobierno Central no brinda el apoyo que la misma ley establece y la población no utiliza adecuadamente los mecanismos que la ley pone a su disposición.

La ley también establece objetivos puntuales para los Municipios de los cuales resaltan cuatro de particular interés para nuestro estudio:

- Asegurar la participación de la comunidad en la solución de problemas;
- alcanzar el bienestar social y material del Municipio;
- utilizar la planificación para alcanzar el desarrollo integral del Municipio;
- racionalizar el uso y explotación de los recursos municipales.

Una vez más, los principios de participación ciudadana y planificación dejan muestra evidente de la importancia de los mismos para los legisladores hondureños; se retoma el tema del desarrollo integral y aparece un elemento nuevo que es el del uso racional de los recursos naturales.

En la Ley permite la posibilidad a los Municipios de asociarse mediante diversas maneras, de las cuales resulta particularmente importante la figura de las Mancomunidades ya que en la práctica es este el mecanismo que más se ha utilizado, a tal grado que en Honduras prácticamente todos los municipios pertenecen al menos a una Mancomunidad.

La Ley expone que la Mancomunidad no supone la extinción, ni la fusión de los municipios salvo que así lo convinieren, exige que se haga constar las modalidades de organización, coordinación, planificación y cooperación recíproca y la forma de compartir los costos de las mismas en los registros de que tal efecto llevara la Secretaría de Gobernación y Justicia.

Se establece que en el Consejo de Mancomunidades, participarán los Alcaldes con voz y voto, será presidido por el Alcalde que cuente con mayor población a quien se denominará Alcalde Mayor y que el Consejo será asistido con carácter consultivo y únicamente con voz, por un representante de los Consejos de Desarrollo Municipal, respectivos.

En muchos casos, las Mancomunidades del país han tomado diferentes rumbos dependiendo mucho del liderazgo de los Alcaldes, el apoyo del Gobierno Central y la Cooperación Internacional así como la participación de las comunidades.

Siempre en este Título de los Municipios, se establece la obligación de levantar el catastro urbano y rural de su término municipal y elaborar el Plan Regulador de las ciudades. Entendiéndolo como el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento gráfico o de otra naturaleza, la política de desarrollo y los planes, está de más mencionar nuevamente el principio de planificación como elemento fundamental sobre todo en el manejo del territorio.

No obstante la obligatoriedad de lo anterior, y pese al apoyo de la cooperación, la inmensa mayoría de los Municipios no poseen aún un Plan Regulador, unos por falta de recursos, tanto técnicos, como financieros y otros por falta de visión o voluntad política

En el Título IV, Capítulo I, del Territorio, se define que el término municipal es el espacio geográfico hasta donde se extiende la jurisdicción y competencia de un Municipio.

En el Capítulo II, de la Población, se definen los residentes en el Municipio como vecinos y los mismos poseen entre otros derechos los siguientes:

- Hacer peticiones;
- participar en la gestión y desarrollo de los asuntos locales;
- pedir cuentas a la Corporación Municipal.

En estos derechos comenzamos a percibir un principio que a partir de entonces poco a poco va tomando más fuerza y que escucharemos cada vez más en el discurso político: el de Acceso a información, transparencia y rendición de Cuentas.

Entre las obligaciones de los vecinos destacan las siguientes:

- Tributar;
- participar en la salvaguarda de los bienes patrimoniales;
- las demás obligaciones contenidas en la Constitución de la República y las leyes.

En lo que se refiere a la Corporación Municipal y su funcionamiento, se establece que es la máxima autoridad dentro del término municipal y tiene entre otras las facultades siguientes:

- Dictar todas las medidas de ordenamiento urbano;
- celebrar asambleas de carácter consultivo en cabildo abierto con representantes de organizaciones locales;
- convocar a plebiscito;
- designar los Consejeros Municipales;
- planear el desarrollo urbano determinando, entre otros, sectores residenciales, cívicos, históricos, comerciales, industriales y de recreación, así como zonas oxigenantes, contemplando la necesaria arborización ornamental;
- sancionar las infracciones a los acuerdos que reglamenten el urbanismo y planeamiento de las ciudades, con la suspensión de las obras, demolición.

Son importantes la potestad sobre el territorio, la participación ciudadana en esta ocasión a través de Cabildos Abiertos y la planificación.

Se establece como mecanismo de participación ciudadana las sesiones de Cabildo Abierto que serán convocadas por el Alcalde, previa resolución de la mayoría de los miembros de la Corporación Municipal y podrán celebrarse con una o más comunidades cuando la naturaleza del asunto se circunscribe a su interés.

Tenemos entonces entre los Consejos de Desarrollo Municipal y los Cabildos Abiertos dos mecanismos importantísimos para poner en práctica dos de los principios que más destacan a través de toda la legislación estudiada: los de Participación Ciudadana y Planificación.

Lo referente al funcionamiento del Consejo de Desarrollo Municipal se encuentra definido en el Capítulo IV del Reglamento de la Ley de Municipalidades, según se describe a continuación.

El Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) es un órgano técnico consultivo que obligatoriamente deben conformar todas las Municipalidades del país.

Este Consejo estará integrado por representantes de las fuerzas vivas de la población y serán nombrados por la Corporación Municipal de cada término municipal.

El número de representantes no podrá exceder al número de regidores que integren la respectiva Corporación y durarán en sus funciones un año, renovable durante el período que dure la Corporación Municipal que lo eligió. La Corporación podrá separar de sus funciones a un miembro del Consejo cuando no cumpla con las responsabilidades o funciones que se le asignen.

El Consejo deberá ser conformado durante los primeros 90 días del inicio del Gobierno Municipal, levantando acta de los nombramientos y librando comunicación a las personas asignadas o la institución a la cual representa y a las autoridades gubernamentales correspondientes.

Los dictámenes y recomendaciones que emita el Consejo de Desarrollo Municipal se comunicarán a la Corporación Municipal para su conocimiento y demás fines.

El Consejo de Desarrollo Municipal se reunirá obligatoriamente una vez al mes. La convocatoria la efectuará el Alcalde con indicación de agenda, fecha, hora y lugar de la sesión.

Vemos pues que la Ley es bastante clara en cuanto a la definición normativa de lo que debe ser el municipio, pero queda la duda si con los actuales niveles de presupuesto, capacidad técnica local y falta de voluntad política es realmente viable que lo expuesto en la Ley se vuelva una realidad en todos sus aspectos.

### **b) La ley de modernización del Estado**

El proceso de modernización del Estado no surgió como consecuencia de una visión de país, o como resultado de un proyecto de nación, no ha respondido a un esfuerzo por profundizar la democracia, transparencia, incrementar la participación ciudadana o fortalecer instituciones. Tampoco tuvo su origen en un clamor popular; el hilo conductor del proceso pareciera haber sido más bien la reforma, y particularmente la estabilización de la economía y la mejora en la eficiencia de la gestión del gobierno y de sus instituciones que se impone por diversos organismos internacionales y no forman parte de un proceso de transformación nacional.

La Ley de Modernización del Estado, Decreto 190-91, se aprobó el 7 de enero de 1992, y se creó la Comisión de Modernización del Estado, con tres niveles operativos: Pleno de la Comisión, Subcomisiones, Secretaría Ejecutiva. Comisión para formular, estudiar y diseñar las políticas para la reforma y el perfeccionamiento del Estado. Un órgano colegiado, de 40 personas, 17 del sector público y 23 del privado, presidido por el Presidente.

Las Competencias de la Comisión son las siguientes:

- Conocer, analizar y aprobar las políticas y medidas de reforma y perfeccionamiento institucional;
- apoyar en la formalización y ejecución de proyectos relevantes para mejorar sustancialmente su organización y prestación de servicios;
- coordinar, regular e impulsar programas y proyectos que fortalezcan la descentralización político administrativa;
- mejorar la coordinación y aprovechamiento de la cooperación técnica y financiera;
- elaborar y proponer al poder ejecutivo los proyectos de ley para su presentación al Congreso Nacional.

Es destacable que nunca se definió, ni se le pidió que definiera, el tipo de Estado que se pretendía construir por medio de la modernización.

Ya para febrero de 1992, la Comisión Presidencial de Modernización del Estado presentó un documento preliminar sobre el Programa Global de Modernización del Estado, incluyendo transformaciones que deben estar dirigidas a convertir el Estado en una entidad más democrática y eficiente que implican un fortalecimiento de la sociedad civil.

Se percibe en sus objetivos:

- Profundizar la democratización de la sociedad y sus instituciones;
- fortalecer el Estado de derecho y la sociedad civil;
- redimensionar y modernizar el Estado;
- mejorar los servicios sociales básicos;
- acelerar el desarrollo;
- aumentar la eficacia y eficiencia de sus actividades y servicios.

Se busca el “Triple reto de la gobernabilidad” (Prats), es decir, a “la construcción de economías productivas, competitivas y abiertas”; “mantener la cohesión social, aliviando la suerte

de los más débiles e iniciando un movimiento redistributivo de largo alcance”; “el fortalecimiento de las instituciones, las prácticas y la cultura democráticas”.

### **c) La ley de ordenamiento territorial**

La política de modernización del Estado otorga especial importancia a la descentralización y desconcentración de la administración pública, así como al estímulo de la actividad económica, con el fin de lograr un aprovechamiento racional e integral de las potencialidades de los recursos del territorio nacional. El desarrollo sostenible del país es responsabilidad del Estado y de la sociedad en su conjunto, por lo que es necesario conciliar los intereses público y privado, en los niveles nacional, regional, departamental, municipal y local, mediante la aprobación de normas que orienten dicho desarrollo.

Bajo el marco anterior, en el año 2004, se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial, la cual establece que el ordenamiento territorial se constituye en una política de Estado que incorporado a la planificación nacional, promueve la gestión integral, estratégica y eficiente de todos los recursos de la Nación, humanos, naturales y técnicos, mediante la aplicación de políticas, estrategias y planes efectivos que aseguren el desarrollo humano en forma dinámica, homogénea, equitativa en igualdad de oportunidades y sostenible, en un proceso que reafirme a la persona humana como el fin supremo de la sociedad y, a la vez, como su recurso más valioso.

El Artículo 2, entre otras cosas entiende por ordenamiento territorial: 1) el proceso político-administrativo del Estado para conocer y evaluar los recursos que con la participación de la sociedad, pueda gestionar el desarrollo sostenible; 2) un modelo de gestión sistematizado y centrado en la visión estratégica del país, para hacer frente a los retos de esta era, caracterizados por los avances en la alta tecnología, los comportamientos dinámicos y competitivos de la economía, la apertura geopolítica mundial, la conducta pro-activa de las sociedades y la valoración estratégica de los recursos y del conocimiento.

La gestión del Ordenamiento Territorial se realizará bajo un enfoque estratégico, aplicando políticas y estrategias para: 1) la concertación y construcción de una visión de futuro a un horizonte desplazable mínimo de 20 años, que señale objetivos estratégicos del desarrollo; y 2) la aplicación y valoración estratégica de todos los recursos de la Nación para hacer una planificación que conlleve una asignación de estos recursos en forma articulada y armónica para asegurar los mejores resultados en sentido coyuntural y de continuidad histórica.

La organización para el Ordenamiento Territorial la constituyen el conjunto de instituciones de Gobierno e instancias de participación ciudadana que por designación, delegación o integración, asumirán conforme a las disposiciones de esta Ley, las funciones de rectoría, coordinación, operatividad y seguimiento del proceso de Ordenamiento Territorial en general, promoviendo las normas, concertando las políticas, diseñando las estrategias y aplicando los instrumentos que lo hagan viable y permanente.

Para su funcionamiento la ley prevé crear el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT) como un órgano deliberativo, consultivo y de asesoría con las responsabilidades de proponer, concertar y dar seguimiento a las políticas, estrategias y planes y emitir opiniones, hacer propuestas e impulsar iniciativas en cuanto a la ejecución de programas, proyectos y acciones del Ordenamiento Territorial.

Entre las atribuciones del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial se mencionan: 1) Identificar y proponer para su implementación, las políticas concertadas y las bases o directrices estratégicas del Ordenamiento Territorial que sea consistente con una visión de país; 2) Establecer en el ámbito nacional los mecanismos para la identificación, promoción, concertación y aprobación de iniciativas, políticas, líneas de acción y expectativas de la sociedad, que habrán de considerarse

para su inclusión en los planes e instrumentos del Ordenamiento Territorial; 3) Concertar, estructurar y proponer políticas sectoriales del Estado, promoviendo las acciones y esquemas que impulsen y equilibren estratégicamente el desarrollo del capital humano, el capital natural y el capital estructural de la Nación; 5) Sugerir a las instituciones públicas y privadas, la inmediata implementación de acciones en la planificación fiscal, política y técnica del Gobierno Central y los Gobiernos Locales; así como de su consideración en las acciones de los sectores comunitarios y empresariales de la sociedad.

Es importante mencionar que las mancomunidades organizarán sus propios Consejos de Ordenamiento Territorial, los cuales se integrarán con delegados de organizaciones públicas y comunitarias de cada Municipio participante. Estos consejos, así como los Consejos de Desarrollo Municipal de las mancomunidades, serán apoyados en su actividades por los representantes de las autoridades nacionales que tengan presencia en el Departamento. Podrán conformarse además redes de apoyo adscritos a cada Consejo Departamental para facilitar su funcionamiento.

La vinculación de los Consejos Departamentales y de los Consejos de Ordenamiento Territorial de las mancomunidades con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, se conducirán por medio del Gobernador Departamental.

En cada Gobernación Departamental funcionará una Unidad Técnica de Ordenamiento Territorial que brindará el apoyo técnico al Consejo Departamental, a los Consejos de Mancomunidades y a las Municipalidades.

El proceso de ordenamiento territorial se desarrollará en el ámbito siguiente: 1) ENTIDADES TERRITORIALES, constituidas como autoridad, cuyo marco de competencias y jurisdicción es señalado por la Constitución de la República y Leyes especiales, y en las cuales recaen conjuntamente competencias administrativas y normativas, en los niveles: Nacional; Departamental, únicamente como entidad administrativa; y Municipal. 2) ENTIDADES O ÁREAS BAJO RÉGIMEN ESPECIAL, que corresponden a aquellas entidades o espacios geográficos sujetos al régimen nacional de administración amparados por legislación específica o manejo especial tales como: Áreas Protegidas, Sistema de Regiones, Sistema de Cuencas Hidrográficas, Zonas Turísticas, Zonas Fronterizas, Espacios de Mar Territorial y Plataforma Continental y otras de similar condición que se constituyan conforme a la Ley. 3) ENTIDADES DE INTEGRACIÓN, que corresponden a entidades vinculadas al régimen municipal y departamental como ser: Unidades de Gestión Regional, Zonas Metropolitanas, Mancomunidad de Municipios, Consejos de Cuencas, Sub-Cuencas y Micro-Cuencas, Entidades Étnicas, Patronatos y otras entidades de similar naturaleza que se constituyan de acuerdo a la Ley.

Se promueve la participación ciudadana como uno de los ejes fundamentales del Ordenamiento Territorial, en el contexto siguiente: 1) Como expresión del ejercicio de las libertades y los derechos democráticos; 2) Para fortalecer el proceso de control político y moderación de la acción gubernamental en la gestión de los asuntos de interés público, en cuyo caso los habitantes de los municipios podrán organizarse para realizar contralorías sociales que garanticen el cumplimiento de este precepto; 3) Como mecanismo de concertación, aportando decisiones equilibradas para integrar y compartir la visión del país y consecuentemente para establecer las responsabilidades, los compromisos y el apoyo de la sociedad en la ejecución de todas las acciones contempladas en esta Ley; 4) Como mecanismo para impulsar el proceso de vinculación público-privada con el fin de coadyuvar a dinamizar estratégicamente el desarrollo económico equitativo y sostenible; 5) Como mecanismo para armonizar, vincular, complementar y potenciar la inversión pública y la inversión privada, en armonía con la planificación definida en los instrumentos del Ordenamiento Territorial.

## 2. El avance de los proyectos de descentralización y desarrollo local PRODDDEL

Durante los cuatro años de ejecutoría del PRODDDEL, de 2002 a 2005, fueron evidentes los avances y las experiencias adquiridas, pero también los retos y obstáculos que deben superarse para profundizar y consolidar el proceso. Sobre todo, la voluntad política del Gobierno, el acompañamiento de la Comunidad Internacional, de la Sociedad Civil y de las Municipalidades y AMHON, marcaron un efecto positivo en la implementación del PRODDDEL.

En cuanto a los avances logrados, se resaltan los siguientes:

Cumplimiento del 5% de transferencia intergubernamental que establece la Ley de Municipalidades. A partir del presente año, todas las municipalidades están recibiendo el 5% de co-participación tributaria y se reformó el Artículo 91 de la Ley de Municipalidades, determinando nuevos criterios en la fórmula de asignación de la transferencia, derivando en asignar más recursos a las municipios más pobres (equidad) y premiar a los municipios que mejoran sus niveles de recaudación (eficiencia tributaria) para fortalecer la autonomía municipal.

El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), cuenta con una estrategia de descentralización del ciclo de proyecto a las municipalidades y a partir de 2006, puede transferir recursos directamente al Municipio, para financiar proyectos de infraestructura social básica, convirtiéndose en otra modalidad de transferencia condicionada a los municipios. Esto tiene implicaciones en el marco institucional y operativo del FHIS, por lo que requiere redefinir el rol e insertarse a un nuevo esquema, que forme parte de una red interinstitucional y convertirse en el brazo financiero de la descentralización; pero sobre todo que sus inversiones tengan como fin la generación de capacidades para aumentar el capital social, mediante el empoderamiento de las municipalidades y comunidades en el manejo del ciclo de proyectos.

Los municipios del país han mejorado sus capacidades de gestión, para ofrecer más y mejores servicios a los ciudadanos. En materia de Planificación del Desarrollo Local, 296 de 298 municipios cuentan con sus Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDM), formulados con amplia participación ciudadana y con un enfoque integral y de largo plazo para propiciar el desarrollo local. También se ha dado capacitación y asistencia técnica a todos los municipios del país, con el apoyo irrestricto de varias instituciones internacionales y rol protagónico de la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Actualmente, el Gobierno Central por medio de la SGJ, dispone de los recursos financieros y los instrumentos operativos requeridos para el fortalecimiento municipal, así como la existencia de una propuesta de política de capacitación y asistencia técnica municipal formulada en el marco del CONCAM.

Se ha aprobado un nuevo marco legal que favorece la descentralización y otorga mayores responsabilidades a los municipios para el manejo de los servicios públicos, tales como la Ley de Agua Potable y Saneamiento Básico; Ley de Ordenamiento Territorial; Ley de Propiedad que fortalece las finanzas municipales mediante el desarrollo de los catastros y regularización de los derechos de propiedad; Decreto de Reforma al Artículo 95 de la Ley de Municipalidades, que redefine el sistema de transferencias intergubernamentales y la fórmula de asignación del 5%. Asimismo, a nivel de proyectos de Ley se cuenta la Reforma a la Ley de Municipalidades desarrollado por la AMHON; Ley de Finanzas Municipales presentada al Congreso Nacional por la SGJ, que hace más equitativo, simple y transparente el sistema tributario y el régimen fiscal municipal; y las Leyes Forestal y de Minería que otorgan competencias para la administración sostenible de dichos recursos a las municipalidades y comunidades.

El Marco Institucional para conducir el proceso de descentralización se ha fortalecido y modernizado. La SGJ hoy cuenta con los recursos humanos, financieros y tecnológicos adecuados para rectorar el proceso. La AMHON se ha modernizado y cuenta con un Plan de Fortalecimiento

Institucional apoyado por la Cooperación Internacional. Existe un mecanismo tripartido de diálogo y consulta al proceso de descentralización apoyado por la Comunidad Europea, denominado: Foro Tripartito para la Descentralización (FTD).

El decidido compromiso y acompañamiento técnico y financiero brindado por la Comunidad Internacional al proceso de descentralización, concretándose diversos proyectos que ya fueron ejecutados y otros que están vigentes, lo cual permitió que se concretaran acciones relevantes para fortalecer el proceso. El interés de la Comunidad Internacional se evidencia con la existencia de una Mesa de Donantes en materia de descentralización y desarrollo municipal dentro del G-16; así como la puesta en marcha del primer apoyo presupuestario no focalizado en el país, para fortalecer financieramente el PRODEL, auspiciado por la Unión Europea por un monto de 34 millones de Euros, en condiciones de cooperación no reembolsables y denominado PROADES.

Se ha impulsado el asociativismo municipal, al contar con 55 mancomunidades de municipios, con personería jurídica extendida por la SGJ y el apoyo de AMHON, lo cual permitirá elevar la viabilidad y capacidad de gestión en la prestación de servicios sobre todo de los municipios más pobres; por las economías de escala, la solidaridad y la cooperación horizontal que imprimen estos esquemas mancomunados.

En materia de servicios sociales de educación y salud, se ha aumentado la participación de las comunidades en la prestación de los mismos, con un fuerte apoyo de las municipalidades, quienes asignan una gran cantidad de recursos para el pago de médicos, maestros, enfermeras, mantenimiento de la infraestructura, insumos y otros servicios de apoyo.

En materia educativa, el 50% de las escuelas regulares del país, que constituye el 100% de las uni y bi docentes ubicadas en las zonas más pobres y postergadas del país, se han organizado en Asociaciones de Desarrollo Educativo Local (ADEL), donde participan los maestros, alumnos y padres de familia y cuenta con su personería jurídica, cuentas de banco aperturadas para recibir transferencias y manejar recursos, un Plan Educativo de Centro (PEC) formulado y se les han trasferido fondos para la comprar de material gastable y mejoramiento de la infraestructura, con el apoyo del BID y BM.

En materia de salud, para ampliar la cobertura a comunidades más pobres y remotas, excluidas de los servicios de salud; la Secretaría de Salud (SS) con el apoyo del BID, ha entregado un paquete básico comunitario prestado por ONG debidamente certificadas, en 1.212 comunidades de 106 municipios (14 de los 18 departamentos), beneficiado a más de 311.342 familias por un monto de Lps. 140 millones. Asimismo, 162 municipios y comunidades participan en la administración de la red primaria de salud, mejorando significativamente la prestación de los servicios y las condiciones epidemiológicas de la población, con el apoyo de los programas del BM (PRO-REFORMA) y de Suecia (ACCESO).

Se cuenta con un Fondo de Transparencia Municipal, acordado entre la SGJ, AMHON y el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), que representa el 1% de la transferencia intergubernamental y por medio del cual se realizan auditorías a las municipalidades por parte del TSC. En 2005, el TSC realizó 70 auditorías financieras a las municipalidades del país, lo cual fortalece la transparencia y rendición de cuentas de los Gobiernos Municipales.

Estos importantes avances, que sin duda alguna tienen implicaciones positivas en el desarrollo local y en la agenda de descentralización del país, conllevan a la necesidad de institucionalizar el proceso de descentralización como una política de Estado y trascender la voluntad de un Gobierno, ya que son acciones que requieren de su continuidad en el tiempo, para hacer que sean irreversibles y sostenibles.

En la implementación del PRODEL se dieron una serie de limitantes que se resumen en:



Una débil coordinación interinstitucional a nivel del Gobierno Central y falta de integralidad en la política de descentralización, que se evidencia por el avance de algunos sectores del gobierno priorizados para descentralizar, pero un estancamiento en otros. Esto se explica por la ausencia de una política de Estado integral y comprensible para la descentralización; las contradicciones y falta de claridad del marco legal de la descentralización sectorial y de la propia Ley de Municipalidades; el limitado rol y actuación que jugó la CEDE; la fragilidad institucional de la UTD; y la fuerte oposición de algunos gremios y sectores políticos, que confunde descentralización con privatización.

Los incipientes mecanismos de diálogo y generación de consensos en el proceso de formulación de políticas de descentralización, ya que el FTD se constituye al final del Gobierno y no se establece una estrategia de comunicación social y campaña de medios para informar a la ciudadanía sobre los beneficios de la descentralización y crear una cultura más amigable al proceso.

Las restricciones de orden presupuestarias del Gobierno Central en general y de la SGJ en particular, para financiar las acciones en materia de descentralización, lo cual llevó a concentrar grandes esfuerzo para movilizar recursos, sobre todo al inicio del proceso y la dependencia de la ayuda internacional para financiar el PRODEL, que lógicamente afectó los niveles de ejecución del programa. Para el caso, se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial, pero no se dispusieron los recursos a la SGJ para su aplicación.

La dispersión y asimetría de los municipios, su marcadas diferencias y los profundos desequilibrios fiscales, así como sus frágiles condiciones estructurales, especialmente en los más pobres de categoría C y D con poca población, débil base económica y baja autonomía fiscal hacen complejo la implementación de un proceso de transferencia de competencias, recursos y toma de decisión, lo cual exige que sea gradual, diferenciado y ordenado para asegurar resultados satisfactorios y darle mayor credibilidad a la reforma.

La fragmentación y dispersión de la red de protección social y de los recursos financieros del Gobierno Central para apoyar el desarrollo local, lo cual hace que los recursos escasos que apoyan al municipio, se manejen con ineficiencia e irracionalidad, caracterizados por contar con múltiples fórmulas de asignación, con mecanismos de llegada a municipios heterogéneos y procesos administrativos engorrosos, así como la dificultad de lograr una coordinación interinstitucional al interior del Gobierno, debido a la idea de perder control con la descentralización y una reacción adversa al cambio por parte de la burocracia estatal y los gremios.

La elevada y permanente rotación del personal municipal por razones de orden político y por la falta de una Carrera Civil Municipal, así como la carencia de una oferta ordenada y certificada de servicios profesionales al sector, hace que las municipalidades sean vulnerables y con poca eficiencia en la provisión de servicios públicos municipales, lo que si duda alguna debilita la gobernabilidad local.

La pobre cultura tributaria y pereza fiscal que prima en gran parte de los municipios del país, afecta el principio de autonomía municipal, sumado a la dependencia de las transferencias intergubernamentales y de la cooperación internacional.

### **C. Acuerdo de Cooperación Interinstitucional para el desarrollo territorial sostenible para un crecimiento económico y social de base amplia**

Durante el año 2006, y como fruto de un arduo trabajo de discusión e intercambio de ideas, se alcanzó en el mes de octubre un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaría de Gobernación y Justicia, la oficina del Ministro-Comisionado para la Reducción de la Pobreza; la

oficina del Ministro-Comisionado para la Competitividad y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, que ha tenido como resultados una serie de talleres de trabajo sobre el tema de “Desarrollo Territorial Sostenible como base para un Crecimiento Económico y Social de Base Amplia” con el propósito de presentar recopilación de información y presentar los avances que, sobre esta temática, ha logrado desarrollar el Centro de Investigación Económicas y Sociales del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP).

Una vez finalizada una primera fase de ese estudio, se hizo entrega de ellos al Gobierno de la República, representado por los tres ministros antes mencionados como testimonio de la voluntad del sector privado hondureño de apoyar y ser partícipe de los esfuerzos que propicien un crecimiento económico ambientalmente sostenible, territorialmente equilibrado y socialmente amplio.

La primera propuesta de Regionalización del País, se basaba en análisis biofísicos y socioeconómicos que tuvieron como punto central, el uso de las cuencas hidrográficas como Unidades Territoriales Naturales en donde resulta posible el análisis de las múltiples interacciones entre el desarrollo y el medio ambiente.

La propuesta del COHEP establece la necesidad de contar con una visión de largo plazo en torno al desarrollo del país, realizando, en ese sentido, algunos análisis y propuestas formuladas desde la perspectiva del sector privado. En la segunda etapa, se ha profundizado en el estudio, desagregándolo a nivel de regiones, presentando escenarios geográficos que muestran la situación territorial del país y nuevas formas de intervención tendientes a corregir los desequilibrios en el uso del territorio.

Se reiteraron elementos de diagnóstico que condujeron a la propuesta de Regionalización que poco a poco fue arrojando elementos que sirvieron de base para la composición de “Escenarios Prospectivos” representativos de “Una forma de aprovechamiento del espacio físico del país que asegure consistencia entre su capacidad natural y su uso productivo”.

Una vez realizados estos estudios el COHEP presentó un Mapa Nacional de Accesibilidad, un Mapa Nacional de Conflictos de Uso del Suelo y, finalmente, la propuesta de CIES-COHEP de una Imagen Objetivo del país en términos del Uso Sostenible de su territorio.

Modelos utilizados por el CIES, así como una serie de instrumentos informáticos que han sido desarrollados con el fin de poder crear las bases de un Centro de Inteligencia de Negocios, podrá brindar servicios especializados a sus agremiados a nivel nacional.

Los campos en los cuales el COHEP ha orientado sus estudios son:

- Los agro negocios;
- el desarrollo forestal;
- el turismo sostenible.

Para este trabajo se procedió a la Identificación, en forma geográfica, de las zonas en que pueden desarrollarse las actividades productivas antes mencionadas bajo un marco en donde se tomen en cuenta las demandas de los mercados, tanto nacionales, como internacionales y las zonas del país que poseen con características, tanto físicas, como de infraestructura y población que faciliten y viabilicen la inversión en las diferentes áreas.

Este trabajo finalizó su presentación en el mes de octubre con las activas participaciones de los señores Ministros-Comisionados Presidenciales de Competitividad y Reducción de la Pobreza, quienes incorporaron las visiones y reflexiones vinculadas a sus respectivas áreas de trabajo a fin de mejorar las propuestas y darle la importancia necesaria a la propuesta, así como un importante respaldo del gobierno.

Para los Ministros-Comisionados es de gran importancia el hecho de que los estudios y las propuestas provengan de la empresa privada y que se han elaborado tomando como base la información registrada en el Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT).

El Ministro-Comisionado para la Reducción de la Pobreza, indicó la necesidad de que los temas de competitividad, ordenamiento territorial y reducción de la pobreza sean abordados en forma integral, considerando importante tomar en cuenta el concepto de “Competitividad Sistémica” la puesta en marcha de cadenas productivas y cadenas de valor, ubicar la propuesta de Desarrollo Territorial en el contexto territorial centroamericano, de cuencas multinacionales y de la gestión conjunta del Corredor Biológico Mesoamericano.

El impulso a un proceso integral de ordenación del territorio debe también acompañarse de un ejercicio pleno de Gobernabilidad Democrática.

La importancia de esta iniciativa es realmente alta debido a que representa la adopción del concepto de desarrollo territorial por parte de la cúpula del sector privado de Honduras en un esfuerzo de trabajo conjunto con el gobierno, a través de tres entidades altamente vinculadas con la temática del desarrollo y del territorio como lo son las arriba mencionadas. Sin embargo, se percibe en la iniciativa la falta de incorporación en la propuesta de las autoridades locales y de los procesos de planificación del desarrollo municipal que se han realizado con tanto sacrificio en los últimos años en todos los municipios del país.

Como siguientes pasos el COHEP está desarrollando un catálogo de productos agro forestales que pueden ser desarrollados en las diferentes zonas del país así como en otros rubros, al mismo tiempo se identificarán más potenciales proyectos productivos en los diferentes territorios de modo de poder ofrecerlos a los inversionistas nacionales y extranjeros interesados en Honduras. A su vez, se identificarán proyectos de infraestructura productiva, para que el gobierno pueda incluirlos en sus planes de inversión.



## **V. Desde lo local: autonomía y posibilidades de protagonismo territorial**

---

### **A. Los niveles de autonomía**

Honduras, por sus características de construcción nacional, se configura históricamente como un país de carácter unitario. No es una agrupación de partes claramente diferenciadas que se unen para configurar un ente superior de tipo federal, como pueden ser los casos de Estados Unidos o de Alemania; tampoco es un Estado con diversidad en sus partes que configura una gran autonomía entre los diversos territorios como pueda ser actualmente España o Argentina. Honduras, desde su carácter unitario, se ha proyectado hacia entidades supranacionales como fue la Unidad Centroamericana, presidida por Francisco Morazán.

Honduras es, en el momento actual, un país unitario, pero a la vez extremadamente centralizado. Y dicha centralización se está mostrando como una traba para la respuesta a las exigencias actuales. La Administración Central depositaria del poder, los recursos, los instrumentos y de la agenda de prioridades, está frenando la potencialidad de desarrollo del país, provocando ineficiencias en la asignación de recursos, en la respuesta a las necesidades de la gente y en la aplicación de los principios de solidaridad y equidad.

En un Estado unitario como es Honduras los dos eslabones de su administración y de la relación con los ciudadanos son:

La Administración Central y la Administración Local; eslabones institucionales o administrativos intermedios (departamentos) pueden ayudar mucho al desarrollo de una política equilibrada y planificada, pero no pueden ser el centro del desarrollo de la Administración del país.

Son las dos partes sustanciales de la Administración del Estado: la central y la local las que tienen que encontrar la articulación adecuada entre sus competencias, funciones y responsabilidades para dar un mejor servicio a los ciudadanos y ser una palanca para el desarrollo del país.

## 1. El gobernador departamental

Existe, sin embargo, en la Ley de Municipalidades la figura del Gobernador Departamental, pero al definir que éste será de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo, y establecerlo como el representante del Poder Ejecutivo en su jurisdicción se marca una estrecha relación de dependencia jerárquica y subordinación entre el Gobernador y el Ministerio de Gobernación y Justicia, lo cual limita la capacidad del primero de entrar en posibles confrontaciones con el Gobierno Central por temas como el de las transferencias presupuestarias que establece la ley y defender así el proceso de descentralización y desarrollo local.

Otro elemento que le quita legitimidad a la figura del Gobernador en Honduras es el hecho de que el mismo no es electo por medio del voto popular como los Alcaldes Municipales, los Regidores o los Diputados, lo cual le limita su poder frente a estas otras figuras presentes en el territorio.

En Honduras, en la práctica existen dos niveles de gobierno, el nacional y el local.

## B. Las competencias

La Ley de Municipalidades contempla de forma bastante completa en su Artículo 13 las competencias que las municipalidades tienen. Junto a la no aplicación de la Ley, tenemos que en el tiempo transcurrido desde su puesta en vigencia, se hace necesaria una actualización de las competencias que los municipios deben tener; competencias que sólo pueden desarrollarse si se dota a los municipios de los recursos y medios necesarios. Junto a la reafirmación de lo ya estipulado en el citado artículo de la Ley, la estructuración de las competencias y campos de actuación de las Entidades locales es la siguiente:

1. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio;
2. control y regulación del desarrollo urbano; uso y administración de las tierras municipales; ensanchamiento del perímetro de las ciudades y el mejoramiento de las poblaciones de conformidad con lo prescrito en la ley;
3. ornato, aseo e higiene municipal;
4. construcción de redes de distribución de agua potable, alcantarillado para aguas negras y alcantarillado pluvial, así como su mantenimiento y administración;
5. construcción y mantenimiento de vías públicas por sí o en colaboración con otras entidades;
6. construcción y administración de cementerios, mercados, rastros y procesadoras de carnes, municipales;
7. protección de la ecología del medio ambiente y promoción de la reforestación;
8. mantenimiento, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas, aceras, parques y playas que incluyen su ordenamiento, ocupación, señalamiento vial urbano, terminales de transporte urbano e interurbano. El acceso a estos lugares es libre, quedando, en

- consecuencia, prohibido cualquier cobro, excepto cuando se trate de recuperación de la inversión mediante el sistema de contribución por mejoras legalmente establecido;
9. fomento y regulación de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros;
  10. control y regulación de espectáculos y de establecimientos de diversión pública, incluyendo restaurantes, bares, clubes nocturnos, expendios de aguardiente y similares;
  11. suscripción de convenios con el gobierno central y con otras entidades descentralizadas con las cuales concurra en la explotación de los recursos, en los que figuren las áreas de explotación, sistemas de reforestación, protección del medio ambiente y pagos que les correspondan. Las entidades con las que las municipalidades acuerden los convenios mencionados, otorgarán permisos o contratos, observando lo prescrito en los convenios;
  12. promoción del turismo, la cultura, la recreación, la educación y el deporte;
  13. creación y mantenimiento de cuerpos de bomberos;
  14. prestación de los servicios públicos locales mediante convenio, los servicios prestados por el estado o instituciones autónomas, cuando convenga a la municipalidad;
  15. celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos u obras locales con otras entidades públicas o privadas, según su conveniencia, de conformidad con la ley. Cuando las municipalidades otorguen el contrato para la construcción de obras o prestación de servicios municipales o empresas particulares con recursos de éstas, podrán autorizarlas a recuperar sus costos y obtener una utilidad razonable, por medio del sistema de cobro más apropiado, sin perjuicio de los derechos que corresponden a la municipalidad;
  16. coordinación e implantación de las medidas y acciones higiénicas que tiendan a asegurar y preservar la salud y bienestar general de la población, en lo que al efecto señala el Código de Salud;
  17. gestión, construcción y mantenimiento en su caso, de los sistemas de electrificación del municipio, en colaboración con la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE); y,
  18. coordinación de sus programas de desarrollo con los planes de desarrollo nacionales.

Para la AMHON en cambio, deben ser competencias municipales las siguientes:

## **1. Planificación urbana**

Los Planes de Ordenación Urbana trazan un entorno físico de convivencia fundamental para la vida local, por eso debe ser competencia de las Municipalidades:

- La aprobación definitiva de los Planes de Ordenación Urbana y demás instrumentos de desarrollo urbano.
- La aprobación definitiva de los Planes de Ordenación del Territorio en zona no urbana pero de competencia municipal.
- Las licencias de construcción y obras en todas las actividades de obras que se desarrollen en el ámbito municipal, independientemente del origen del promotor (privado, estatal, extranjero o mixto).

### **a) Vivienda**

Las Municipalidades realizarán conjuntamente o por delegación, la promoción y gestión de las viviendas de promoción pública o de cooperación internacional. Los Planes urbanísticos y de ordenación del territorio podrán reservar espacios para las viviendas de promoción pública y de cooperación.

El municipio tendrá la competencia y los recursos para:

- El mantenimiento de la red de vías públicas dentro del casco urbano;
- la apertura de caminos y conexiones entre las diversas poblaciones que forman parte de la municipalidad;
- el mantenimiento y soporte de las carreteras secundarias y terciarias;
- el municipio será informado previamente de todas las actuaciones que en materia de vías de comunicación se realicen en su término municipal.

### **b) Aguas y control de residuos**

Las municipalidades deben responder de los siguientes servicios, para los que el Estado central debe transferir los recursos apropiados en los aspectos de:

- Suministro de agua;
- servicios de limpieza diaria;
- recogida y tratamiento de residuos;
- alcantarillado;
- tratamiento de aguas residuales.

Junto a estos servicios las corporaciones locales deben ser las responsables de la emisión de licencias en toda actividad que afecte al medioambiente y su otorgamiento es competencia municipal, sin necesidad de informe de otra Administración. Asimismo, los servicios de inspección y sanción corresponden al municipio.

### **c) Promoción económica y desarrollo local**

Cada vez más, la actividad económica tiene como uno de sus agentes a las entidades locales. Tanto en aquellas ciudades donde el desarrollo industrial se está produciendo, como en aquellas poblaciones donde el soporte de vida fundamental es la producción agrícola. No cabe duda que el empleo, la mejora del rendimiento de la economía local y la adaptación de los recursos humanos de nuestros pueblos y ciudades afectan a los intereses de las Municipalidades. Las competencias se deben referir a:

- Localización de actividades económicas. Calificación de suelo productivo, delimitación de zonas.
- Actividad tributaria respecto a las empresas: Impuesto de Actividades Económicas, licencias de apertura, impuestos especiales.
- Desarrollo de iniciativas económicas locales: polígonos industriales, centros de transformación, centros de empresas, centros de comunicaciones, centros logísticos.
- Participación del municipio en los programas de base productiva de las cooperaciones internacionales.
- Planificación de la formación para el empleo, coordinación con el INFOP.
- Gestión en la esfera local de las políticas de incentivación de la actividad económica.
- Apoyo a las pequeñas y microempresas.



## C. La existencia de las mancomunidades en Honduras como alternativa para el desarrollo

Tanto la AMHON, como varios proyectos de cooperación y algunas entidades del gobierno central están adoptando como estrategia el trabajo a través de las Mancomunidades, en razón de que el país cuenta con 298 municipios, el 65% de ellos clasificados en categoría C y D; es decir, de lento y estacionario desarrollo respectivamente; esa gran mayoría de municipios ha buscado trabajar en forma mancomunada.

La incapacidad existente de muchos municipios para resolver los problemas de desarrollo de su jurisdicción y para la prestación de servicios que por Ley se les ha encomendado, es una realidad que concierne no sólo a los municipios pequeños, sino que también a los municipios grandes.

En ese sentido, la mancomunidad municipal está demostrando ser en Honduras una alternativa para resolver los problemas de inviabilidad municipal.

La existencia de una Mancomunidad es resultado del ejercicio mismo de la autonomía: es una integración voluntaria aprobada por cada Corporación Municipal.

Con base en esa autonomía, la mancomunidad se concibe como un órgano auxiliar al servicio de los municipios para facilitar la gestión del desarrollo de los mismos, en función de intereses y problemas comunes.

En ese sentido, los municipios procuran, mediante la mancomunidad, el desarrollo de su territorio a partir de la realización de planes, programas y proyectos comunes, dentro de un período y marco jurídico establecido.

En la actualidad, existe un notable auge en el desarrollo de mancomunidades en Honduras y, pese a los modestos logros que los municipios logran al asociarse en mancomunidad, conviene buscar estrategias para fortalecerle como instrumento de cooperación territorial y facilitador de procesos de descentralización.

La gran mayoría de las mancomunidades ha pasado por procesos de planificación estratégica intermunicipal con orientación a desarrollo micro regional, con el que han definido proyectos, que no necesariamente son concurrentes a todos los municipios miembros de la mancomunidad y, en ciertas ocasiones, se traslapan con los proyectos de los planes estratégicos de desarrollo municipal (PEDM). Buena parte de esta situación se puede explicar porque en cada mancomunidad se tiene una concepción diferente de planificación estratégica.

Los alcaldes consideran a las mancomunidades como el brazo fuerte para lograr objetivos municipales, por lo que, en muchos casos, se consideran como agencias de desarrollo, lo que trae como consecuencia que mantengan objetivos dispersos y poco operativos.

### Funciones y competencias

Las mancomunidades pueden cumplir con una serie de funciones relevantes para el desarrollo local. Corresponde a cada mancomunidad definir las funciones que desea realizar en función de sus capacidades, la realidad en la que vive y su planificación. A continuación, se enumeran funciones genéricas que los municipios asociados pueden llevar a la práctica mediante la mancomunidad:

- Garantizar una estrecha coordinación entre los niveles de planificación nacional y municipal;
- gestionar la ejecución de los planes de la mancomunidad;
- elaborar y ejecutar los programas y proyectos conjuntos de los municipios asociados, así como los proyectos contenidos en los PEDM de los municipios miembros;

- coordinar la programación de la mancomunidad con el seguimiento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) a fin de evitar duplicidades y obtener el máximo provecho de los recursos estatales;
- garantizar una interacción continua entre la planificación, la ejecución y el seguimiento con el objeto de asegurar la canalización oportuna de los recursos hacia los proyectos y programas de la mancomunidad;
- apoyar a los municipios a que impulsen la participación activa y permanente de la población, en la medida que sea necesario;
- promover obras que respondan a las necesidades comunes de los municipios miembros de la mancomunidad y que permitan la generación de economías de escala;
- fortalecer la capacidad institucional de los municipios asociados en la planificación, gestión y ejecución de sus proyectos de desarrollo, propiciando la amplia participación de la población y en armonía con los planes de desarrollo gubernamentales;
- prestar asesoría técnica y administrativa a los municipios asociados en la medida en que se necesite;
- organizar el seguimiento y la evaluación de la planificación intermunicipal;
- gestionar ante organismos estatales e internacionales los recursos necesarios para garantizar la ejecución de los programas y proyectos de la mancomunidad y de sus municipios miembros;
- establecer y garantizar el funcionamiento de un sistema de información con datos ambientales, de recursos naturales, demográficos, socioeconómicos, de dotación de infraestructura, financiera, institucionales y otros relevantes para el seguimiento y la planificación intermunicipal;
- establecer alianzas y celebrar convenios con instituciones estatales y de la sociedad civil que apoyen los objetivos de la mancomunidad.

Todo esto demuestra que las mancomunidades pueden ser un elemento fundamental en la implementación de cualquier política de DET en Honduras, tanto por su nivel técnico como por su cobertura a nivel nacional así como por la poca rotación de personal que se experimenta en ellas ya que no están politizadas como las municipalidades.

## **D. Algunas experiencias**

### **1. Agencia de desarrollo estratégico local Santa Rosa de Copan (ADELSAR)**

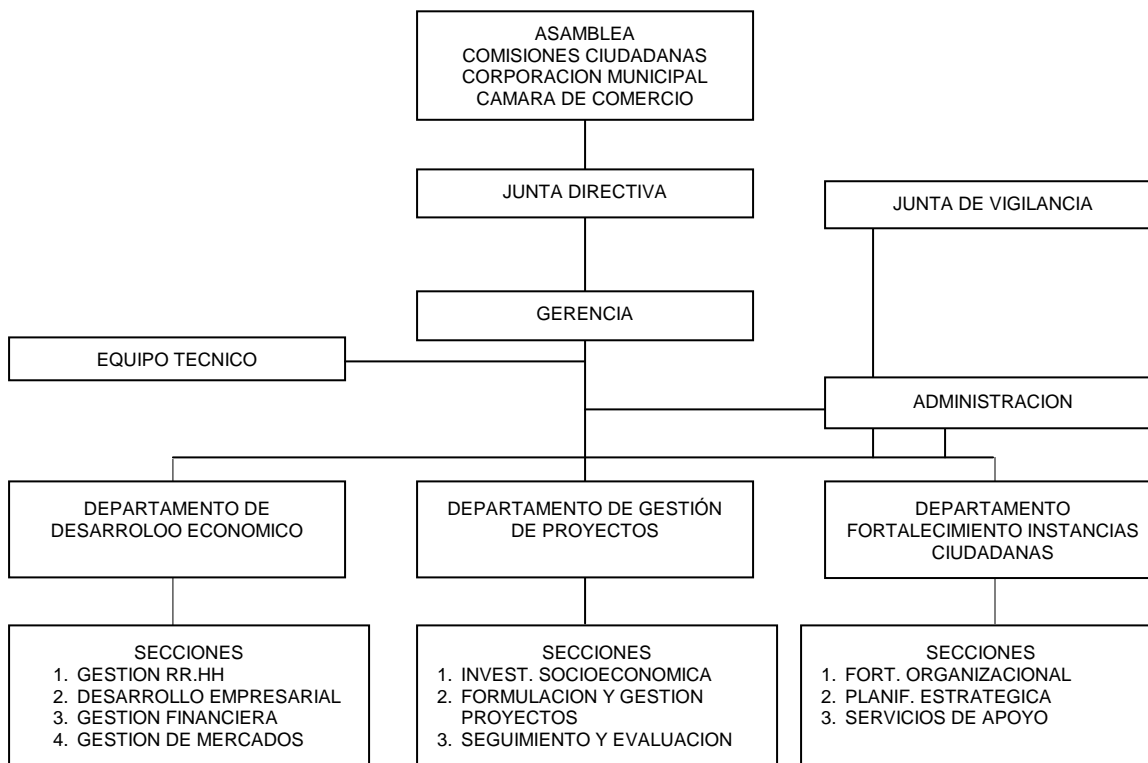
La ADELSAR es una institución sin fines de lucro creada con el objetivo fundamental del impulsar el desarrollo socio económico del municipio de Santa Rosa de Copan. Surge bajo la iniciativa del gobierno local a través de las instancias ciudadanas, las cuales dan forma a la asamblea de la agencia de la cual surge la junta directiva que maneja los destinos de ADELSAR.

Su visión es ser una Institución sostenible de alta credibilidad con capacidad de organización y de gestión, facilitando servicios eficientes y de calidad contribuyendo al desarrollo Humano integral.

Su misión es impulsar el plan estratégico de desarrollo del municipio, el proceso de desarrollo económico y la participación ciudadana mediante servicios de formación de Recursos Humanos, asistencia técnica y facilitación al acceso financiero, con transparencia, equidad, solidaridad y respeto.

La Agencia de Desarrollo Estratégico Local de Santa Rosa de Copan tiene una cobertura para el área urbana del municipio, y una extensión a los municipios de la sub-Cuenca del río Higuito.

**CUADRO 5  
ORGANIGRAMA DE LA ADELSAR**



Fuente: Elaboración propia.

### a) Logros alcanzados

#### *Departamento de Desarrollo Económico*

#### **Inauguración de proyecto Mejoramiento de la Competitividad de los Artesanos de Santa Rosa de Copan. (Apoyo actividades ejecutadas)**

- Selección de los 65 artesanos que participarán en el proyecto FAPES;
- Lanzamiento oficial de proyecto;
- elaboración de diagnóstico artesanal;
- elaboración de línea base artesanal.

En lo referente a la bolsa de empleo se visitaron empresas, para la socialización de la misma, y conocer cuáles son las vacantes que existen y cuáles son los términos de referencia para el puesto que la empresa solicita.

Base de datos: 590 currículo

Colocación: 14 Personas: 10 Mujeres; 4 Hombres

Solicitud de información: 25 Instituciones

### **Apoyo a fortalecimiento institucional de la Escuela de Artes y Oficios**

Se coordinaron actividades con la ETAOO la programación de Cursos de Corte y Confección y de Tallado en Madera, que se impartieron en la Granja Penal de la ciudad.

- Apoyo a la elaboración de reglamento interno;
- seguimiento a la Caja Rural para mujeres de Santa Rosa de Copan;
- apoyo a la reestructuración de Junta Directiva de socias del grupo AMBYC;
- apoyo a la reconstrucción contable de caja rural;
- saldo actual de Caja Rural;
- apoyo a la comisión de turismo en la administración del fondo para el curso de Guías Turísticos.

La Organización en la localidad del V Curso Centroamericano de Capacitación para consultores PACA.

- Ejecución y administración del proyecto OIT-CADERH, capacitando a 34 mujeres de escasos recursos y desempleadas de Santa Rosa de Copán del área Rural y urbana, beneficiadas de este proyecto capacitándose en Tallado en Madera y Hotelería y Turismo.
- Organización de taller para Mujeres Líderes para efecto multiplicador con una duración de dos días, brindado a las alumnas beneficiadas de los cursos de Tallado en Madera y Hotelería y Turismo.
- Organización y montaje del Seminario Habilitación Laboral impartido por OIT, Secretaría de Trabajo y el IHT, con el propósito de capacitar a las alumnas beneficiadas de los cursos de Turismo y Tallado en Madera y en conjunto las alumnas beneficiadas de la Entrada de Copán y la participación de hoteleros y autoridades municipales.
- Montaje de dos expo-ventas de las alumnas de tallado en madera con productos elaborados durante el proceso de capacitación.
- Organización y montaje del Foro de Desarrollo Económico Local que se llevó a cabo en Santa Rosa con el apoyo de AMHON.
- Organización y planificación del proyecto con FIDE dirigido a empleados de hoteles de la ciudad de Copán Ruinas, reuniones con los miembros de la cámara de comercio y los dueños de hoteles y restaurantes de la zona.

#### **b) Otras actividades**

- Revisión del plan estratégico de la agencia por cada una de las líneas estratégicas y sus respectivas ideas de proyectos con el apoyo técnico del DED asignado para ADELSAR.
- Organización, ejecución del plan de capacitación de los empleados del proyecto sostenible de agua de Santa Rosa de Copan, a través de la municipalidad y Cooperación Española.

## **2. Fundación para el desarrollo municipal (FUNDEMUN)**

La Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN) es una institución hondureña sin fines de lucro y apolítica, orientada al servicio del sector municipal y entes relacionados. Su principal campo de acción es asistencia técnica y capacitaciones en aspectos administrativos, financieros, técnicos y de cualquier otra índole, relacionadas con el fortalecimiento de la institucionalidad municipal. El propósito es potenciar a los municipios para que sean gestores y promotores del desarrollo económico social sostenible.

La organización técnico administrativa está estructurada en dos grandes líneas de acción, definidas sobre la base de las lecciones aprendidas en el desarrollo de las actividades de

fortalecimiento municipal ejecutadas desde su creación en 1993. Éstas se integran para satisfacer los requerimientos de las diferentes áreas del fortalecimiento municipal y del desarrollo local. Esta organización cuenta con las siguientes líneas de acción:

- División de Administración-Finanzas.
- División de Ordenamiento Territorial.

La filosofía de trabajo de FUNDEMUN se fundamenta en una visión que se centra en un conjunto de valores compartidos, en su misión y en las líneas estratégicas que guían su accionar, garantizando el compromiso y la responsabilidad en la prestación de los servicios que se brindan.

Su misión es el compromiso de ser mejores para promover la organización, el empoderamiento y la calidad de vida de los habitantes de los municipios.

#### **a) Líneas estratégicas**

- Simplificación de los procedimientos administrativos, financieros y operativos mediante una administración preactiva;
- Facilitación de módulos, paquetes de servicios y metodologías estandarizadas, con excelencia y acorde con las necesidades de sus clientes;
- Actualización tecnológica y del recurso humano, apoyada por actividades de investigación que se orienten a mejorar la calidad de los servicios;
- Generación de recursos técnicos y financieros mediante alianzas estéticas y posicionamiento en el ambiente del desarrollo local.

#### **b) Descripción de las líneas de acción**

##### *1. División administración y finanzas*

Está constituida por tres áreas de trabajo que se desarrollan de una forma integral y que se orientan al fortalecimiento de la gestión administrativa / financiera de la municipalidad:

##### **i. Fortalecimiento institucional**

Asistencia en el fortalecimiento organizativo y funcional de la municipalidad a través del diseño e implementación de técnicas, procedimientos y manuales para optimizar el funcionamiento interno, incluyendo la Planificación Estratégica Municipal.

Apoyo constante a las Corporaciones Municipales, los Alcaldes(as), los Vice–alcaldes(as), Gerentes Municipales y los equipos técnico conformados por los jefes de los departamentos y mandos intermedios, mediante la asistencia en temas legales, planificación estratégica, desarrollo de procedimientos administrativos, políticas institucionales y en otros aspectos cotidianos indispensables, dentro de la legislación existente.

Se cuenta con programas de capacitación para las corporaciones municipales electas, mediante el desarrollo de la temática sobre el gobierno y la administración municipal, aplicando metodologías participativas y variadas que incluyen presentación de casos, la celebración de paneles con los participantes, socio–dramas y visitas de observación a alguna municipalidad que presentara alguna experiencia innovadora.

##### **ii. Finanzas**

Se promueve el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y tributaria, formando capacidad técnica para el eficiente desempeño de las funciones. Se provee a la municipalidad de técnicas e instrumentos de planificación de trabajo para todos los procesos fiscales, contables presupuestarios, administrativos, buscando la efectiva y transparente administración municipal. Se

elaboran estudios financieros específicos, tales como la capacidad de endeudamiento municipal e identificación de fuentes de ingresos potenciales.

### **iii. Economía y desarrollo local**

En esta área se brinda asistencia técnica a los gobiernos locales enfocados a promover, fortalecer y hacer sostenible el desarrollo económico local. Se definen roles y vinculaciones de los actores relevantes de la economía y agentes presentes en el ámbito geográfico municipal, definiendo y articulando estrategias que se traduzcan en acciones que beneficien a la población en su conjunto.

## **2. División ordenamiento territorial**

Esta constituida por tres áreas de trabajo que se desarrollan de una forma integral que se orientan a la aplicación de la legislación nacional y local en cuanto al ordenamiento territorial del municipio:

### **i. Planificación urbana / rural y catastro**

Brindar asesoría en los siguientes ámbitos:

- Planeamiento urbano y rural, regulación, legalización y tenencia de la tierra ejidal.
- Catastro municipal, que incluye levantamiento del catastro, delimitación de perímetros urbanos, reevaluación catastral de acuerdo a lo tipificado en la ley y entrenamiento en el manejo catastro urbano y rural.

Estas asesorías permiten el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para que desarrollen eficientemente las actividades que le corresponden en el programa nacional de ordenamiento territorial, como instrumento que permite orientar el proceso de ocupación y transformación del territorio; planificando adecuada y racionalmente los asentamientos humanos, las actividades socioeconómicas, la infraestructura física, preservando los recursos naturales y el ambiente. Lo anterior es adoptado mediante la implementación del sistema de información geográfico, mediante el cual cada municipalidad puede disponer de información digitalizada como una herramienta en la ejecución de la política de ordenamiento territorial que contribuye a la eficiencia en la administración municipal.

## **VI. Síntesis e interpretación general del caso**

---

### **A. La síntesis**

A lo largo del presente estudio emergen varios elementos con los cuales se puede establecer la síntesis de lo que son las políticas e instituciones para el DET en el caso de Honduras, que como ya mencionamos pueden servir de base a un trabajo orientado a mejorar las condiciones favorables al DET en nuestro país.

#### **1. El discurso político**

En primer lugar, se destaca de la investigación que en efecto en Honduras se plasman en los discursos políticos los elementos que componen el concepto de DET o conceptos similares.

No obstante lo anterior, no parece que existe un conocimiento preciso del mismo: se habla mucho de descentralización, de mayores atribuciones a la comunidades en diferentes aspectos, incluido el económico, de la importancia del territorio; se habla también de Desarrollo Local, Desarrollo Rural y, últimamente, de Desarrollo Económico Local, pero sin duda aunque se tiene una idea de lo que se pretende a través del DET, es necesario que la clase política del país profundice un poco más sus conocimientos al respecto, así como la importancia del mismo para alcanzar el desarrollo integral de Honduras.

## **2. Las políticas**

Como ya mencionamos, debido a la decisión en los inicios de los años noventa, de cerrar la Secretaría de Planificación y desarticular el Consejo Superior de Planificación, el país ha entrado en una especie de caos en cuanto a Políticas Públicas y la articulación de las mismas y esto ha afectado a diferentes sectores.

Como opción, a la falta de políticas claras y, debido a que la acción del gobierno se realiza más que todo mediante programas y proyectos impulsados por la cooperación, en base a ciertos acuerdos mínimos, se puede identificar en los planes de dichos proyectos los elementos que reemplazan las políticas inexistentes y en ellos también se encuentran presentes los elementos del DET, pero al igual que con el discurso político es preciso profundizar el estudio y unificar los criterios.

Recientemente, se ha realizado un esfuerzo en desarrollar un Libro Blanco de la Defensa, debido a la percepción de la población de que es un problema importante y a la necesidad de las Fuerzas Armadas de cambiar su imagen en la población; quizás con esta iniciativa se retome la importancia de la planificación en otros aspectos de la vida nacional.

## **3. La práctica en lo sectorial**

En el plano sectorial, se vuelve evidente que además de la falta de planificación que ya mencionamos se carece de coordinación en el proceso y una gran cantidad de instituciones trabajan en aspectos relacionados con el DET pero con muy poca o nula coordinación.

Esto se agrava con la falta de liderazgo de la Secretaría de Gobernación y Justicia, y la poca apropiación del tema por parte de las otras Secretarías de Estado, a tal grado que es una instancia como la AMHON la que toma el tema sobre todo en la esfera técnica, y poco a poco en la esfera política de su competencia o sea los alcaldes.

En la práctica, el rol de la Comisión Ejecutiva para Descentralización del Estado es muy limitado, con poca participación y peso político y también con carencias de recursos, tanto financieros, como técnicos en el tema de DET. Sumado a esto, se evidencia en una escasa base documental y, sobre todo, de estadísticas que permitan profundizar el estudio en esta temática.

## **4. La práctica en lo territorial**

Como consecuencia de los problemas mencionados anteriormente, como la falta de planificación, de coordinación y de unidad de criterios, el trabajo en el territorio se manifiesta mediante una serie de esfuerzos independientes muy pocas veces integrados y, en ocasiones, contradictorios, sobre todo por parte de las diferentes instancias del Estado, pero también en menor medida por parte de los proyectos de Organizaciones de Sociedad Civil y de la misma Cooperación Internacional.

Sin embargo, en algunas zonas del país se ha logrado unificar los esfuerzos en lo local, algo que no ha sido posible en el plano nacional, como ya lo mencionamos; en estos casos, esa integración y apoyo entre los diversos actores debe ser tomada como ejemplo a ser trasladado a otras zonas del país y al plano nacional.

## **5. La autonomía y las competencias**

Según la normativa, existe una autonomía en el espacio local a través de los municipios; sin embargo, en la práctica esto no se manifiesta de igual manera debido a problemas de índole financiero de las municipalidades (que no generan los recursos y, del gobierno central, que no los transfiere en la medida necesaria), así como a la carencia de recursos humanos calificados en las localidades.



Al profundizar en este análisis, descubrimos que tener tantas competencias asignadas, pero sin los recursos adecuados, se puede convertir en una traba al mismo proceso ya que el no cumplimiento, de parte de los municipios, se utiliza como una excusa para no otorgar más recursos a los mismos.

Para resolver este problema, la opción que se percibe como la más viable es, por tanto, el trabajo mediante las Mancomunidades, ya que genera beneficios de economía de escala que hacen más eficiente el uso de los recursos, al tiempo que limitan la politización del personal técnico y posibilitan la contratación de personal más especializado en comparación con los municipios.

## B. La interpretación general del caso

Del análisis y estudio destacan algunos elementos para la interpretación del caso, tales como los siguientes:

El alto nivel de **politización** de las administraciones locales genera una alta rotación con cada nuevo gobierno que tiene como consecuencia falta de personal capacitado en las municipalidades que pueda impulsar los procesos de DET que deben ser como lo indica su propia definición endógenos.

Es importante para impulsar los procesos de DET resaltar cada vez más la importancia de las **asociaciones público-privadas**, tanto en el plano nacional para trabajar en la formulación de políticas, como en el local para la ejecución de proyectos y actividades concretas.

Al hablar de DET en un país con una estructura productiva como la de Honduras, resulta necesario vincular dicho concepto al trabajo con la **MIPYME** ya que éste es el sector que más puede dinamizar los procesos de DET y que por sus propias características es más flexible y requiere inversiones de recursos no tan elevadas para generar trabajo y riqueza.

Honduras cuenta con algunos elementos fundamentales que si se trabajan de una manera adecuada, con la participación de toda la sociedad, pueden convertirse en la rampa de despegue para el país como lo son, la **Estrategia de Reducción de la Pobreza** y los diferentes **tratados comerciales** con los cuales el país cuenta o está en proceso de negociación (CAFTA, CA-UE).

La Estrategia de Reducción de la Pobreza pone a disposición del país una gran cantidad de recursos que en su implementación tienen un alto componente de DET y, por lo tanto, debe ser compromiso de todos los sectores de Honduras apoyar su implementación.

Las posibilidades de Honduras de integrarse cada vez más a la economía mundial con productos para los cuales tiene potencial como los textiles, industriales, agroindustriales, forestal deben aprovechar los diferentes instrumentos comerciales con los cuales cuenta el país.

Estos elementos merecen un análisis más puntual en lo que se refiere a su vinculación con el DET. Es importante profundizar también en lo que se refiere al proceso de **Integración Centroamericana** y su vinculación e impacto al DET.

A lo largo de las diferentes leyes, reglamentos, planes de secretarías de Estado, planes de proyectos, documentos de instituciones no gubernamentales y declaraciones de país estudiados y analizados destacan dos elementos que es necesario incorporar y vincular al DET como lo son la **Participación Ciudadana y la Transparencia**. Ambos conceptos, al igual que muchos otros, son más un discurso o un ideal que una realidad en la práctica del DET, pero existen experiencias reales en base a las cuales vale la pena comenzar a integrar estos elementos.

Honduras cuenta con lo necesario para salir adelante con trabajo arduo y organizado.

*Que todos se levanten que nadie se quede atrás, que no haya ni un pueblo ni otro entre nosotros que se quede atrás, que haya paz, mucha paz, prosperidad y felicidad ente los pueblos.*  
*Popol Vuh, Biblia Maya*



## Lista de acrónimos

---

Programa de Gobierno de los 5 Partidos Políticos legalmente constituidos del país (2006-2010):

- Partido Liberal de Honduras (PL)
- Partido Nacional de Honduras (PN)
- Partido de Innovación y Unidad (PINU)
- Partido de la Democracia Cristiana PDC)
- Partido de Unificación Democrática (PUD)

Unidad Técnica de Descentralización (UTD) de la SGJ

Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN)

Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)

Secretaría de Finanzas (SEFIN)

Unidad de Análisis Técnico de la Presidencia (UNAT)

Secretaría de Industria y Comercio (SIC)

Asociación Nacional de Industriales (ANDI)

Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)

Programa por la Descentralización y el Desarrollo Económico Local (PRODDEL)

Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)

Fundación para la Inversión y Desarrollo de las Exportaciones (FIDE)

Asociación para el Desarrollo Económico Local de Santa Rosa (ADELSAR)

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa (CENPROMYPE)

Comisión Ejecutiva del Desarrollo (CEDE)

Programa de Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMYPE/GTZ)

Cooperación Alemana para la Cooperación (GTZ)

Desarrollo Económico Local (DEL)

Unidad Técnica de Descentralización (UTD)

Fundación para la Inversión y Desarrollo de las Exportaciones (FIDE)

Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN)  
Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)  
Secretaría de Finanzas (SEFIN)  
Unidad de Análisis Técnico de la Presidencia (UNAT)  
Secretaría de Industria y Comercio (SIC)  
Asociación Nacional de Industriales (ANDI)  
Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)  
Programa por la Descentralización y el Desarrollo Económico Local (PRODDEL)  
Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)  
Coordinadora del Programa Multifase de Manejo de Recursos Naturales en Cuencas Hidrográficas Prioritarias (MARENA)  
Partido Liberal de Honduras (PL)  
Partido Nacional de Honduras (PN)  
Partido de Innovación y Unidad (PINU)  
Partido de la Democracia Cristiana (PDC)  
Partido de Unificación Democrática (PUD)  
DED  
Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV)  
Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)  
FEHMISSE  
Programa Nacional de Competitividad (PNC)  
Mancomunidad de Municipios Garifunas de Honduras (MAMUGAH)  
Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)  
Plan de Desarrollo Institucional (PDI)  
Comisionado Nacional de la Comisión Permanente de Contingencia (COPECO)  
Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME)  
Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)  
Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP)  
Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS)  
Programa de Asignación Familiar (PRAF)  
Fondo Nacional para el Desarrollo Rural Sostenible (FONADERS)  
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (DINADER)  
Micro y Pequeña Empresa (MYPE)  
Organización No- Gubernamental (ONG)  
Instituto Hondureño de Desarrollo Municipal (IHDM)  
Unidad Técnica de Descentralización (UTD)

## **Anexos**

---



## Anexo 1

### Cuadro de la situación de la MIPYME en Honduras

Las MIPYMES en Honduras, no agrarias, conforman una fracción importante de la economía, con tendencia expansiva en los últimos años, pues ante la crisis del desempleo masificado se han convertido en el espacio natural de ocupación. Para el 2000 las fuentes estadísticas señalaban que del total de empresas en el país el 97.5% corresponden a la Micro, el 2.4% a las Pequeñas y el restante 0.1% a la Medianas; generando empleos respectivos de 77%, 18% y 5%. Esta cantidad de trabajadores sería imposible que encontrara ocupación en las grandes empresas y el sector público, porque los espacios se cierran debido a que las primeras, aunque incrementen los niveles de inversión, tienden a tecnificarse cada vez más utilizando menos empleo simple y, en segundo, con la reducción del gasto corriente las posibilidades de generar empleo son limitadas.

**CUADRO A-1**  
**HONDURAS: CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE EMPRESAS POR TAMAÑO (%) 2000**

Rangos	Empresas	Ventas Promedio mensuales	Empleos	Tamaño Trabaj./Emp.	Productividad	Ventas por año. Promedio UF
Micro	97,5%	US\$ 400,00	77%	1-4 trab.		US\$4 800,00
Pequeña	2,4%	US\$ 1 200,00	18%	5-20 trab.		US\$14 400,00
MYPE	99,9%		95%	----		----
Mediana	0,1%	US\$ 4 300,00	5%	20-250 trab.		US\$ 56 600,00
PYME	0,1%	-----	5%	-----		
Total	100%	-----	100%	-----		

Fuente: Dr. Alcides Hernández Chávez, Revista Centroamericana de Economía Post-grado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo, Pág. 71.

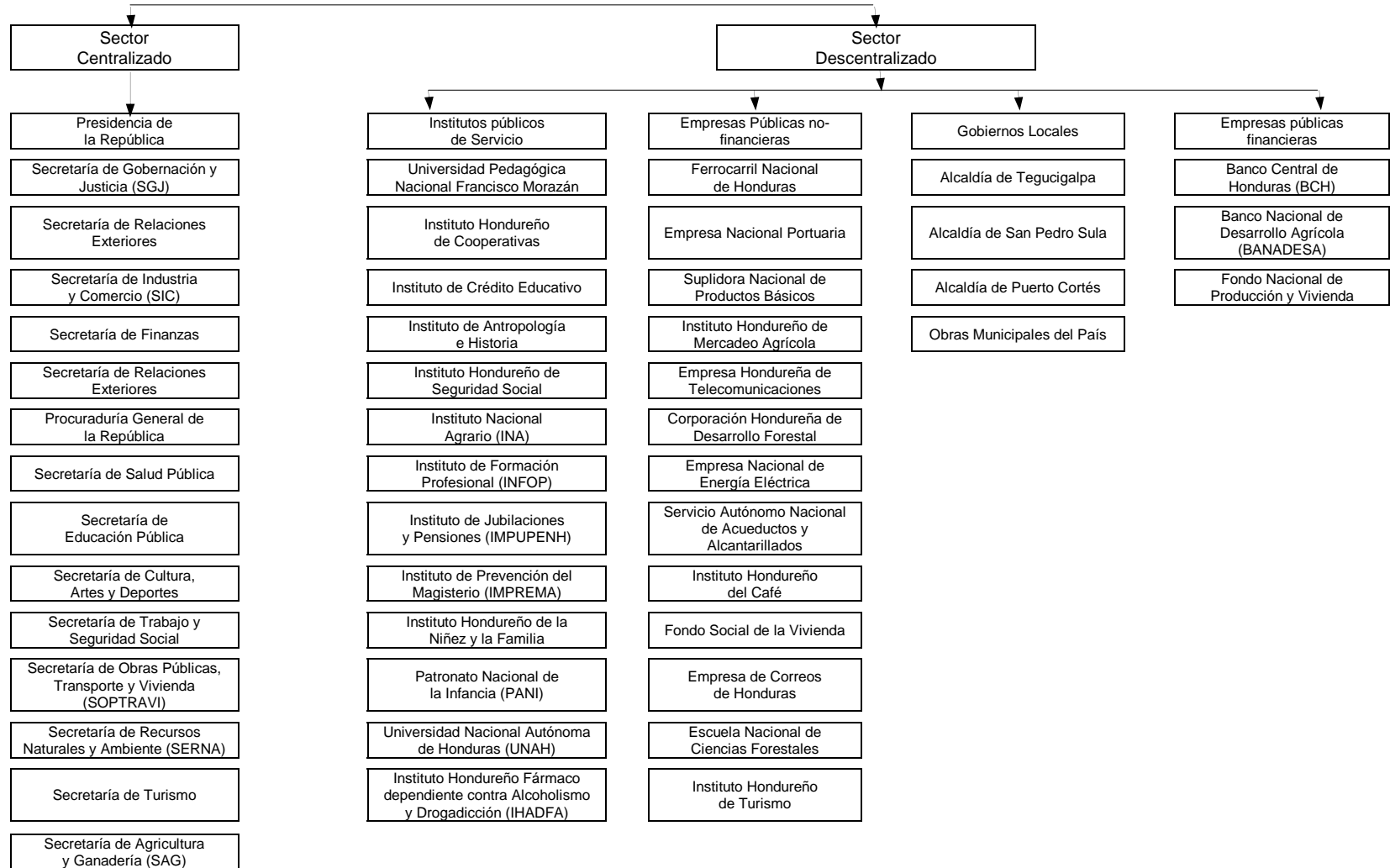
## **Anexo 2**

### **Cuadro instituciones del sector público**

Este cuadro presenta las instituciones, tanto del sector público centralizado (Gobierno Central) como del descentralizado, que de manera directa e indirecta aportan y abonan al proceso de desarrollo económico local, desprendido de los lineamientos estratégicos que emanan de una planificación general compartida con el sector privado.



**CUADRO A-2  
INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO**



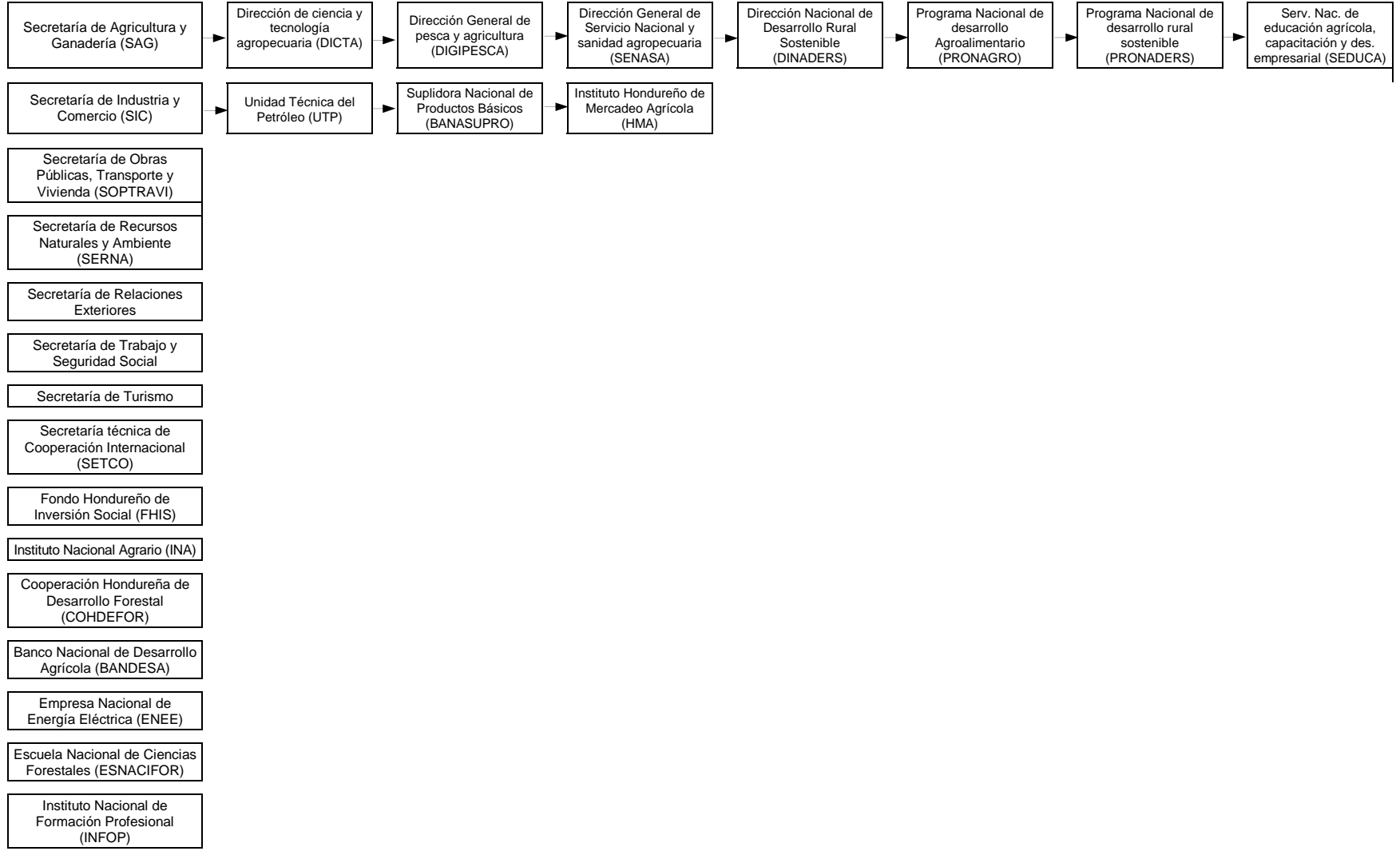
Fuente: Elaboración propia.

## **Anexo 3**

### **Cuadro instituciones de fomento productivo y su dependencia**

Estas son las instituciones más directamente vinculadas a fomentar la producción en Honduras, con las dependencias que le sirven de apoyo para la formulación y ejecución de los programas y proyectos de carácter sectorial. Constituyen la garantía del desarrollo productivo local; inclusive mediante ellas se pueden establecer las alianzas estratégicas convenientes para el logro de los objetivos de desarrollo trazados.

**CUADRO A-3  
INSTITUCIONES DE FOMENTO PRODUCTIVO Y SU DEPENDENCIA**



Fuente: Elaboración propia

## Anexo 4

### Cuadro ingresos municipales

El siguiente cuadro contiene información relacionada con los ingresos (propios, impuestos concertados y transferencias) y gastos (autónomos y no autónomos) en que presupuestariamente se desarrolló el consolidado conjunto de las 298 municipalidades que conforman el país en el período 2002-2003. La referida información fue extraída del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIMUN), mismo que es alimentado con la información que las municipalidades están comprometidas a enviar periódicamente a la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ).

En vista de que el total de ingresos no permite cubrir la totalidad de los gastos municipales, demuestra que los municipios no son autosuficientes (0.98) en su desenvolvimiento financiero indicando que de cada Lp. en volumen de ingresos faltan dos Lempiras para cubrir el volumen de gastos municipales. Esta insuficiencia financiera refleja un desequilibrio que estructuralmente vienen arrastrando la mayor parte de las municipalidades del país.

**CUADRO A-4**  
**EQUILIBRIO VERTICAL FISCAL EN MATERIA DE DEL (PARA NIVEL INTERMEDIO Y LOCAL)**  
*(En millones de Lempiras)*

Año	Ingresos			Gastos			Equilibrio Vertical (1)/(5)	
	Propios (1)	Impuestos participados (2)	Transferencias (3)	Total (1+2+3)	Autónomos (5)	No autónomos (6)		Total (5+6)
2002-2003	2 979 365 993,8	-----	83 712 549,6	3 063 078 543	3 036 311 311,7	2 748 960 156,7	5 785 271 467	0,98

Fuente: Presupuestos Municipales presentados a la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ).

## Anexo 5

### Cuadro competencias municipales

Este cuadro resume las competencias y dimensiones por niveles de gobierno para incidir en el desarrollo económico local tomando como base la planificación, financiamiento y operativización de las actividades y rubros, tanto a nivel nacional como local. El aspecto regional no es abarcado en este cuadro en vista de la relevancia y concentración alcanzada por los niveles nacional y local en materia de política pública.

**CUADRO A-5  
COMPETENCIAS MUNICIPALES**

Cuadro de Competencias Directamente relacionadas con DEL	Federales / Unitarios								
	Nacional			Regional			Local		
	Planifica	Financia	Opera	Planifica	Financia	Opera	Planifica	Financia	Opera
Infraestructura económica básica									
Vías	A	C	A				A	C	A
Comunicaciones	A	C	A				A	C	A
Energía	A	C	C				A	C	C
Ordenamiento territorio y uso suelo	A	A	C				A	A	C
Fomento productivo	C	C	C				C	C	C
Investigación y des. Tecnológico	C	C	C				C	C	C
Capacitación y empleo	A	A	A				A	A	A
Asociatividad	A	C	A				A	C	A
Financiamiento	C	C	C				C	C	C
Concertación público privada	A	A	A				A	A	A
Sist. de información productiva	C	C	C				C	C	C
Desarrollo de Cadenas Productivas	C	C	C				C	C	C
Política de Turismo	A	C	C				A	C	C
Promoción exportaciones	C	C	C				C	C	C
Atracción de inversiones	C	C	C				C	C	C
Mejoramiento de la competitividad	C	C	C				C	C	C
Competencias más "tradicionales" (opcional)	A	C	C				A	C	C
Agua potable y saneamiento	A	C	C				A	C	C
Educación y salud	C	C	C				C	C	C
Vivienda y otros	C	C	C				C	C	C

Fuente: Llenado en base a documentos de Gobierno y entrevistas realizadas a funcionarios de Gobierno.





NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

desarrollo territorial

### Números publicados

7. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Honduras, Fernando García Merino (LC/L.3054-P; LC/IP/L.300) N° de venta: S.09.II.G.53 (US\$10.00), 2009.
6. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Bolivia, Claudia Muñoz-Reyes Pantoja (LC/L.2964-P; LC/IP/L.295) N° de venta: S.08.II.G.77 (US\$10.00), 2009.
5. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile, Dolores M. Rufián Lizana (LC/L.2960-P; LC/IP/L.286) N° de venta: S.08.II.G.73 (US\$10.00), 2009.
4. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador, Gloria Quiteño, Lilian Vega (LC/L.2858-P; LC/IP/L.285) N° de venta: S.08.II.G.3 (US\$10.00), 2008.
3. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Colombia, Carlos Jorge Caicedo Cuervo, (LC/L.2836-P; LC/IP/L.284) N° de venta: S.07.II.G.158 (US\$10.00), 2008.
2. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México, Sergio González López (LC/L.2806-P; LC/IP/L.283) N° de venta: S.07.II.G.139 (US\$10.00), 2008.
1. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina, Pablo Costamagna, (LC/L.2702-P; LC/IP/L.281) N° de venta: S.07.II.G.51 (US\$10.00), 2007.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@CEPAL.org](mailto:publications@CEPAL.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....