



**UNAH**

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE HONDURAS



# Reforma del Estado Hondureño 1990-2015

Una agenda de investigación para la UNAH

Septiembre, 2016



Dirección de Investigación Científica y Posgrado, DICYP, UNAH

La Dirección de Investigación Científica y Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), es la instancia normativa del Sistema de Investigación Científica, encargada de velar por la aplicación de políticas, planes, programas, proyectos y acciones destinados al desarrollo de la investigación científica de calidad.

Edificio Alma Máter, 5to. piso  
Tel.: 2216-6100  
Web: [dicyp.unah.edu.hn](http://dicyp.unah.edu.hn)



**UNAH**  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE HONDURAS



# Reforma del Estado Hondureño 1990-2015

Septiembre, 2016





**ESTUDIO SOBRE  
“REFORMA DEL ESTADO HONDUREÑO  
1990 - 2015”**

**Informe de investigación**

**Equipo de  
investigadores**

Rolando Sierra Fonseca  
(Coordinador)

Eugenio Sosa  
Javier Suazo  
Marvin Barahona

**Asistentes de  
investigación**

Geidy Melissa Palma Sierra  
Joel Leonardo Guardado Medina  
Walter Suazo Aguilar

## Autoridades universitarias

**Julieta Castellanos**

Rectora

**Rutilia Calderón**

Vicerrectora Académica

**Julio Raudales**

Vicerrector de Relaciones Internacionales

**Ayax Irías**

Vicerrector de Orientación y Asuntos  
Estudiantiles

**Emma Virginia Rivera Mejía**

Secretaria General

**Donato Elvir**

Secretario Ejecutivo de Administración y  
Finanzas

**Jacinta Ruiz**

Secretaria Ejecutiva de Desarrollo  
de Personal

**Armando Sarmiento**

Secretario Ejecutivo de Desarrollo  
Institucional

**Gloria Moya**

Tesorera General

**Comisión de Control de Gestión**

Fernando Ernesto Sermeño Rosales  
Osman Adolfo Amaya López  
Cintia Liliana Salgado López

## Junta de Dirección Universitaria

**Aleyda Romero**

Directora presidenta

**Manuel Torres**

Director secretario

**Juan Carlos Ramírez**

Director

**Melba Baltodano Molina**

Directora

**Martha Arguijo**

Directora pro secretaria

**Ramón Romero Cantarero**

Director

**Valerio Gutiérrez López**

Director

## Dirección de Investigación Científica y Posgrado

### **Leticia Salomón**

Directora de Investigación Científica y Posgrado  
*investigacionunah.directora.ls@gmail.com*

### **Karla Flores**

Coordinadora General de Investigación Científica y Posgrado  
*coordinainvestigacionposgrado@gmail.com*

### **María Elena Alvarado**

Departamento de Administración  
y Presupuesto  
*investigacionunah.admon.mea@gmail.com*

### **Marco Antonio Ramos**

Departamento de Desarrollo Curricular  
*posgradounah.desarrollo.ae@gmail.com*

### **Nitzia Vásquez**

Departamento de Documentación  
e Información  
*investigacionunah.informa.nv@gmail.com*

### **Andrea Castellón**

Departamento de Encuentros Académicos  
*investigacionunah.encuentrosac@gmail.com*

### **Leslie Aguilar**

Departamento de Evaluación  
y Acreditación  
*posgradounah.evaluacion.la@gmail.com*

### **Iving Zelaya**

Departamento de Gestión y Cooperación  
*investigacionunah.gestion.iz@gmail.com*

### **Luis Reyes**

Departamento de Política de Investigación  
y Posgrado  
*investigacionunah.politicainv.lr@gmail.com*

### **Alberto Urbina**

Departamento de Propiedad Intelectual  
e Innovación  
*investigacionunah.pi.innov.au@gmail.com*

### **Lesbia Buitrago**

Departamento de Proyectos  
de Investigación  
*investigacionunah.proyectos.lb@gmail.com*

### **Karla Flores**

Departamento de Seguimiento y Monitoreo  
*smcientificayposgrado.unah.kf@gmail.com*



# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>RESUMEN EJECUTIVO:</b>	
<b>EL ESTUDIO DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD EN HONDURAS:</b>	
<b>A MANERA DE SÍNTESIS</b> .....	3
<b>a. Antecedentes del estudio del estado en Honduras y perspectivas</b>	
<b>teóricas</b> .....	3
1) Trayectoria histórica del Estado hondureño (1821-1990).....	7
2) Construcción del orden jurídico-económico del Estado hondureño (1990-2015).....	9
3) Estructuras y actores sociales en la transformación del Estado hondureño (1990-2015).....	16
<b>b. Consideraciones finales</b> .....	20
 <b>CAPÍTULO 1:</b>	
<b>TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL ESTADO HONDUREÑO (1821-1990), INSUMOS PARA UNA CARACTERIZACIÓN HISTÓRICA DE LOS SIGLOS XIX Y XX HACIA UNA NUEVA AGENDA HISTORIOGRÁFICA</b> .....	21
<b>a. Introducción</b> .....	21
<b>b. El orden jurídico-político fundacional</b> .....	22
1) El orden económico.....	26
2) El orden social.....	27
3) Algunas conclusiones sobre el siglo XIX.....	27
<b>c. El siglo XX</b> .....	28
1) El orden económico.....	29
2) El orden social.....	30
3) El Estado desarrollista en la segunda mitad del siglo XX.....	34
4) Conclusiones para caracterizar el siglo XX.....	31
 <b>CAPÍTULO 2:</b>	
<b>CONSTRUCCIÓN DEL ORDEN JURÍDICO-ECONÓMICO DEL ESTADO HONDUREÑO (1990-2015)</b> .....	34
<b>a. Introducción</b> .....	34

<b>b. Aspectos conceptuales y operativos de la reforma del Estado hondureño.....</b>	<b>35</b>
1) El sustento teórico e ideológico.....	36
2) Marco de políticas e instrumentos.....	38
3) Las principales reformas.....	39
<b>c. Reforma institucional y planificación.....</b>	<b>51</b>
1) Cambios en la estructura del gobierno.....	51
2) Debilitamiento de la planificación.....	55
3) Descentralización: reforma inconclusa.....	58
<b>d. Efectos, impactos y dedicatoria .....</b>	<b>60</b>
1) Efectos e impactos.....	61
2) Dedicatoria de las reformas.....	65
<b>e. Conclusiones.....</b>	<b>68</b>

**CAPÍTULO 3:**

<b>ESTRUCTURAS Y ACTORES SOCIALES EN LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO HONDUREÑO (1990-2015).....</b>	<b>70</b>
<b>a. Introducción.....</b>	<b>70</b>
<b>b. Las transformaciones en el Estado-sociedad y en los grupos económicos..</b>	<b>71</b>
<b>c. Los cambios en el Estado y en los sectores subalternos: viejos y nuevos actores sociales.....</b>	<b>78</b>
<b>d. Los viejos actores sociales: obreros, campesinos y maestros.....</b>	<b>79</b>
<b>e. La emergencia de nuevos actores sociales: indígenas, ambientalistas, mujeres y la sociedad civil como actor .....</b>	<b>86</b>
1) Movimiento indígena y negro.....	87
2) Los movimientos y luchas ambientalistas.....	89
3) El movimiento de mujeres y feminista.....	89
4) La sociedad civil como actor social.....	89
<b>f. La conflictividad social: dinámica, actores, demandas y repertorios de acción.....</b>	<b>90</b>
<b>g. Conclusiones.....</b>	<b>96</b>

**CAPÍTULO 4:**

<b>PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL ESTADO EN HONDURAS.....</b>	<b>98</b>
<b>a. Agenda de investigación para la historia del Estado hondureño en los siglosXIX y XX.....</b>	<b>98</b>

1) En el siglo XIX.....	99
2) El siglo XX.....	100
<b>b. Hacia una agenda de investigación en el tema: orden jurídico-económico del Estado hondureño .....</b>	<b>101</b>
<b>c. Hacia una agenda de investigación en el tema: Estado, estructuras y actores .....</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>106</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS .....</b>	<b>114</b>
<b>ÍNDICE DE CUADROS .....</b>	<b>114</b>



## PRESENTACIÓN

La Dirección de Investigación Científica y Posgrado (DICYP) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) tiene el agrado de presentar el informe del proyecto de investigación “Reforma del Estado Hondureño 1990-2015”.

En este trabajo se pretende realizar una caracterización del Estado hondureño en los cambios que se han presentado en los últimos veinticinco años – 1990-2015 –, con el propósito de proponer transformaciones que respondan a las necesidades de la sociedad hondureña.

En ese sentido, las preguntas que han guiado el desarrollo de la investigación interrogan, en primer lugar, cómo se caracteriza el Estado hondureño en su dimensión jurídica-económica y social en el proceso de construcción del orden neoliberal y, como preguntas secundarias, qué caracteriza al Estado hondureño en el siglo XXI con respecto a su proceso histórico de configuración a lo largo de los siglos XIX y XX y a qué necesidades y actores o fuerzas sociales está respondiendo.

Asimismo, otro conjunto de preguntas apuntan a conocer cuáles han sido las ideas y planteamien-

tos hegemónicos en las reformas o cambios del Estado hondureño durante los últimos veinticinco años; cómo las diferentes hegemonías han impuesto sus ideas y modificado el rol estatal. Tales preguntas son necesarias para la comprensión de la estatalidad hondureña que hasta ahora no han sido lo suficientemente abordadas de forma conjunta. De este modo, en este estudio se propone un acercamiento a las respuestas de dichas preguntas para lo cual el texto parte de los paradigmas principales por los que ha transitado el Estado hondureño como el del desarrollismo desde 1950 y el neoutilitarista desde 1990 y su formas de aplicación como de las diversas orientaciones de reforma del Estado que se han presentado durante 1990 al 2015.

Metodológicamente, este trabajo ha sido elaborado a partir de los principales hallazgos de tres estudios sobre el Estado hondureño en el contexto de un corte temporal entre 1990-2015; veinticinco años de transformación del Estado en su dimensión económica, social y jurídica realizados en su orden por los investigadores Marvin Barahona (historiador); Javier Suazo (Economista) y Eugenio Sosa (Sociólogo) (Ver Cuadro 1).

**Cuadro 1.** Resumen de ejes de investigación y temas

No.	Eje	Tema
1	Trayectoria histórica del Estado hondureño (1821-1990)	Tipología del Estado hondureño en perspectiva histórica
2	Construcción del orden jurídico-económico del Estado Hondureño (1990-2015)	a. Reformas estructurales en perspectiva jurídica-económica
		b. Cambios institucionales en las reformas del Estado
3	Estructuras y actores sociales en la transformación del Estado hondureño (1990-2015)	a. Cambios en la estructura social
		b. Conflictividad social: viejos y nuevos actores

Fuente Elaboración propia.

El estudio se ha estructurado en un resumen ejecutivo y cuatro capítulos. En el resumen ejecutivo se presenta el estado del arte de los estudios sobre el Estado en Honduras, el marco conceptual y un resumen de cada uno de los estudios realizados. El primer capítulo es una reflexión sobre la construcción histórica del estado en Honduras desde la perspectiva de la construcción del orden social, político y económico. En el segundo capítulo se tiene por objetivo caracterizar al Estado hondureño en su dimensión social, económica y jurídica, en el marco de los procesos de reforma estructural entre 1990-2015 destacando los prin-

cipales cambios que se han experimentado. El tercer capítulo aborda las transformaciones que han tenido lugar en el Estado y en la sociedad hondureña en el período de tiempo establecido como objeto de estudio. Estos cambios han significado transformaciones en las estructuras poblacionales, económicas, espaciales y sociales. Asimismo aborda los viejos y nuevos actores sociales. En el caso de los viejos actores, se atiende en particular, la pérdida de protagonismo en la vida política nacional de los obreros y los campesinos. El estudio concluye con un capítulo en el que se estructura una agenda de investigación.

## RESUMEN EJECUTIVO: EL ESTUDIO DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD EN HONDURAS: A MANERA DE SÍNTESIS

En este apartado se presenta una síntesis del planteamiento del estudio sobre el Estado de Honduras y una síntesis comentada de los tres estudios realizados en el trabajo con el objeto de resaltar los principales hallazgos de cada uno de los estudios. Antes se presentan algunos antecedentes de los estudios sobre el Estado de Honduras y el enfoque teórico del estudio.

### a. Antecedentes del estudio del estado en Honduras y perspectivas teóricas

El estudio del Estado en Honduras y su incidencia en el desarrollo ha sido objeto de análisis apenas en los últimos treinta años desde que Guillermo Molina Chocano publicara su libro *Estado liberal y desarrollo capitalista en Honduras*; posteriormente, con el trabajo de Mario Posas y Rafael Del Cid, *La construcción del sector público hondureño*; con el libro de Juan Arancibia, *Honduras: un Estado nacional* y el trabajo de Sergio Membreño Cedillo, *Honduras: del Estado megalómano al Estado del futuro*; con estos documentos accedemos a uno de los estudios más propositivos para analizar la evolución del Estado hondureño durante el siglo XX. Por su parte, Darío Euraque en su libro *Estado, poder, nacionalidad y raza en la historia de Honduras* recoge una serie de ensayos dispersos en revistas nacionales y extranjeras que en su conjunto hacen una obra que sistematiza muy bien el contenido de cada uno de los conceptos del título del libro donde estudia el Estado de Honduras desde la perspectiva de los recursos y el perfil del poder.

Con respecto al proceso de reforma del Estado en Honduras, se puede decir que existen pocos

estudios evaluativos. Sergio Membreño Cedillo publicó en el 2003, un estudio denominado *Honduras: reforma del Estado, política pública y capacidad de gobierno para la integración en el siglo XXI* en el que presenta un panorama general del proceso de modernización del Estado y de sus desafíos.

El *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2006* contiene un capítulo dedicado a la “Reforma del Estado y ciudadanía social en Honduras”. En el 2009 el Banco Mundial hizo un recuento evaluativo de los avances y dificultades del proceso de reforma del Estado en Honduras en un estudio de dos volúmenes denominado *Strengthening Performance Accountability in Honduras, March 9, 2009*. En el texto *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial: el caso de Honduras* de Fernando García Merino puede encontrarse una mirada interesante en torno a los avances y desafíos de la descentralización y el desarrollo local en el país.

Honduras no ha estado exenta o ausente de la ola de reformas del Estado que se extendió por América Latina, pues ocurrió en la mayoría de los países de la región durante la transición desde sistemas políticos relativamente cerrados hacia unos más abiertos y democráticos. La desaparición de los regímenes políticos autoritarios y semi autoritarios fue, en parte, el resultado de la crisis de legitimidad fiscal y administrativa del Estado desarrollista. En ese sentido, la hipótesis o supuesto que tiene este trabajo es que la lógica neoliberal exige una reforma del Estado y, en el caso de Honduras, depende de las fuerzas políticas y su composición en el poder para definir el nivel de profundización de las reformas en el marco de un orden neoliberal global.

Así, en este trabajo no solo se caracteriza al Estado hondureño en los últimos veinticinco años, sino que también se discuten los determinantes de la reforma y las diferentes posibilidades de reformar el Estado Hondureño. Tal como lo sostiene Fleuri:

La discusión sobre la reforma estatal no debe olvidar la cuestión de fondo en este debate, acerca de cuál Estado queremos construir y cuáles serán sus relaciones con los diferentes grupos sociales. Parafraseando el interesante comentario de Donald Kettl, aunque la reforma tenga como punto de partida una teoría negativa del Estado, en algún momento deberá enfrentar la discusión positiva sobre el Estado que se pretende reconstruir. Más aún, debemos sumar a la discusión la necesidad de formular un modelo de desarrollo para las economías regionales; sin ello el debate tiende a perderse en una mera simplificación tecnicista (2007, p. 60).

Guillermo O'Donnell (s.f.) retoma de forma crítica la definición weberiana sobre el Estado para introducir la investigación con relación al Estado en el contexto latinoamericano. Así, señala que:

Este es un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio. De esta manera, identifica que el Estado contiene tres dimensiones: como un conjunto de burocracias, es un sistema legal y es un foco de identidad colectiva.

En este marco de reflexiones teóricas, al identificarse una urgente necesidad de estudiar el actual Estado hondureño ubicado en un contexto regional centroamericano, O'Donnell ofrece dos campos de relación importantes para estudiar los Estados en América Latina.<sup>1</sup> El primer campo asocia Estado-Gobierno. En su cúpula institucional el Gobierno es parte del Estado en la parte alta de la pirámide. El segundo campo vincula Estado-régimen, ya sea democrático o no, donde el régimen es un mediador entre Estado-sociedad. Se trata de una mediación de intereses e identidades que influyen sobre las decisiones u omisiones del Gobierno y las burocracias estatales. Es en este sentido que para O'Donnell lo esencial va más allá de lo que el Estado es o cómo se define, lo fundamental es para qué, para quiénes y para qué nación se configuran los Estados.<sup>2</sup>

Para efectos de este análisis se ha elaborado un cuadro histórico desde 1950 a 2015, con el fin de identificar las grandes orientaciones del proceso histórico con relación al Estado, el contexto regional, nacional, las orientaciones de las políticas públicas y las principales expresiones de los movimientos sociales (Ver Cuadro 2).

---

1 También es importante revisar las aproximaciones sobre el Estado en América Latina desde la perspectiva de las rupturas y continuidades en el marco de los procesos neoliberales y posneoliberales (Viaña y otros, 2012).

2 O'Donnell afirma que el Estado en América Latina y su relación democracia-Estado ha generado una ciudadanía incompleta y dispareja que reside en una ineficacia de la burocracia, inefectividad en su sistema legal y escasa credibilidad del Estado y Gobierno.

**Cuadro 2.** El proceso histórico de configuración del Estado hondureño, 1950-2015

Grandes eventos internacionales	Estrategia desarrollista		Estrategia neoliberal										
	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	2000-2009	2009-2015	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificación productiva</li> <li>• Sustitución de importaciones</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas neoliberales</li> <li>• Globalización</li> <li>• Crisis financiera</li> </ul>										
	Alianza para el Progreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revolución verde</li> <li>• Modernización agropecuaria para exportación</li> </ul>	Mayor presencia de la agenda ambiental, de la mujer y niñez, gay										
Grandes eventos nacionales	Gobiernos militares y el de Ramón Villeda Morales	Golpe militar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transición desde arriba</li> <li>• Contrainsurgencia C.A.</li> <li>• Pacificación C.A.</li> <li>• Aparecen las ONG</li> </ul>					<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma económica</li> <li>• PAE</li> <li>• Reformas jurídicas</li> <li>• Reformas Es-tado desmilitarización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma sector público</li> <li>• Mitch, municipalismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma política electoral</li> <li>• Aumento del abstencionismo electoral</li> <li>• Baja confianza institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Golpe de Estado al Gobierno de Manuel Zelaya</li> <li>• Rompimiento del bipartidismo</li> </ul>		
	Décadas	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	2000-2009	2009-2015
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud</li> <li>• Educación</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Seguridad social</li> <li>• Carreteras</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma agraria, forestal y urbana</li> <li>• Reforma salud pública</li> <li>• Energía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad electoral</li> <li>• Cambios institucionales en el sector público</li> <li>• Privatización</li> <li>• Reformas a INVA, INA, Secretaría de Recursos Naturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La cooperación internacional directamente</li> <li>• Programa de titulación de tierras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condonación de la deuda externa</li> <li>• PRTM</li> <li>• ERP</li> <li>• Nueva ley electoral</li> <li>• Ley de Equidad de Genero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión de País y Plan de Nación</li> <li>• Programa Bono 10,000</li> <li>• Sedes especiales de desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas mujer, niñez</li> </ul>			

Programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento a la industria de sustitución</li> <li>• Fomento a la agro exportación</li> </ul>	Programas de desarrollo regional	Industria de la maquila	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competitividad</li> <li>• ALCA, TLC</li> </ul>	Alianza pública-privada
<b>Expresiones movimiento social</b>	Desarrollo movimiento obrero, campesino y pobladores urbanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Represión movimiento social</li> <li>• Desarrollo movimiento derechos humanos</li> <li>• Plataforma de lucha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de actores y agenda del movimiento social: mujeres, indígenas y negros, ambientalistas, homosexuales, municipalismo</li> <li>• Fortalecimiento del movimiento magisterial</li> <li>• Surgimiento del Bloque Popular</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surgimiento del movimiento de la resistencia popular</li> <li>• Surgimiento del movimiento de los indignados</li> </ul>	
<b>Fuente:</b> basado en Caballero, L. (2005)					

Al estudiar el proceso histórico de configuración del Estado de Honduras se evidencia claramente un difícil proceso de constitución y legitimación como tal. Desde el momento de la independencia de la corona española en 1821 la historia se ha caracterizado por una inestabilidad política y económica convirtiéndose en un legado difícil de superar. En un ambiente signado por la violencia política expresada en las guerras civiles, la miseria presupuestal y la pobreza generalizada alcanzar la estabilidad, el respeto a la ley o afianzar un desarrollo político era prácticamente imposibles.

Solo entre 1821 y 1967 se dieron en el país cerca de doscientas sesenta acciones armadas entre revueltas internas, capitulaciones y conflictos. Al mismo tiempo ocurrieron conflictos con los países vecinos. Esta inestabilidad política no ha permitido la continuidad en los sistemas de Gobierno y los procesos electorales no han tenido la continuidad o la estabilidad deseada. Únicamente en el año de 1862 estuvieron en el poder cuatros gobernantes, (Oqueli, 1983).

Desde un enfoque económico-político se encuentran estudios como el de Darío Euraque (1993): *Zonas regionales en la formación del Estado hondureño, 1830-1930: El caso de la costa norte* donde el autor ofrece un panorama de la conformación del Estado de Honduras con relación a la evolución económica de la costa norte haciendo referencias de lo que sucede en el siglo XVI en Comayagua y Tegucigalpa; a estas le sigue la costa norte en cuanto a su configuración territorial como otra zona económica mencionando ligeramente el significado de los esfuerzos de una política fiscal en el proceso de la formación del Estado nacional hondureño. Euraque destaca, en su trabajo ya mencionado, la dimensión fiscal del proceso, titulado: *Los recursos económicos del Estado hondureño, 1830-1970*.

## 1) Trayectoria histórica del Estado hondureño (1821-1990)

Si bien dentro de la historiografía hondureña se ha caracterizado a la etapa entre 1842 a 1876 como “la de restauración conservadora, para otros es una etapa de anarquía” (Vallejo, 2009; Durón, 1982) y para el historiador Carías Zapata es “una etapa de búsqueda en la conformación del Estado y la nación hondureña.” Esta última parece ser la perspectiva de Marvin Barahona en su trabajo realizado para el estudio *Trayectoria histórica del Estado hondureño (1821-1990)*, cuando, como lo detalla en el capítulo 1, plantea que:

El siglo XIX puede ser caracterizado ya sea como un siglo de aprendizaje en el proceso por el que se construyó el Estado nacional republicano y el modelo de ciudadanía que este inspiró; o, simplemente, como un siglo de tránsito en el largo proceso implicado por la reorganización política, económica y social de las antiguas estructuras heredadas de la dominación española (1524-1821), cuya culminación efectiva se logró hasta el período reformista liberal de 1876-1948.

En este contexto se evidencia claramente que Honduras no había logrado adquirir un ritmo de progreso económico en el contexto histórico del marco colonial que no logra de manera significativa hasta que a principios del siglo XX consigue articular su economía al mercado internacional promovido por la “segunda revolución industrial” mediante la producción bananera (Murga, 1976; Mariñas, 1986). De este modo, para Barahona

Uno de los signos característicos de dicho siglo fue la diversidad de formas de Gobierno ensayadas generadas primero por el proyecto político de la élite criolla centroamericana en la transición de la dependencia colonial a la independencia nacional; y, posteriormente, por las élites de cada una de las excolonias desde un nacionalismo incipiente que se fue

consolidando a lo largo del siglo hasta su culminación en el último cuarto del siglo XIX y los primeros treinta años del siglo XX. En dicho tránsito, la élite criolla asumió el rol de clase política hegemónica cuyas posturas y acciones políticas fueron determinadas por su adhesión a un proyecto político integrador de las antiguas provincias del reino de Guatemala, o su rechazo activo en contra de este. Tal característica fue evidente, tanto durante la adhesión al imperio mexicano (1822-1823) como en el ensayo federativo (1824-1838). (Ver capítulo 1)

La exportación de cueros y reses en pie a Guatemala, Belice y Cuba convirtió a los ganaderos olanchanos en el único sector social con riqueza que, apoyándose en las relaciones caudillistas y patriarcales, fue capaz de movilizar tropas reclutadas entre el personal subalterno para colocar en el poder central al candidato de su agrado o para luchar por sus intereses contra el Gobierno de Comayagua. Junto a la producción ganadera existieron otras actividades productivas de menor cuantía, tales como el tabaco, azúcar y artesanías.

Ninguna de estas actividades fue lo suficientemente significativa como para construir una economía sólida de exportación; por el contrario, el país se debatió en la miseria como resultado de una estructura económica orientada hacia la subsistencia con la producción de ciertos rubros dirigidos a abastecer un débil mercado local. Además, en medio de una situación política anárquica, los ingresos estatales resultaron por demás exiguos como para tener un Estado consolidado institucionalmente.

Es quizá por ello que Barahona sostiene que:

La diversidad de modalidades de gobierno ensayadas durante el período definió el contenido, estrictamente político, de las etapas históricas que se sucedieron desde el breve lapso que medió entre la independencia respecto

de España (1821), el breve período de adhesión y ruptura respecto del imperio mexicano de Iturbide (1822-1823) hasta el largo período de dominación conservadora (1839-1875) y la reforma positivista iniciada en 1876. La Federación Centroamericana puede ser considerada como el período de reacomodo político de más larga duración en la primera mitad del siglo XIX, antes de darle paso a un período de mayor duración (1839-1875) dominado principalmente por los conservadores, en el que también se registran algunos gobiernos liberales al iniciarse la segunda mitad del siglo. (Ver capítulo 1)

De este modo, Barahona considera que:

La característica dominante en los cuatro “períodos” mencionados, además de las sucesivas transiciones de las que resultó cada uno de ellos, fue el carácter conflictivo y de azaroso ensayo asumido por las formas de gobierno por las que se pretendió institucionalizar el Estado nacional en el siglo XIX, primero en su versión centroamericana y después a través del modelo unitario tras la ruptura de la Federación... las sucesivas transiciones de orden político y los conflictos políticos derivados de estas fueron los principales factores de incidencia en la profunda reestructuración política y jurídica en la que Honduras y los restantes países centroamericanos se vieron inmersos durante la mayor parte del siglo XIX al ponerse en marcha el proyecto de Estado iniciado por las elites criollas, cuya duración se prolongó hasta la primera mitad del siglo XX. (Ver capítulo 1)

Dada la inestabilidad política y social, así como las diversas formas de gobierno, es que el país nunca logró una concentración de poder económico nacional como ocurrió en los otros países de la región desde la época colonial. De esta manera, la consolidación del Estado y sus instituciones se encuentran condicionadas por el predominio de una agricultura de subsistencia, la falta de con-

tinuidad de la actividad minera y una producción bananera separada del resto de las actividades económicas. Fueron las compañías extranjeras, a principios de siglo XX, las que se dedicaron a la producción y exportación del banano, con lo cual hasta los años sesenta se combinaba una economía de enclave con una fuerte dependencia externa (Sierra, 2005).

En ese sentido, Barahona considera que al menos tres factores decisivos determinaron la incidencia política del siglo XIX en el siglo XX:

El primero fue la consolidación del nacionalismo como ideología y práctica política para sustentar el Estado unitario; el segundo fue el abandono definitivo del proyecto unionista centroamericano tras el fracaso del último ensayo en 1921; y, el tercero, el peso de la reforma liberal de 1876 para consolidar el nacionalismo a través de un discurso modernizador que giró en torno al progreso y la acción civilizatoria del Estado. Del proceso reformista derivó una institucionalización más duradera del control del Estado sobre las demarcaciones jurídicas de su territorio y una sólida justificación ideológica para avalar la hegemonía del Estado sobre la nación y sus estructuras locales. (Ver capítulo 1)

En el caso de Honduras la dictadura de 1933-1948 culminó el largo proceso por el que atravesó la institucionalización del Estado nacional, aportando además el ensayo político de la dictadura como forma de Gobierno que ofrecía una larga estabilidad política a través de la imposición y un limitado consenso político, eje en torno al cual giró una parte significativa de la segunda mitad del siglo XX.

Con el reformismo estatal y el fortalecimiento del mercado común centroamericano en los años cincuenta y sesenta del siglo XX se inició el proceso de pasar de una economía agraria a una industrial y de servicios. Sin embargo, sus resultados

fueron los más débiles de la región, lo que demuestra también que frente a una iniciativa de desarrollo los países tenían bases institucionales y capacidades sociales diferentes. Los que tenían mayor capital humano y social pudieron aprovechar mejor las oportunidades de desarrollo.

El peso decisivo que se le suele otorgar a la historia política de Honduras con relación a la construcción del Estado se debe, en gran medida, a dos factores determinantes:

El primero obedece a la importancia que durante el siglo XIX se le atribuyó a la construcción de un orden político y jurídico para legitimar la hegemonía de la elite criolla como detentora del poder político, un factor clave para determinar el contenido y la orientación no solo del orden jurídico-político, sino también del orden económico, social y cultural. El conjunto de estos órdenes fue definido desde el orden jurídico-político, que desde la etapa fundacional del Estado impuso su hegemonía sobre los órdenes restantes, aportando así una característica predominante en la construcción del Estado nacional republicano en los siglos XIX y XX. (Ver capítulo 1)

Este hecho, entre otros, determinó que todo énfasis en la orientación política se centrara en el Estado y su institucionalización y no en los cambios económicos, sociales y culturales que debían acompañar al proyecto de construcción del Estado. Desde 1876 la Reforma Liberal y su proclama modernizadora intentaron motivar cambios más integrales en los distintos órdenes pero estos no perduraron en el tiempo ni abarcaron a la totalidad de la nación. No obstante, en los proyectos de modernización que se sucedieron en diversas etapas de los siglos XIX y XX existen claves importantes para explicar y darle unicidad a la historia del Estado republicano liberal desde su fundación en el siglo XIX, hasta la etapa neoliberal iniciada por el proyecto de modernización del Estado en 1990 que trascendió al siglo XXI.

Los procesos modernizadores consolidaron la centralidad del Estado y determinaron el carácter periférico de la nación, evidente – por ejemplo – en el carácter residual de todo ensayo de construcción de ciudadanía, fundamento político de la presencia de la nación por medio del reconocimiento de derechos y la participación activa de sus ciudadanos en todo proceso de orden político, económico, social y cultural. Desde esta perspectiva resulta pertinente explicar – o al menos esbozar – la forma particular en que estos diversos órdenes se construyeron según las determinaciones del Estado desde su etapa fundacional en las etapas más tempranas del siglo XIX.

## **2) Construcción del orden jurídico-económico del Estado hondureño (1990-2015)**

Los estudiosos de la reforma del Estado están de acuerdo en distinguir lo que han denominado dos fases o generaciones de reformas del Estado (Oszlak, 2003; Ramírez Brouchoud, 2009). La primera generación de reformas del Estado está identificada con el denominado Consenso de Washington; en este, las medidas claves recomendadas fueron las siguientes: disciplina fiscal, la reforma impositiva, la liberalización financiera, los tipos de cambios competitivos, la liberalización del comercio, la apertura a la inversión extranjera, la privatización de empresas públicas, la desregulación y la garantía a la propiedad privada). La segunda generación de reformas del Estado incluye la reforma judicial, la modernización del Estado, la reforma educacional, la reforma a la salud, la flexibilización de los regímenes laborales, la transparencia y el dinamismo del mercado de capitales (Oszlak, 2003, p. 6.)

Estas reformas políticas e institucionales de segunda generación, buscan consolidar y fortalecer las instituciones democráticas y hacer más eficiente el aparato estatal (Oszlak, 2003, p. 7; Lara, 2007). “Las reformas de la segunda generación en América Latina”, tal como lo sostiene Ramírez (2009, p. 125):

Postulan mejorar la gobernabilidad a través del fortalecimiento institucional. Ya no se habla de menos Estado, sino de un mejor Estado, capaz de garantizar condiciones de orden social. Se trazan como objetivos fundamentales la generación de condiciones para la equidad social y la reducción de la pobreza, la expansión de la infraestructura y la cualificación de la regulación estatal.

Desde inicios de la década de los noventa del siglo pasado en el Estado hondureño se inicia un proceso orientado, en buena medida, subordinado conscientemente a la política del Consenso de Washington, a los procesos de integración económica y apertura de mercados con la presión de la deuda externa. De este modo, como se presenta en el cuadro 2, se cambia la estrategia de desarrollo del país de una estrategia desarrollista, a una estrategia neoutilitarista o neoliberal, tendiente a la disminución del Estado en las funciones económicas, de planificación y la reforma del aparato estatal. Tal como lo ha planteado Rowart (en Vargas Hernández, 2003):

La reforma del Estado en Latinoamérica tiene como causas las recurrentes crisis fiscales, la globalización de los mercados y los procesos democráticos. Se realiza sin que se tenga una visión clara del papel que debe desempeñar el Estado y de las actividades que deben realizar las entidades públicas, de tal forma que determinen su lugar en la reorientación del sector público. Abarca tres períodos: el de ajustes de la balanza de pagos y macroeconómico, la reestructuración de los incentivos y los precios relativos; el segundo período involucra la privatización y la contratación de un gran número de actividades del Estado que se consideran particularmente comerciables en un mercado y, el tercer período que comprende los ajustes institucionales a largo plazo necesario para consolidar y mantener las reformas anteriores. Esta última reforma implica

dos acercamientos. En primer lugar hay un consenso de que el gobierno debería involucrarse solamente en aquellas áreas donde el sector privado no tiene una ventaja comparativa y en segundo término, que la expansión selectiva o el fortalecimiento de las actividades gubernamentales se requiere para compensar la baja provisión de bienes públicos, incluyendo los servicios básicos.

En 1990 con el ascenso al poder del presidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) las políticas económicas, sectoriales y reforma institucional propuestas dan vigencia al llamado modelo neoliberal de la economía hondureña. En trabajos anteriores Suazo ha demostrado que:

Estas políticas se fundamentaron en el logro de dos (2) objetivos o propósitos fundamentales: reordenar la economía y provocar cambios estructurales. El llamado reordenamiento no es otra cosa que la eliminación de las distorsiones en el sistema de precios introducidos por el Estado, caso particular del tipo de cambio, tasas de interés y aranceles a las importaciones, acompañado de acciones destinadas a eliminar exoneraciones fiscales, aumento de impuestos y reducción de déficits existentes (fiscal y externo) para volver a ser sujeto de crédito al país con la banca multilateral y honrar los compromisos financieros. Con los cambios estructurales se busca abrir más la economía al comercio, promover la inversión extranjera, garantizar derechos de propiedad y racionalizar las funciones y competencias públicas, incluyendo la venta de empresas al sector privado. (Ver capítulo 2)

En Honduras las reformas del Estado de la primera generación se iniciaron a partir de la emisión del Decreto 18-90 del 3 de marzo de 1990 en el inicio del Gobierno de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994). Este decreto modificó el tipo de cambio, redujo los aranceles proteccionistas, creó el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y

el Programa de Asignación Familiar (PRAF) como programas de compensación social. Mediante el Decreto 135-94 del 12 de octubre de 1994, se autorizó la privatización de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) aunque esta no se realizó. No obstante, en Honduras se puede decir que el proceso de privatización hasta cierto punto ha sido lento y parcial con respecto a otros países de la región. Se privatizó la lectura de los contadores del servicio eléctrico y la compra de servicios eléctricos a empresas térmicas del sector privado. Se concesionó la administración de los aeropuertos a empresas privadas. Se privatizó la construcción de obras de infraestructura vial. Aunque seriamente debilitada por la concesión de la banda para la telefonía celular que es altamente rentable y en expansión y de las dificultades administrativas que ha venido enfrentado en las últimas décadas, HONDUTEL aún permanece como una empresa estatal.

El 12 de febrero de 1992, la Comisión Presidencial de Modernización del Estado publicó las líneas maestras del Programa Global de Modernización del Estado. Las áreas estratégicas de este Programa eran las siguientes: las reformas políticas, las reformas del Poder Legislativo y Judicial, la descentralización política-administrativa y el redimensionamiento y modernización de la administración pública (Comisión Presidencial de Modernización del Estado, 1992). Este documento puso en marcha un proceso de reforma del Estado en el país. Uno de los primeros procesos de reforma del Estado en adquirir forma fue el proceso de reforma de la educación, llamado *Modernización de la Educación*; este proceso desde sus inicios contó con el apoyo del Banco Mundial. En otros procesos de reforma, como la del Poder Judicial que es de los más longevos, el Banco Mundial se incorporó más tardíamente. Durante la década de los noventa el proceso de reforma del Poder Judicial contó con el apoyo de la Cooperación Española y también se echó a andar un proceso de reforma del sector salud.

En forma paralela a las medidas de reforma económica que introdujeron reformas estatales como la creación del FHIS y el PRAF que funcionaban al mismo tiempo que los ministerios de línea<sup>3</sup> se desarrolló un Programa de Modernización del Estado apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para el impulso de este, el Gobierno de Callejas creó una Comisión Presidencial de Modernización del Estado; esta última fue creada mediante el Decreto 190-91 del 11 de diciembre de 1991.

No obstante, como sostiene Suazo:

Estas reformas se introdujeron con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía, promulgada mediante el Decreto 18-90 del 12 de marzo de 1990 y la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA), promulgada mediante el Decreto 31-92 del 5 de marzo de 1992". (Ver capítulo 2)

Para este autor:

Esta última, provoca cambios sustanciales en la forma como venía operando la institucionalidad agrícola. En primer lugar introduce reformas al organigrama del INA, para fortalecer las acciones de titulación y compra de tierras en detrimento de la expropiación y adjudicación de tierras, crea el programa de reconversión empresarial del sector reformado incluyendo las figuras de la coinversión y arrendamiento de tierras y elimina el aval solidario de la Dirección del INA para el otorgamiento de créditos por el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) a los campesinos. Privatiza los silos regionales del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA), crea la reserva

3 El FHIS fue creado mediante Decreto No. 12-90 del 22 de febrero de 1990 y el PRAF mediante el Decreto No. 1208 de julio de 1990 y Decreto No. 2010-A del 5 de noviembre de 1990.

estratégica de granos y la banda de precios, con lo cual se eliminan los precios de garantía para la compra de granos básicos por el Estado a los productores. Restringe el otorgamiento de los créditos al sector reformado y privatiza servicios de asistencia técnica, extensión agrícola e investigación tecnológica. Asimismo, crea el Consejo Nacional de Desarrollo Agrícola (CODA) liderado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) donde se evidencia un debilitamiento creciente de las funciones de planificación del sector. En materia forestal, permite que el sector privado participe de la explotación y comercialización de la madera” (Ver capítulo 2).

Posteriormente reforzados con la creación del Fondo Social para la Vivienda (FOSovi) mediante el Decreto No. 187-91 de octubre de 1991 y vigente a partir de diciembre de dicho año. El FHIS fue una respuesta a las demandas de los sectores sociales y gobiernos locales para ejecutar proyectos en forma rápida de beneficio para la población; el PRAF para subvencionar los alimentos y útiles y entrega de bonos a familias vulnerables al ajuste y el FOSovi para conformar una política de vivienda social y ejecutar proyectos habitacionales de bajo costo con el aporte y participación de los beneficiarios.

Los Gobiernos del período 1994-2001 dieron continuidad a las políticas anteriores, tratando de suavizar, en el caso de la devaluación, congelamiento y deterioro de sueldos y salarios, sus impactos negativos en la población; ampliando incluso los recursos destinados a la compensación social. No obstante, es de destacar que el proceso de ajuste estructural continuó su curso y a la par de las medidas compensatorias se ejecutan otras para facilitar la participación de los agentes privados en la entrega de bienes y servicios prestados por el Estado, tal como puede constatarse en el marco jurídico y regulatorio que se ha venido construyendo desde el año 1990, detalladamente

reconstruido en el trabajo de Suazo (2016) y que se presenta en el Cuadro 3.

Durante todo este período se va desarrollando un nuevo marco jurídico sin que necesariamente se tenga una visión clara del papel que debe desempeñar el Estado y de las actividades que deben realizar las entidades públicas, de tal forma que determinen su lugar en la reorientación del sector público.

Las reformas del Estado hondureño a partir de 1990 han estado condicionadas a la vigencia de un modelo que se caracteriza por ser de corte neoliberal al privilegiar objetivos de estabilización económica en contra de objetivos de desarrollo, proponer reformas estructurales para eliminar trabas al comercio y garantizar derechos de propiedad e incentivos a la inversión externa, así como trasladar gran parte de las competencias públicas al ámbito privado. Uno de los objetivos buscados con la vigencia de este modelo es la liberación de la mayor parte de los bienes y servicios proporcionados por Estado y que deben pasar al ámbito de acción privado, o sea, ser mercantilizados.

Los esfuerzos por caracterizar este tipo de Estado han sido insuficientes ya que todavía no se ha integrado una visión global donde aspectos económicos, políticos, sociales, jurídicos e institucionales sean parte de ese todo. Asimismo, también persiste en lo económico una visión fragmentada de las intervenciones y políticas. En general, se miran estas intervenciones y políticas como soluciones a la crisis que enfrenta el país sin profundizar en los efectos e impactos que se traducen en un bajo ritmo de crecimiento económico, menos inversiones, empleos, crédito, asistencia técnica y deterioro de las condiciones materiales de vida de la población por la pérdida de ingresos y bajos salarios, así como por el menor acceso a los servicios públicos, principalmente salud, educación, vivienda, agua potable y aseguramiento social. La respuesta a la crisis es más ajuste económico pero las condiciones de vida de la población no mejoran, por lo cual la crisis se profundiza.

**Cuadro 3.** Marco jurídico de las reformas del Estado de Honduras, 1990-2015

Nueva ley	Objetivo
Ley de Reestructuración de los Mecanismos de Ingresos y la Reducción del Gasto del Sector Público, el Fomento de la Producción y la Compensación Social (Decreto No. 135-94)	Ampliar la base del ISV e impuesto selectivo al consumo, crear la tasa única anual por servicios de vías públicas, un impuesto temporal sobre el activo neto (1%).
Ley de Propiedad (Decreto 82-2004)	Orientado a regular el estado de los predios rurales y urbanos y garantizar plenos derechos a sus ocupantes, independientemente del tamaño y función social que cumplen las tierras rurales.
Ley de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (Decreto 155-95)	Se crea como un ente desconcentrado de la Presidencia de la República adscrita al BCH respecto del cual funciona con absoluta independencia técnica, administrativa y presupuestaria, lo que implica que los propios bancos privados financien parten de su planilla de empleados.
Ley de Instituciones del Sistema Financiero (Decreto 170-95)	Regular la organización, constitución, funcionamiento, fusión, transformación y liquidación de las instituciones del sistema financiero (Art.1).
Ley de Seguros de Depósitos en Instituciones del Sistema Financiero (Decreto 229-2000)	Salvaguardar los ahorros de los clientes de las instituciones financieras en caso de liquidación forzosa. Este fondo de seguros de depósitos denominado FOSEDE. Se crea como una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, pero adscrita al BCH.
Ley Marco del Subsector Eléctrico (Decreto 158-94)	Facilitar la participación del sector privado en el negocio de la energía y regular sus operaciones a través de Comisión Nacional de Energía (CNE), fortaleciendo los mecanismos de coordinación y planificación del sector a largo plazo con el gabinete energético.
Ley Marco de Telecomunicaciones (Decreto 18-95)	Promover la participación y competencia del sector privado, se crea la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) para regular las actividades de los operadores y autorizar las tarifas.
Ley de Estímulo a la Producción, la Competitividad y el Desarrollo Humano (Decreto No. 131-98)	Aumentar el ISV del 7% a 12% y crea un impuesto adicional a los combustibles para financiar el Fondo Vial.
Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional (Decreto 283-98)	Justificar la falta de legislación que permita la contratación de inversiones para la ejecución de grandes obras de infraestructura, entrega y prestación de servicios públicos; para ello, se hace necesario institucionalizar los contratos de concesión o gestión de dichos servicios públicos.

Ley Especial de Inversiones y Generación de Empleo Rural (Decreto 322-98 de enero de 1999)	Legalizar el sobre techo agrario y garantizar la inafectabilidad de los predios a los ocupantes privados, cualquiera que sea su extensión, siempre que presenten en la SAG un proyecto agrícola o agroindustrial en donde demuestren la generación de 100 días-personas de trabajo por manzana sembrada durante un año agrícola y una inversión no menor de cinco millones de lempiras (L 5, 000, 000) por proyecto a ejecutar.
Ley de Equilibrio Financiero y la Protección Social (Decreto No. 194-02)	Contentiva de medidas económicas orientadas a ampliar la base del impuesto sobre ventas y la revisión de varios tributos como el impuesto sobre la renta, impuestos selectivos y el activo neto, las tasas consulares, turismo, y otros.
Ley de Simplificación Administrativa (Decreto 255-2002)	Hacer más expedito el trámite para la constitución de sociedades anónimas, regula su funcionamiento y de los comerciantes individuales y crea el Registro Tributario Nacional en la DEI.
Ley de Equidad Tributaria (Decreto No. 51-03)	Regula y ajusta los pagos de tributos anteriores e identifica fuentes alternas de ingresos como pagos de las empresas térmicas y aportes solidarios de las empresas.
Ley de Agua Potable y Saneamiento (Decreto 118-2003)	Crea el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) y un Ente Regular de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) que fija las tarifas, entre otras competencias. Esta Ley otorga al SANAA el rol de secretaría técnica, facilitando el traslado de los acueductos a los Gobiernos locales, igualmente la creación y participación de empresas privadas para prestar dichos servicios.
Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas (Decreto No. 219-2003)	Esta tiene un efecto contractivo en la economía, ya que congela nuevas plazas de trabajo durante 2004, 2005 y 2006 (exceptuando salud, educación y seguridad).
Ley de Visión de País (2010-2038) y Plan de Nación (2010-2022) (Decreto No. 286-2009)	Crear un nuevo sistema de planificación en el país conformado por un Consejo Nacional de Planificación coordinado por el presidente de la república, la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN); integrada por dos (2) subsecretarías: Competitividad e Innovación y Planificación del Desarrollo.

**Fuente:** Elaboración propia.

Hay períodos donde al parecer se renuncia a ejecutar políticas de ajuste y reforma estructural pero el hilo conductor sigue siendo la reforma del Estado bajo la concepción del modelo neoliberal. Igualmente se usa la compensación social como un instrumento para suavizar los impactos del ajuste en los grupos más vulnerables pero ello resulta insuficiente y el Estado pierde cada vez la función de promotor del desarrollo y proveedor

primario de bienes y servicios públicos esenciales a la población sin excepción.

Los períodos de crisis económica, social-política y por desastres naturales son una oportunidad para profundizar la ejecución de políticas neoliberales y reformas institucionales no para construir políticas de desarrollo ni institucionalidad a favor del desarrollo. Esto fue evidente con la crisis de pagos que enfrentó el país a finales de la década

de los ochenta, la presencia del huracán Mitch en el país en 1998 y el golpe de Estado de junio de 2009, eventos en los que se evidenció la profundización de las medidas de políticas neoliberales.

Es importante destacar en este proceso cuáles han sido los resultados e impactos de este nuevo marco jurídico-institucional construido a partir de 1990. Para Suazo existen al menos tres efectos e impactos de los programas de estabilización y ajuste estructural:

El primero se refiere al cumplimiento o no de los objetivos de estabilización buscados, por cuanto la estabilidad de la economía se considera un prerrequisito para un crecimiento económico sostenido y estabilidad política. El segundo se refiere al alcance de las reformas económicas y sus efectos en la estructura productiva, aumento del producto, inversión extranjera, exportaciones y reforma institucional. Finalmente, destacan los impactos en las condiciones de vida de la población, medioambiente, estabilidad social y política; este último, referido a la gobernabilidad democrática. (Ver capítulo 2)

Asimismo, para este autor:

Los resultados de las políticas de estabilización y ajuste económico ejecutadas muestran el contrario de lo que buscan, al haber logrado una mayor inestabilidad económica y financiera que afecta la gobernabilidad del país, en tanto los fuertes desequilibrios fiscales, monetarios y comerciales afectan las condiciones materiales de vida de la población y cumplimiento de derechos económicos y sociales adquiridos. (Ver capítulo 2)

El autor sostiene que frente a la vigencia de políticas recurrentes de ajuste recesivo y bajo ritmo de crecimiento de la economía, el aumento del desempleo es un resultado esperado:

La tasa de desempleo abierto ha venido en aumento; pero el problema está en que cerca de 2.3 millones de personas presentan problemas de empleo, sin se consideran aquellos (as) que no reciben un salario mínimo o que trabajan más de la jornada establecida pero que no reciben una remuneración salarial acorde a dicho trabajo. (Ver capítulo 2)

De igual modo plantea que otro resultado predecible:

Es el deterioro del salario real por la devaluación programada y el aumento del costo de la canasta de alimentos y canasta básica; pero también por el rezago en el ajuste salarial ya que se calcula tomando en cuenta la tasa de crecimiento de la inflación pasada y la productividad que, en el caso de Honduras, particularmente en el sector rural, es baja. (Ver capítulo 2)

Una conclusión importante de este estudio es que el bajo ritmo de crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto) per cápita, desempleo y bajos salarios explican, en parte, la resistencia a la baja de la pobreza en Honduras comparado con otros países como Ecuador y Bolivia que han disminuido en forma rápida el número de pobres. De este modo:

Las reformas estructurales ha permitido la concentración de la propiedad y debilitado los procesos de reforma agraria, pero igual la concesión de grandes extensiones de tierra para la ejecución de proyectos mineros e hidroeléctricos que transforman el hábitat natural y social de comunidades étnicas y garífunas, lo que afecta los medios de reproducción material de la vida comunitaria y la cohesión social de la familia hondureña. (Ver capítulo 3)

Estas reformas estructurales también vuelven oneroso el acceso de la población a la salud y educación, incrementando los costos de los servicios básicos como el agua potable, la energía

eléctrica, transporte y alojamiento. La compensación social instaurada como una estrategia para compensar los costos del ajuste económico es ya una política pública permanente pero insuficiente frente a los graves problemas de desempleo, bajos ingresos y salarios, alimentos y acceso a servicios sociales básicos.

De esta manera, según los resultados del estudio quedan planteadas las siguientes preguntas: ¿Para qué han servido las reformas jurídicas-económicas introducidas al Estado hondureño? O más que eso: ¿Cuáles son las clases, fracciones de clase o grupos que se han beneficiado de estas reformas?

### **3) Estructuras y actores sociales en la transformación del Estado hondureño (1990-2015)**

Después de analizar el marco jurídico-económico del Estado en este período, es importante preguntarse cuál ha sido la participación de la sociedad en este proceso de reforma y redefinición del Estado. Si esta ha sido bajo una óptica de gobernabilidad democrática, es decir, de relación horizontal entre el Estado y la sociedad o únicamente estas reformas han respondido a la decisión puramente estatal o solamente con algunos grupos de la sociedad. Al analizar las relaciones Sociedad-Estado, observando los puntos de encuentro y las intencionalidades de los actores en interacción, es posible hacer un análisis sincrónico densamente analítico que puede obviar la comprensión diacrónica de estas relaciones que punto central para comprender las dinámicas que posibilitan y limitan las relaciones Sociedad-Estado. En ese sentido, el trabajo realizado por Eugenio Sosa referente a las estructuras y actores sociales en la transformación del Estado hondureño en el período estudiado, permite ver desde ambas perspectivas el proceso de relacionamiento entre el Estado y sociedad.

Sosa parte de la afirmación de que en Honduras:

“Tanto el Estado como la sociedad han tenido transformaciones en los últimos veinticinco años. En el más reciente cuarto de siglo, el Estado y la sociedad hondureña asistieron a cambios extraordinarios”. Pero, ¿cuáles son? y ¿en qué se expresan estos cambios?

El autor sostiene que desde la década de los ochenta y sobre todo a partir de los años noventa en la sociedad hondureña se profundizaron tendencias que impulsaron transformaciones que han impactado en las estructuras y actores sociales: “Honduras ha experimentado cambios no sólo en la dimensión política, sino que también en otras dimensiones como la demográfica, económica, espacial, social y cultural”.<sup>4</sup>

Siguiendo el análisis del apartado anterior, para Sosa, como parte de los cambios en la economía y modificaciones de los grupos de poder, el sector de servicios tuvo una fuerte expansión, como en los casos de las telecomunicaciones, la producción de energía y el sistema financiero. Familias como los Canahuati, Kattán, Chaín y Facussé, invirtieron en el campo de la maquila; por su parte, los Faraj, Atala y Canahuati lo hicieron en el campo financiero; los Facussé, Kafie y Nasser invirtieron en la agroindustria, generación de energía eléctrica y en otros sectores; los Rosenthal y Goldstein se dedicaron a la agroindustria y la producción de cemento y telecomunicaciones; los Maalouf y Faraj lo hicieron en centros comerciales; Santos y Williams, en construcción; Ferrari y Rosenthal, en televisión por cable y transmisiones de datos (ICEFI, 2015). De este modo:

El Estado hondureño ha tenido una orientación clara pro empresarial, es decir, que favorece a los grupos económicos y sus procesos de acumulación de capital. Producto la liberalización financiera. Este sector acumuló mayores niveles de excedentes, que se canalizaron hacia nuevos sectores de inversión. Entre las políticas que más han favorecido los

4 También véase PNUD (1998).

grupos económicos nacionales y extranjeros, sobresalen: la privatización de empresas públicas, la devaluación de la moneda, leyes de estímulo a la inversión, y exoneraciones fiscales fueron instrumentos clave para los nuevos procesos de acumulación de capital. La eliminación de los impuestos a las exportaciones e importaciones constituyó una fuente de excedentes económicos. Además, el Estado creó un marco legal favorable a los intereses privados, como: la Ley de las Zonas Libres de Procesamiento, Ley de Modernización Agrícola, Ley de Telecomunicaciones, Ley de Incentivos al Turismo, Ley General de Minería, entre otros” (ICEFI, 2015, p. 235-244).

Lo anterior ha significado que en el país los cambios en el Estado y la sociedad también han impactado en la estructura y la dinámica de los sectores subalternos:

La estructura laboral hondureña ha tenido cambios significativos en los últimos 25 años. La Población Económicamente Activa (PEA) pasó de 1566,584 a 3628,733; el desempleo abierto, con leves incrementos y decrementos se mantuvo constante; pero el desempleo invisible pasó de 27.7 a 40.8. La estructura ocupacional también se ha modificado sustancialmente. Los empleados privados pasaron del 15.1 % en 1990 a 38.5 % en 2014; los empleados públicos pasaron de 3.8 al 6.2; las empleadas domésticas pasaron de 1.9 al 3.1; las cuentas propias de 12.6 al 40.6; y los trabajadores no remunerados pasaron del 5.2 al 11.7. En términos de empleo, las ramas de actividad económica que más lo generan son la agricultura con un 33.8 %, el comercio con un 23.3 %, los servicios (comunales, sociales y personales) con un 14.9 % y la industria manufacturera con un 12.5 % (INE: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 1991-2013). (Ver capítulo 3)

Las ocupaciones principales se continúan con-

centrando en agricultores, ganaderos y trabajadores agropecuarios en un veintisiete punto ocho por ciento (27.8%), comerciantes y vendedores con un quince punto seis por ciento (15.6%), trabajadores de la industria textil, albañiles y mecánicos con un catorce punto cuatro por ciento (14.4%) y la ocupación en los servicios con un trece punto seis por ciento (13.6%). En contraste, únicamente el dos punto siete por ciento (2.7%) se desempeñan como empleados de oficina, el tres punto nueve por ciento (3.9%) como directores, gerentes y administradores generales y el siete punto ocho por ciento (7.8%) como profesionales y técnicos.

De este modo, los cambios en la economía impactaron de manera negativa en las estructuras organizativas sindicales y campesinas. Estos cambios en la economía erosionaron las bases sociales y materiales de la organización obrera y campesina. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1955 al 2001 se fundaron 446 sindicatos, de los cuales al 2001 habían desaparecido 261 y se mantenían activos solamente 185, representando el cuarenta y uno por ciento (41%) del total de los sindicatos fundados. Mediante una investigación en terreno en el año 2009 se llegó a determinar que en el país existían 151 sindicatos con un total de 92,552 afiliados (Sosa, 2013).

Así, este autor constata que los sindicatos han perdido capacidad de representar a la sociedad hondureña y de negociación frente a los diferentes gobiernos de turno:

Se han quedado reducidos a la negociación del salario mínimo, que beneficia a muy pocas personas porque la gran masa de trabajadores se encuentra en el sector informal de la economía. Tanto el Estado como los empresarios irrespetan sistemáticamente los derechos laborales, sin que las centrales obreras y sus sindicatos tengan capacidad de respuesta. En los dos ciclos de movilización colectiva más

recientes, las movilizaciones de la resistencia contra el golpe de Estado en el 2009 y las movilizaciones de la ciudadanía indignada contra la corrupción y la impunidad en el 2015, los sindicatos son los grandes ausentes. (Ver capítulo 3)

Por efecto de la nueva legislación agraria y agrícola, como se analizó en el apartado anterior, también han impactado negativamente en el movimiento campesino:

Apenas un año después de emitida la Ley de Modernización Agrícola, las cooperativas agrícolas del norte del país realizaron una venta masiva de tierras, lo que significó un duro golpe al sector agrícola cooperativo, y a la organización campesina en general (Ver capítulo 3).

Aun cuando en el año 2009 se reactivaron organizaciones y movimientos campesinos regionales en el Bajo Aguán, como el Movimiento Unificado Campesino del Aguán (MUCA): “Las organizaciones campesinas también han perdido capacidad de representar a los sectores rurales de la sociedad hondureña y su capacidad de negociación ante los gobiernos está muy debilitada” (Ver capítulo 4). Estos movimientos campesinos regionales han estado en proceso de negociación con el Gobierno, pero no han logrado expandirse a nivel nacional. Regiones como Olancho, Santa Bárbara y Choluteca, que fueron bastiones del movimiento campesino en las décadas de los setentas y los ochentas, hoy son prácticamente inexistentes.

No obstante, sobre este decrecimiento de las organizaciones sindicales y campesinas observado en este períodos, el autor plantea que: “En pleno auge de las políticas neoliberales de ajuste, el sector educativo creció de manera significativa y, por lo tanto, también el gremio de maestros”. El crecimiento de los docentes ha sido continuo. En 1991: se estimaban en 34,249; en 1995: 44,919; en el 2000: 50,068; en el 2005: 56,984 y en el

2008: 71,909. Estas cantidades se refieren a afiliados activos laboralmente y que cotizan a los gremios, es decir, los gremios magisteriales no han sufrido ningún proceso de desafiliación o reducción de su membresía, sino que, esta se ha visto incrementada.

Al cierre del ciclo de los viejos actores como principales protagonistas y representantes de la sociedad, estos organizaron la Plataforma de Lucha para la Democratización de Honduras en octubre de 1989, siendo el esfuerzo unitario más importante a finales del siglo XX. En su constitución se aglutinaron organizaciones como la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), Federación Unitaria de Trabajadores de Honduras (FUTH), Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOHO), Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Honduras (FECOPRUH), Confederación Hondureña de Cooperativas (CHC), Central General de Trabajadores (CGT) y la Federación Independiente de Trabajadores de Honduras (FITH).

La Plataforma de Lucha para la Democratización de Honduras se afincaba claramente en sus planteamientos en una postura de demandas democráticas fundamentada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Constitución de la República. Condensaba una amplia gama de demandas en el campo económico, social y político, pero sobre todo en los años noventa y los primeros del siglo XXI emergieron en el escenario político y social nacional nuevos actores sociales: pueblos indígenas y negros, organizaciones de mujeres y feministas, ambientalistas y movimientos territoriales regionales. Estos nuevos actores son el reflejo de una sociedad hondureña mucho más compleja y diversa.

Durante los años ochenta y noventa los pueblos indígenas y negros impulsaron, un fuerte proceso de organización que les permitió emerger como actores sociales relevantes en la sociedad hondureña. En 1994, durante el Gobierno de Carlos

Roberto Reina (1994-1998), irrumpe en la escena política nacional el movimiento indígena. Las protestas de los indígenas adquirieron la forma de “peregrinaciones”. En este período la relación entre las organizaciones de los pueblos indígenas y el Estado se caracterizó por la movilización, confrontación y negociación de compromisos por parte del Estado hacia los pueblos originarios.

Sosa sostiene que:

Los primeros años de la década del noventa emergieron las primeras organizaciones y luchas ambientalistas en el país. Una de estas luchas fue en rechazo de la contrata del Estado con la compañía estadounidense *Stone Container* por la defensa del bosque. Este movimiento generó una amplia y diversa oposición integrada por organizaciones como la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), el Colegio de Profesionales Forestales de Honduras (COLPROFORH), de los comités ambientalistas, del programa radial Café y Naranja y de otras organizaciones sociales. (Ver capítulo 3)

De igual forma, durante los años noventa se libraron luchas ambientalistas de carácter local en varios puntos geográficos del país:

El departamento de Olancho, el más extenso y el que cuenta con una de las mayores riquezas forestales del país, entró en crisis por el manejo inapropiado de los bosques, lo que causó una marcada reducción de las fuentes de agua. Es en este departamento donde surge el movimiento ambientalista por la defensa del bosque más importante en la primera década del siglo XXI. (Ver capítulo 3)

En los años ochenta se destacó el Comité de Mujeres por la Paz Visitación Padilla por su papel en la denuncia y protesta contra la ocupación militar norteamericana en Honduras y Centroamérica. También surgió en esa década la Coordinadora de Mujeres de Hon-

duras (CODEMUH) y el Centro de Estudios de la Mujer (CEMH). En los noventa emergieron otras organizaciones feministas como el Centro de Derechos de las Mujeres (CDM) como la más destacada de esta década. Las organizaciones de mujeres y feministas reivindicaron demandas contra la violencia y en general por los derechos de las mujeres. Estas organizaciones con sus logros produjeron estatalidad desde la subalternidad, como la creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) con rango constitucional, reformas al Código Penal, Código de la Familia, Ley de Igualdad de Oportunidades y Reformas a la Ley electoral y de las Organizaciones Políticas relacionadas con la igualdad en la participación política. Estas organizaciones de mujeres y feministas continúan desarrollando una lucha permanente para que estas leyes se apliquen y no queden como norma legal muerta. Otra de las reivindicaciones centrales de las organizaciones de mujeres y feministas, es que se investiguen y no queden en la impunidad los femicidios. (Ver capítulo 3)

La denominación y auto denominación de ONG y organizaciones sociales, como sociedad civil, se construyó y difundió en los años noventa (Sosa, 2007). Un estudio auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional, determinaba que:

En Honduras actúan miles de OSC (Organizaciones de Sociedad Civil): entre 8,000 y 10,000 organizaciones de variada dimensión, diferentes grados de formalidad legal, génesis y antecedentes, desarrollan actividades de interés común y en las que se agrupan los ciudadanos para la satisfacción de demandas y necesidades sociales (Espinoza Meza, 2003, p.78).

Después del huracán Mitch en octubre y noviembre de 1998, surgieron varias plataformas y redes de la sociedad civil como el Foro Social Caritas, Interforos y otros. Estas instancias de la sociedad civil promovieron un amplio debate público acerca de la necesidad de la transformación democrática de la sociedad hondureña y elaboraron diversas propuestas en esa dirección. La reactivación de la ciudadanía y la sociedad civil fue tan relevante que algunos analistas llegaron a considerar que: “La capacidad ciudadana mostrada... fue incluso mayor que la institucional” (Torres Calderón, 2004, p.3). Mientras la institucionalidad estatal lucía corrupta e ineficiente la sociedad civil se presentaba con capacidad de convocatoria y de promover la participación ciudadana (Sosa, 2015).

Después del golpe de Estado del 28 de junio de 2009 la sociedad civil hondureña se polarizó. Unas organizaciones se incorporaron a la lucha de resistencia con el golpe y otras optaron por la “neutralidad”. Esta polarización de la sociedad civil se ha reducido de manera significativa pero todavía quedan vestigios de la misma, que resurgieron durante las “marchas de las antorchas” que protagonizaron la ciudadanía indignada contra la corrupción y la impunidad en el año 2015.

## **b. Consideraciones finales**

De acuerdo con estas conclusiones del estudio de Suazo en el caso de Honduras se observa lo que Fleury (1999) ha planteado dentro de las tendencias de la reforma del Estado en América Latina:

En el origen de las demandas por la reforma del Estado suele ser identificado un conjunto de factores de diferente naturaleza, algunos de carácter económico, político y otros de naturaleza técnica, que definen un marco común en el que se plantea la necesidad de la reforma. Aunque estos factores sean de carácter general, formando parte de un movimiento internacional como los procesos de globalización económica y las tendencias a la descentralización, su incidencia en contextos de economías dependientes y estructuras administrativas de tradición centralista y patrimonial, como las latinoamericanas, presenta peculiaridades propias. Otros determinantes, como la crisis de gobernabilidad y los cambios en los actores y en la arena política, son aún más regionalmente específicos (Fleury, 1999, p. 60-61).

El golpe de Estado producido en el año 2009 al Gobierno de Manuel Zelaya Rosales evidencia los problemas de gobernabilidad que ha afrontado la sociedad hondureña y que ha resignificado cambios en el aparato estatal. Así la creciente inestabilidad económica y financiera, recurrentes déficits fiscales, monetarios, balanza de pagos y endeudamiento han puesto de manifiesto las crisis que han requerido la profundización de las medidas de ajuste, así como aquellas de tipo estructural incluyendo las reformas del Estado hondureño. Este marco jurídico de profundización del ajuste económico y la modernización del Estado se ha complementado con la insuficiencia de la compensación social que no solo ha vuelto permanente, sino que una condición necesaria para profundizar dicho ajuste.

## CAPÍTULO 1:

# TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL ESTADO HONDUREÑO (1821-1990), INSUMOS PARA UNA CARACTERIZACIÓN HISTÓRICA DE LOS SIGLOS XIX Y XX HACIA UNA NUEVA AGENDA HISTORIOGRÁFICA

### a. Introducción

El siglo XIX puede ser caracterizado como un siglo de aprendizaje por el proceso en el que se construyó el Estado nacional republicano y el modelo de ciudadanía que este inspiró o simplemente como un siglo de tránsito en el largo proceso implicado por la reorganización política, económica y social de las antiguas estructuras heredadas de la dominación española (1524-1821), cuya culminación efectiva se logró hasta el período reformista liberal de 1876-1948.

Uno de los signos característicos de dicho siglo fue la diversidad de formas de gobierno ensayadas generadas primero por el proyecto político de la elite criolla centroamericana en la transición de la dependencia colonial a la independencia nacional y, posteriormente, por las élites de cada una de las ex colonias desde un nacionalismo incipiente que se fue consolidando a lo largo del siglo hasta su culminación en el último cuarto del siglo XIX y los primeros treinta años del siglo XX. En dicho tránsito, la elite criolla asumió el rol de clase política hegemónica cuyas posturas y acciones políticas fueron determinadas por su adhesión a un proyecto político integrador de las antiguas provincias del reino de Guatemala o su rechazo activo en contra de este. Tal característica fue evidente tanto durante la adhesión al imperio mexicano (1822-1823) como en el ensayo federativo (1824-1838).

La diversidad de modalidades de gobierno ensayadas durante el período definió el contenido es-

trictamente político de las etapas históricas que se sucedieron desde el breve lapso que medió entre la independencia respecto de España (1821), el breve período de adhesión y ruptura con respecto del imperio mexicano de Iturbide (1822-1823) hasta el largo período de dominación conservadora (1839-1875) y la reforma positivista iniciada en 1876.

La Federación Centroamericana puede ser considerada como el período de reacomodo político de más larga duración en la primera mitad del siglo XIX antes de darle paso a un período de mayor duración (1839-1875) dominado principalmente por los conservadores en el que también se registran algunos gobiernos liberales al iniciarse la segunda mitad del siglo.

La característica dominante de los cuatro “períodos” mencionados, además de las sucesivas transiciones de las que resultó cada uno de ellos, fue el carácter conflictivo y de azaroso ensayo asumido por las formas de gobierno por las que se pretendió institucionalizar el Estado nacional en el siglo XIX, primero en su versión centroamericana y después a través del modelo unitario tras la ruptura de la Federación.

En suma, las sucesivas transiciones de orden político y los conflictos políticos derivados de estas fueron los principales factores de incidencia en la profunda reestructuración política y jurídica en la que Honduras y los restantes países centroamericanos se vieron inmersos durante la mayor parte del siglo XIX al ponerse en marcha el proyecto de Estado iniciado por las elites criollas cuya duración se prolongó hasta la primera mitad del siglo XX.

Al menos tres factores decisivos determinaron la incidencia política del siglo XIX en el siglo XX. El primero fue la consolidación del nacionalismo como ideología y práctica política para sustentar el Estado unitario; el segundo, fue el abandono definitivo del proyecto unionista centroamericano tras el fracaso del último ensayo en 1921 y, el tercero, el peso de la reforma liberal de 1876 para consolidar el nacionalismo a través de un discurso modernizador que giró en torno al progreso y la acción civilizatoria del Estado. Del proceso reformista se derivó una institucionalización más duradera del control del Estado sobre las demarcaciones jurídicas de su territorio y una sólida justificación ideológica para avalar la hegemonía del Estado sobre la nación y sus estructuras locales.

En el caso hondureño, la dictadura del período 1933-1948 culminó el largo proceso por el que atravesó la institucionalización del Estado nacional, aportando además el ensayo político de la dictadura como forma de Gobierno que ofrecía una larga estabilidad política a través de la imposición y un limitado consenso político, eje en torno al cual giró una parte significativa de la segunda mitad del siglo XX.

El peso decisivo que se le suele otorgar a la historia política de Honduras se debe, en gran medida, a dos factores determinantes. El primero obedece a la importancia que durante el siglo XIX se le atribuyó a la construcción de un orden político y jurídico para legitimar la hegemonía de la elite criolla como detentora del poder político, un factor clave para determinar el contenido y la orientación no solo del orden jurídico-político, sino también del orden económico, social y cultural. El conjunto de estos órdenes fue definido desde el orden jurídico-político, que desde la etapa fundacional del Estado impuso su hegemonía sobre los órdenes restantes, aportando así una característica predominante en la construcción del Estado nacional republicano en los siglos XIX y XX.

Este hecho determinó, entre otros, que todo énfasis en la orientación política se centrará en el Estado y su institucionalización, pero no en los cambios económicos, sociales y culturales que debían acompañar al proyecto de construcción del Estado. La reforma liberal y su proclama modernizadora intentaron, desde 1876, motivar cambios más integrales en los distintos órdenes, sin embargo, estos no perduraron en el tiempo ni abarcaron a la totalidad de la nación. No obstante, en los proyectos de modernización que se sucedieron en diversas etapas de los siglos XIX y XX existen claves importantes para explicar y darle unicidad a la historia del Estado republicano liberal: desde su fundación en el siglo XIX, hasta la etapa neoliberal iniciada por el proyecto de modernización del Estado en 1990, que trascendió al siglo XXI.

Los procesos modernizadores consolidaron la centralidad del Estado y determinaron el carácter periférico de la nación, evidente –por ejemplo- en el carácter residual de todo ensayo de construcción de ciudadanía, fundamento político de la presencia de la nación por medio del reconocimiento de derechos y la participación activa de sus ciudadanos en todo proceso de orden político, económico, social y cultural. Desde esta perspectiva, resulta pertinente explicar –al menos esbozar-, la forma particular en que estos diversos órdenes se construyeron según las determinaciones del Estado, desde su etapa fundacional en las etapas más tempranas del siglo XIX.

### **b. El orden jurídico-político fundacional**

A pesar que el proyecto de modernización más celebrado en Honduras es la Reforma de 1876, los reformadores positivistas de ese período establecieron un parentesco ideológico y político con la Federación Centroamericana del período 1824-1838 que dio origen al Estado republicano

y liberal y estableció las bases para la evolución posterior del Estado nacional. Por tanto, conviene identificar los fundamentos más significativos aportados por la Constitución Federal especialmente en cuanto a definir el perfil ideal—según el republicanismo liberal— del orden político-jurídico, económico y social. El primer aspecto a considerar es que la Constitución Federal de 1824 retomó aspectos clave de la Constitución española de 1812, destacando así la continuidad de la influencia española y su aporte a la fundación del régimen político centroamericano inmediatamente posterior a la independencia. Tal hecho le dio unicidad a la historia y continuidad a la construcción del Estado en las ex colonias de España en Centroamérica. La Constitución española de 1812 definió la nación como “libre e independiente” y en su artículo tercero estableció que la soberanía reside esencialmente en la nación y le atribuye a esta el derecho de establecer sus leyes fundamentales. Asimismo, la nación está obligada a conservar y proteger por medio de la ley la libertad civil, la propiedad y demás derechos legítimos de los individuos que la componen.

La Constitución Federal de 1824 garantizó su legitimidad al convertir a los representantes del pueblo en asamblea nacional constituyente, quienes a su vez decretaron que el pueblo es soberano e independiente. En el segundo artículo consideró esencial al soberano y su primer objeto fue conservar “la libertad, seguridad y propiedad”. El Título II reúne en una sola sección los temas de Gobierno, religión y ciudadanía, definiendo al Gobierno como popular y representativo; y proclama que su religión: “Es la católica, apostólica, romana, con exclusión del ejercicio público de cualquier otra”, como también lo hizo la Constitución española de 1812.

La ciudadanía fue definida al establecer que son ciudadanos todos los naturales o naturalizados: “Que fueren casados, o mayores de diez y ocho, siempre que ejerzan alguna profesión útil o ten-

gan medios conocidos de subsistencia”. Otras restricciones fueron establecidas por el Artículo 21 que suspende los derechos de ciudadano: a) por proceso criminal con auto de prisión; b) por ser deudor fraudulento y judicialmente requerido de pago; c) por conducta notoriamente viciada; d) por incapacidad física o moral; e) por el estado de sirviente doméstico y decretó que: “Solo los ciudadanos en ejercicio pueden obtener oficios en la república”. Además, la Constitución Federal estableció explícitamente la división de poderes en tres ramas: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Legisló lo relativo al régimen electoral y dedicó, exclusivamente, el Título X a las garantías de la libertad individual, consignadas en 22 artículos.

Los principios fundamentales de esta Constitución sirvieron como modelo de ordenamiento de los temas que en adelante serían inamovibles en las diversas constituciones decretadas en los siglos XIX y XX su esencialidad: libertad, seguridad y propiedad. A pesar de ser estos los principios sustentados por el liberalismo y el republicanismo, la asamblea nacional constituyente que decretó la Constitución hondureña de 1825, además de invocar la protección de Dios en su preámbulo, no tuvo inconveniente en reafirmar el poder de la Iglesia Católica consignando entre los primeros Artículos 5 y 6, que: “El Estado de Honduras profesa, y profesará, siempre, inviolablemente la religión cristiana, apostólica, romana, sin permitir mezcla de otra alguna”. Además de establecer que: “El Estado la protegerá con leyes sabias y justas; y no consentirá se hagan alteraciones en la disciplina eclesiástica, sin consultar a la Silla Apostólica”.

Estas disposiciones por las que el Estado decretaba un compromiso como promotor y protector de la Iglesia Católica fueron antecedidas por el Artículo 4 que las reafirmaba y otorgaba más beneficios a la Iglesia que al Estado. Dicho artículo establecía que el territorio de Honduras era el comprendido en todo lo que corresponde “y ha

correspondido siempre al obispado de Honduras”, con lo cual no solo se recurría a la forma particular de organización de la Iglesia Católica colonial, sino que también reafirmaba su poder al transformar las demarcaciones eclesiásticas en municipios y departamentos, disponiendo el mismo artículo que se demarcarían los límites eclesiásticos con los que se “arreglará” sus departamentos.

En este caso, se trataba además de reparar el desacuerdo provocado por el reordenamiento territorial introducido en las últimas décadas del siglo XVIII por el Gobierno colonial al crear nuevas demarcaciones jurisdiccionales que debilitaban o fortalecían nuevos o viejos centros de poder. Además, se privilegiaba la estructura territorial eclesiástica por sobre la organización territorial impuesta por la corona durante los tres siglos de dominación colonial.

En última instancia, la inclinación de los civiles por la organización territorial eclesiástica demostraba que estos no tenían un proyecto propio de reordenamiento del territorio nacional, más allá de su propuesta de nombrar como departamentos los límites jurisdiccionales eclesiásticos. Asimismo, los artículos citados que le otorgaban un monopolio exclusivo a la Iglesia Católica sobre la religiosidad de los hondureños y lo relativo a la reorganización territorial establecieron un vínculo de interdependencia entre el naciente Estado nacional y la antigua iglesia colonial. A pesar de ello, este vínculo se convirtió, en el curso de ese siglo, en una nueva fuente de conflictos entre ambas entidades, que en alguna medida trascendió también al siglo XX.

El nuevo orden jurídico también sancionó la forma de administración que debía prevalecer en los Gobiernos locales y los departamentos nombrando a un jefe político o intendente encargado de la administración política y tributaria. También retomó la figura colonial de alcalde que serían nombrados por el jefe político departamental: “En cada parroquia al cual estarán subordinadas las

demás municipalidades y pueblos de la misma parroquia” (Art. 79). Los pueblos, reducciones y valles que no llegaran a 500 habitantes serían gobernados por alcaldes auxiliares (Art. 83). Este artículo remite también a la estructura eclesiástica, pero la figura del párroco es sustituida por la del alcalde; coincidiendo en que la influencia y el ejercicio del poder se concentraban en una sola figura dotada de autoridad y legitimidad. Tanto el ejercicio de la autoridad como la conquista de la legitimidad son hechos a tener en cuenta como claves explicativas para caracterizar el siglo XIX, por ser también fuentes de conflicto, estabilidad o inestabilidad política, debilidad o fortaleza institucional y por su intrínseca relación con la determinación del poder.

Aunque la Constitución de 1839 (Art. 4) abandonó la designación del territorio según los límites abarcados por el antiguo obispado de Honduras, determinando que el espacio geográfico de Honduras corresponde a: “Todo el territorio que en tiempo del Gobierno español se ha conocido con el nombre de provincia”. Sin embargo, la impronta de la Iglesia Católica en esta materia y su incidencia en la organización territorial ya había sido establecida y constituyó un principio organizador que favoreció a la iglesia, además contribuyó a darle unicidad y continuidad a la historia hondureña del período nacional con respecto a su pasado colonial, siendo la iglesia su medio de transmisión.

El balance del nuevo orden jurídico y político establecido desde la Constitución Federal de 1824 y sus antecedentes en la Constitución española de 1812, así como la Constitución hondureña de 1825 como parte de la Federación es coherente con los principios fundamentales del republicanismo liberal de libertad, seguridad y propiedad que se repitieron en las constituciones posteriores hasta la actualidad.

Esta influencia duradera del período fundacional del Estado nacional, a través de las disposiciones

emanadas del orden político y jurídico, constituye el principal ingrediente en la unicidad de la construcción del Estado nacional hondureño y representa el puente más importante entre los siglos XIX y XX en materia política. Así lo demuestran hechos tales como la centralidad del Estado en todo el proceso de construcción nacional y el carácter marginal de la nación y sus características específicas también heredadas de la colonia a través de la diversidad étnica y cultural.

El breve análisis de algunas disposiciones establecidas en las constituciones citadas obliga a pensar, como en el caso de la activa participación de la Iglesia Católica, en la definición de dicho orden y su explícita mención en las constituciones del siglo XIX que el espacio político y jurídico al que denominamos Constitución Política, constituyó, además, un espacio de negociación entre la elite criolla liberal y conservadora y la Iglesia Católica, ambos herederos a la vez del pasado colonial y del futuro nacional. En tanto que espacio de negociación o de imposición de determinadas relaciones de poder la Constitución Política evidenció las fortalezas y debilidades de los actores participantes, así como el modo en que cada uno integró al presente y al futuro su herencia política y social. Y como espacio privilegiado de las relaciones de poder, las constituciones definieron el perfil ideal de Estado, sociedad y ciudadanía que más se asimilara al modelo republicano y liberal de referencia en la primera mitad del siglo XIX.

Dicho perfil, así como el enorme peso que adquirió en esa etapa fundacional la definición de un orden político y jurídico determinado por fuentes ideológicas, históricas y sociales que en conjunto constituyeron los fundamentos del poder que predominaría durante el siglo XIX y aún en parte del siglo XX, son los rasgos más característicos de dicho siglo y, por tanto, los que mejor ayudan a configurar una idea más precisa de la historia nacional partiendo del proceso que construyó al Estado nacional. Así lo demuestra el hecho, entre

otros, que la definición del nuevo orden político y jurídico desde la independencia y la Federación consolidó la existencia de una clase política criolla que asumió la dirección del Estado tras proclamar la independencia. Como proceso, la Constitución de esta clase para ejercer el poder antes detentado por los españoles, representó una experiencia particular de transición de una clase política subalterna a una clase política dominante y hegemónica, un proceso único en la historia de Honduras.

A pesar de su carácter dominante y hegemónico palpable en la larga duración de su propia definición de Estado y ciudadanía, los criollos ricos y altamente politizados debieron compartir su hegemonía con una institución antigua como la Iglesia Católica con la que cogobernó el país hasta la reforma liberal de 1876, cuyo capital social más importante no era la riqueza material, sino su imperio sobre las conciencias.

La Iglesia Católica representó un factor de peso político en los primeros tres cuartos del siglo XIX, por lo que el nuevo poder criollo nació no solo vinculado con una entidad que legitimó su poder, sino que a la vez se convirtió en aparato ideológico del Estado a cambio de la protección que este le garantizó desde las primeras constituciones. Este hecho es otro rasgo característico del siglo XIX, solo interrumpido por la reforma positivista de 1876 hasta la finalización del Gobierno dictatorial del período 1933-1948.

La recomposición de esta alianza política fue posible hasta la segunda mitad del siglo XX, con una clase política que había dejado de ser estrictamente criolla y abanderada del nacionalismo y una iglesia que en las décadas de los sesentas y setentas estaba lejos de ser monolítica o estrictamente conservadora en sus posturas políticas. A pesar del largo interregno transcurrido entre el establecimiento de una alianza hegemónica entre el Estado y la iglesia a inicios de la independencia nacional, el siglo XIX le aportó este rasgo al siglo XXI hondureño –a pesar de los matices que dife-

rencian a un proceso del otro- para consolidar el proyecto neoliberal de la actualidad que implica un cambio profundo en la orientación del Estado y convierte a las diversas jerarquías eclesiásticas en aparato ideológico del Estado. Por este medio ejercerían, conjuntamente, la hegemonía de la dominación política de la clase más rica con las iglesias de mayor peso en las conciencias, como ocurrió en la experiencia ya referida del siglo XIX.

Otro factor que contribuye a caracterizar el siglo XIX consiste en identificar el proceso de construcción del Estado republicano y liberal en la diversidad de aspectos señalados como fuente de conflicto permanente en el orden político: desde la alianza entre el Estado y la Iglesia Católica en el período fundacional, hasta los desequilibrios políticos y sociales derivados de la aplicación del orden político y jurídico republicano, que hasta hoy han sido escasamente reconocidos por la historiografía hondureña. Tales desequilibrios –como se verá a continuación– trascendieron lo político-jurídico y afectaron el orden social, económico y cultural de diversas maneras y con algunas variantes durante el período.

### 1) El orden económico

El republicanismo liberal posterior a la independencia proclamó los principios de libertad, seguridad y propiedad, y a su vez constituyeron los principios organizadores del orden económico en los siglos XIX y XX; fundamento de toda visión sobre la economía y, en consecuencia, coherentes con los principios sustentados por el orden político y jurídico.

Una de las diferencias más importantes –sino la más importante–, con respecto del orden colonial fue que este reconocía diversas formas de tenencia y de derechos de propiedad, tales como los comunitarios consignados a favor de los pueblos indígenas y, además, la propiedad corporativa como la sustentada por las cofradías, ambos estrechamente vinculados con la Iglesia Católica.

El régimen republicano instaurado tras la independencia creó un desequilibrio en el régimen de propiedad de la tierra heredado de la colonia que iba más allá del derecho de propiedad implicando derechos comunales ancestrales o respetaba los derechos reglamentados a favor de las cofradías, gremios de artesanos y oficios y la iglesia. El régimen republicano decretó la primacía del individuo y, por tanto, de la propiedad privada individual, abriéndole así el paso a un largo proceso de apropiación lícita e ilícita de la tierra que en los hechos significaba la conversión de la propiedad comunal o ejidal en propiedad privada. Este proceso que rompía el equilibrio sobre el que había descansado el régimen colonial se transformó también en una nueva fuente de conflicto al conducir al despojo de las tierras comunales de los indígenas y los municipios. Aunque no existen investigaciones empíricas que lo demuestren en el caso de Honduras es probable que a los factores de inestabilidad política que sacudieron el siglo XIX se hayan sumado nuevos conflictos generados por la amenaza que representó la propiedad privada para la propiedad comunal o colectiva.

Este vendría a ser uno de los desequilibrios introducidos por el nuevo orden republicano con consecuencias como que la historiografía nacional debe despejar en torno a los orígenes de la propiedad agraria, su licitud y los resultados obtenidos por la concentración de la propiedad en unos pocos propietarios. El cuestionamiento hacia la eficacia y el rendimiento económico del gran latifundio, como el formulado en las décadas de 1960 y 1970, sigue vigente en los reclamos actuales de las organizaciones campesinas que exigen la reforma agraria; un tema que se sigue sin resolver por los diversos proyectos de modernización por los que ha atravesado Honduras.

Desde otra perspectiva la legislación republicana, al promover la hegemonía del individuo y la propiedad privada, también estimuló el desarrollo económico al incentivar la introducción de herra-

mientas y máquinas producidas por la revolución industrial europea como la importada en la década de 1840 por un empresario local para modernizar la minería hondureña. El equipo fue adquirido en Inglaterra y llegó hasta el puerto de Omoa. Sin embargo, su propietario se vio obligado a solicitar la colaboración de las autoridades para trasladarla hasta una aldea del occidente, por no contar con suficientes operarios para completar su tarea (*La Gaceta*, 1840).

Esta es una muestra de las dificultades que enfrentaba el orden económico republicano del siglo XIX que, a la vez, evidenciaba el interés empresarial al modernizar los remanentes de la economía colonial que a lo largo del siglo siguieron predominando y se concretaban en la ganadería y una agricultura local de subsistencia. A pesar de las dificultades enfrentadas para crear un sector dinámico y moderno basado en la propiedad privada y el individualismo económico, no cabe duda que fue en este orden en donde el conflicto entre modernización y tradición se evidenció más claramente, aunque no tanto como en el orden social.

## 2) El orden social

Los albores del siglo XIX, incluso la segunda mitad de dicho siglo, no solo fueron testigos de la introducción de las novedades políticas, ideológicas y jurídicas importadas por el régimen republicano, también presenciaron la supervivencia de una larga herencia colonial en su orden social. Este último no estaba constituido únicamente por las clases y castas de diferente origen étnico y social, sino también por la cultura, creencias y tradiciones adquiridas por estas durante los tres siglos de dominación colonial.

En este orden el republicanismo encontró mayores obstáculos para imponer sus propios valores, hábitos políticos y prácticas modernizadoras. No obstante, la transformación social de Honduras se venía produciendo desde la segunda mitad del siglo XVIII, cuando se aceleró el proceso de diso-

lución de las castas por obra del mestizaje. Tras la independencia, probablemente como resultado de las guerras anteriores y posteriores a la Federación y por los desequilibrios introducidos por el régimen republicano, es imaginable un incremento de la movilidad poblacional y un consiguiente aumento del mestizaje en el curso del siglo XIX.

Esta ambigüedad, entre los cambios sociales que se producen a pesar de todo le aporta una característica adicional al siglo XIX hondureño: que no es la ausencia del cambio social lo que dificulta los procesos de modernización, sino la lentitud de su marcha y muchas veces la incongruencia de estos con la rigidez de la voluntad que los impone, en lo que coincidieron el régimen colonial y el republicano. En esto estriba la importancia de estudiar estos fenómenos a través de los equilibrios y desequilibrios que aparecen en la disputa por la hegemonía entre la tradición y la modernización, visibles en los siglos XIX y XX.

## 3) Algunas conclusiones sobre el siglo XIX

En términos generales, la historiografía nacional del siglo XIX es escasa y se ha concentrado, fundamentalmente, en percibir los primeros tres cuartos del siglo XIX desde la óptica de la reforma positivista de 1876. Los ideólogos de dicha reforma difundieron la idea de que el proceso iniciado bajo su dirección constituía un parteaguas de la historia nacional, como sin duda lo fue en algunas de sus facetas.

Una característica de la crítica de los reformistas al pasado hondureño antes de la instauración de la reforma fue la de identificar lo pretérito como un período de “caos y anarquía”, que requería de su intervención para instaurar un orden duradero que garantizara la estabilidad política a través de un Estado identificado con la modernización y el progreso. En consecuencia, los reformistas de las postrimerías del siglo XIX dividieron la historia en dos períodos básicos, el anterior a la reforma dominado por los “salvajes e incivilizados” que pro-

movieron guerras fratricidas en la disputa por el botín que para ellos representaba al Estado y los civilizados acogidos bajo el estandarte del progreso y el cambio que lo concretaba.

La reforma se proponía enmendar tal estado de cosas basándose en una ideología de orden, progreso y civilización. La historiografía nacional ha hecho propia tal visión y desde esta no solo se ha idealizado la reforma de 1876 como una *“belle époque”* hondureña, sino que también ha servido para ver de soslayo el pasado lejano e inmediato a dicho proceso hasta convertirse en la referencia principal de la historiografía nacional. Así lo demuestra la escasa información disponible con base en datos empíricos extraídos de fuentes primarias, sobre el contenido concreto de los procesos históricos que antecedieron a la reforma durante el período 1800-1875. A pesar de que en estos se pueden identificar ensayos políticos orientados al cambio y la construcción del Estado nacional, empeño coincidente con el de la reforma positivista de 1876.

Esta perspectiva, entre otras razones de peso, pudo desalentar el estudio a fondo de otros períodos históricos del siglo XIX al ser asumida acríticamente por la historiografía del siglo XX y probablemente del siglo XXI. Como resultado, actualmente existe un vacío historiográfico con relación a temas tales como el impacto social de la turbulencia política en el espacio local desde la independencia hasta la reforma, así como las transformaciones políticas que tal evento provocó en el tejido social y en la reconfiguración de las redes de poder en los Gobiernos locales.

Al redirigir la atención y el interés de la historiografía hacia otros planos de la realidad de ese siglo — dimensiones locales, sociales, económicas y culturales —, esta debiera además proponer nuevas preguntas y pensar en nuevas aproximaciones a dicho siglo y su problemática más significativa. Este debería ser la base para proponer, sustentar y justificar una nueva agenda de investigación y estudio del siglo XIX hondureño.

### c. El siglo XX

El siglo XX no representó una ruptura inmediata con el siglo XIX, al contrario, durante su primera mitad se caracterizó por la continuidad observada en la construcción del Estado nacional. A pesar de la reaparición de las turbulencias políticas — con mayor frecuencia desde 1893 —, la ideología de progreso y civilización tuvo continuidad a través de la formulación de un pensamiento nacionalista que se propuso darle forma a la simbología nacional, las letras, el arte, la historia y la geografía así como de otras disciplinas que simultáneamente contribuyeron a consolidar la ideología progresista y nacionalista.

La educación y la institucionalización del sistema educativo creado desde la emisión del Código de Instrucción Pública en 1882 contribuyeron eficazmente a que el sistema educativo formara nuevas generaciones en los preceptos positivistas y utilitaristas contenidos en dicho Código. Asimismo, el sistema educativo contribuyó a afianzar la cobertura nacional de la autoridad del Estado especialmente en las cabeceras departamentales y algunos de los municipios más importantes.

En comparación con los fracasos obtenidos en consolidar la presencia del Estado a escala nacional a través del ejército, la red de carreteras o el mercado interno, la educación y su institucionalidad lograron establecerse y convertirse en la más extensa red estatal en contacto con los municipios y departamentos. A esta vinculación entre el asentamiento del sistema educativo y la consolidación del Estado nacional, justificada en la búsqueda del progreso y la civilización, se debe probablemente la importancia que el Estado le atribuyó a la educación, promoviendo reformas clave en el sistema en 1882, 1906, 1936, 1950 y 1975.

En 1906 se consideraba que el orden jurídico se había completado y consolidado con la emisión

del Código Civil, un proyecto de Constitución que no llegó a aprobarse y varias leyes y reglamentos secundarios. Sin embargo, la turbulencia política reinició en 1906 y a pesar de su intermitencia se mantuvo vigente hasta 1932, un cuarto de siglo en el que la sucesión presidencial apareció como la fuente principal de conflicto, culminando en la guerra civil de 1924 y la proclamación de la dictadura en 1936.

A pesar de la aparente estabilidad prevaleciente en el orden jurídico, los desacuerdos en el orden político provocaron controversias en torno al respeto debido al orden constitucional, cuya consecuencia principal fue el establecimiento de una intervención permanente de los Estados Unidos en los asuntos internos de Honduras al convertirse en árbitro de los conflictos políticos.

La ideología nacionalista osciló entre un fortalecimiento coyuntural y un debilitamiento estratégico hasta convertirse en uno de los más débiles de Centroamérica. Entre otros, por la pérdida de control sobre los asuntos internos por su propia incompetencia política, beneficiando así a los Estados Unidos, que además de árbitros políticos se convirtieron también en el símbolo más respetado del progreso social y la civilización industrial.

El debilitamiento progresivo del orden político durante la primera mitad del siglo XX sigue provocando dudas respecto de sus causas y de la responsabilidad específica que corresponde a los actores involucrados en el disenso político permanente. En la superficie aparecen los partidos políticos pero la existencia de estos como instituciones organizadas para el ejercicio del poder y una acción política eficaz, debe concitar nuevas investigaciones. Una de las debilidades historiográficas es la falta de conocimiento –también respecto del siglo XX– sobre el funcionamiento de los poderes locales, de su relación específica con el Estado y los intereses económicos que fueron anudándose desde que se produjo la convergencia entre modernización política y modernización económica a partir de la reforma de 1876.

A la vez, el debilitamiento del orden político provocó estancamiento o un abierto retroceso en cuanto a la construcción de ciudadanía, culminando con la instauración de la dictadura desde 1936 hasta 1948. El desequilibrio provocado por la dictadura en el orden político se concretó en el fortalecimiento de un solo partido (Nacional) y a reunir en torno a este y su proyecto dictatorial, los poderes locales y nacionales que consolidaron la alianza del poder político con el poder económico.

La investigación sobre los partidos políticos como intermediarios del poder a diversas escalas y de los poderes locales como intermediarios de las clases sociales u otra expresión corporativa, especialmente en la primera mitad del siglo XX, sigue en espera. Más aún en lo relativo a la construcción de ciudadanía y su participación en los procesos políticos, tanto en los períodos de turbulencia política como en los de normalidad.

Es evidente que la dictadura constituyó – además de ser el más prolongado Gobierno unipartidista – un largo paréntesis político en Honduras en el cual los partidos cesaron de ser intermediarios de la demanda política y social para convertirse: el Partido Liberal en un oponente despojado de poder y el Partido Nacional en un partido de Estado, oficial y jerárquico. De hecho, estos partidos políticos debieron esperar hasta la crisis política de 1956 y la aparición de los militares en la escena política para retomar su papel como agentes de la intermediación sociopolítica desde el Gobierno del liberal Ramón Villeda Morales (1957-1963).

### 1) El orden económico

La aplicación de la ideología de progreso y civilización fue el principal motor de las transformaciones que lentamente fueron produciéndose en el orden económico. Sin embargo, trajo consigo una paradoja: el conflicto entre el nacionalismo político iniciado por la reforma positivista y desarrollado en las primeras décadas del siglo XX y la desnacionalización de la economía a través

de una política paralela de concesiones sobre el territorio y los recursos naturales a empresas extranjeras, mineras y bananeras, desde 1880. Esta contradicción impactó en todos los órdenes, desde el jurídico-político hasta el orden económico y social. La promesa implícita en la ideología de civilización y progreso, complementada con un nacionalismo incipiente, cambió de manos pasando a poder de sus creadores de origen: los países con un grado superior de desarrollo en la economía capitalista.

En consecuencia, con el rumbo asumido por la política concesionaria y su nueva promesa modernizadora - inversión extranjera, ferrocarriles, puertos, economía exportadora -, se inició un nuevo despojo y un cambio de propietarios de las tierras entregadas en concesión a las compañías bananeras estadounidenses establecidas en la costa norte. La riqueza material y el poder político se concentraron por primera vez en manos del capital extranjero o quedaron bajo su influencia, creando así una matriz que seguiría repitiéndose en la historia sucesiva.

La extracción minera y la explotación bananera insertaron a Honduras en el ciclo del desarrollo capitalista de las últimas décadas del siglo XIX, coincidiendo este hecho con el fortalecimiento del Estado y de su constitución al concluir la dictadura en 1948. El orden económico sufrió una transformación profunda al insertar a Honduras en la economía internacional a partir del incremento de las exportaciones de banano a los Estados Unidos. No obstante, toda posibilidad de desarrollo quedó expuesta a la hegemonía del poder económico adquirido por el capital estadounidense en un amplio espectro de la agroindustria en la zona caribeña de Honduras.

Esta impronta del capital extranjero se mantuvo vigente durante el siglo XX y se sumó al poderío y la influencia alcanzada por los Estados Unidos en el orden político. Esto le dio al siglo XX hondureño una de sus características más decisivas: la ex-

trana dependencia económica y política respecto de los Estados Unidos de América hasta adquirir un carácter definitorio en todos los órdenes de la existencia de Honduras como nación.

## **2) El orden social**

El ciclo económico en el que ingresó Honduras desde 1880 no creó una clase obrera moderna a partir de las minas de San Juancito, sino con el inicio de la gran plantación bananera en la costa norte en las primeras décadas del siglo XX. Su extensión (una vasta región del país) hizo que el número de trabajadores de las empresas bananeras superara las expectativas del enclave minero en su mejor etapa.

El orden social sufrió una transformación importante por la aparición y crecimiento de una clase asalariada en una región específica y por el rápido crecimiento demográfico de esta, por los hábitos de trabajo y la influencia cultural de los Estados Unidos evidentes en toda la costa norte. Al iniciarse la segunda mitad del siglo XX irrumpieron en la misma región los movimientos sociales obreros y campesinos que se organizaron y fortalecieron durante la década de 1950. Su aporte a la construcción de una ciudadanía nacional portadora de derechos en el orden social, económico y político debe reconocerse como un rasgo particular de la segunda mitad del siglo XX.

## **3) El Estado desarrollista en la segunda mitad del siglo XX**

Al iniciarse la década de 1950 comenzó también un nuevo ciclo de modernización del Estado el cual coincide con un nuevo proceso de modernización económica. El período comprendido entre 1949 y 1963 mostró un notorio dinamismo económico y con ello aumentó la inversión pública; especialmente en infraestructura física y social. Los años gobernados por regímenes militares durante el período de 1963-1979 mostraron también un dinamismo propio, pero debieron enfrentar las

consecuencias de las crisis económicas internacionales. Los ensayos de diversificación de la economía se produjeron en ambos períodos, con resultados variables, pero en general insatisfactorios.

La irrupción de los militares en la conducción directa de la administración pública afectó el orden político basado en elecciones y el respeto a la alternabilidad en el Gobierno, afectando así un proceso largamente esperado por la población y desvirtuando los ensayos de construcción de ciudadanía iniciados en la década de 1950 al concluir la dictadura. La democracia fue puesta al margen, pero el fortalecimiento del Estado no se detuvo y se basó principalmente en el militarismo, cuya incidencia política y social trascendió al período de retorno a la democracia iniciado en 1980 – hasta la actualidad –.

#### **4) Conclusiones para caracterizar el siglo XX**

En lo esencial, son tres rasgos más característicos del siglo XX en cuanto a la secuencia del proceso construcción del Estado nacional. El primero es la centralidad del Estado en ambas mitades del siglo, aunque hasta la fecha la historiografía nacional ha puesto más énfasis en la primera. No obstante, en la segunda mitad el Estado ocupó el lugar principal en los procesos modernizadores y las transiciones iniciados en 1950, 1972, 1982 y 1990.

El segundo rasgo es la hegemonía de los proyectos económicos sobre los proyectos políticos en el cual los militares y sus gobiernos (1963-1979) jugaron un papel decisivo. La transición de 1982 puede considerarse un paréntesis que primó lo político; sin embargo, la hegemonía de lo económico sobre lo político retornó a su cauce en 1990. En la medida que prevalecía el proyecto económico, las elites hegemónicas reducían el valor atribuido tradicionalmente al proyecto político, lo cual, entre otros, legitimó el poder ejercido por los militares durante casi dos décadas consecutivas en la segunda mitad del siglo XX.

El tercer rasgo es la irrupción de un lento proceso de construcción de ciudadanía sustentado, en parte, por el peso político adquirido por los movimientos sociales y populares desde 1954, entre estos el de obreros, campesinos, mujeres, maestros y estudiantes y, en parte también, por la diversificación económica y social y el carácter corporativo que el orden social, económico y político fueron asumiendo durante la segunda mitad del siglo XX.

La primera mitad del siglo XX puede ser considerada como una prolongación del siglo XIX en cuanto a la continuidad del proceso de construcción del Estado y por la vigencia de la ideología de civilización y progreso más su complemento, el nacionalismo político. En este período se consolidó el proceso iniciado por la reforma de 1876 a través de la modernización institucional, las concesiones al capital extranjero, la atracción de inmigrantes blancos y la ansiada estabilidad política impuesta por la dictadura de 1933 a 1948.

Durante la primera mitad del siglo, el Estado y su legislación mantuvieron vigente la ideología liberal del siglo XIX, manifiesta en la escasa intervención del Estado en la economía que quedó en manos del capital extranjero y la iniciativa privada nacional siguiendo los preceptos del liberalismo clásico. En lo político se mantuvo vigente la matriz oligárquica de ejercicio del poder heredada de la reforma de 1876.

Fue en la segunda mitad del siglo XX cuando el contexto político, económico y social manifestó un giro trascendental al establecerse rupturas importantes en materia tales como la intervención del Estado en la economía implicando el abandono del liberalismo clásico, la aceleración de los procesos modernizadores en consonancia con la inserción de Honduras en los nuevos ciclos económicos motivados por los avances y crisis periódicas del orden capitalista internacional.

Durante el siglo que se consolidó el intervencionismo estatal en la economía puede establecerse entre 1949 y 1989 hasta su primera crisis por la instauración del neoliberalismo en la última década del siglo XX. En este proceso de cuatro décadas de duración se destacó la discordancia entre la modernización económica y la modernización política, tanto que durante el período entre 1963-1979 – fase en la que el intervencionismo estatal alcanzó su pico más alto -, los partidos políticos heredados del siglo XIX tendieron a desaparecer y a cederle su lugar a los militares como únicos intermediarios del poder.

Sin embargo, este mismo período concuerda con una mejora sustantiva de algunos indicadores económicos y la marcha general de la economía. Mientras que el Estado de derecho, la democracia y la alternabilidad en el poder desaparecieron. En consecuencia, al agotarse los Gobiernos militares y acentuarse el peso del neoliberalismo a escala internacional al iniciarse la década de 1980, el período de 1980-1990 se transformó en una etapa de transición en lo político y lo económico.

En la década de 1980 hubo simultáneamente crisis política y crisis económica, sin embargo, no hubo – desde el Estado - una propuesta de modernización como había ocurrido en transiciones anteriores. En su lugar se impuso el retorno al poder de los partidos políticos y los grupos de poder económico más tradicionales; la instalación de los parques industriales maquiladores en la misma década fue resultado de las “compensaciones” ofrecidas por los Estados Unidos por los costos de la guerra fría en Honduras, de políticas estatales orientadas hacia tal fin. La nueva propuesta para modernizar el Estado debió esperar hasta los primeros años de la década de 1990 que sirvió para reafirmar la subordinación de todo proyecto político futuro a la hegemonía del proyecto económico como se constata en la actualidad en que tal proyecto despliega su expresión más radical.

Desde una perspectiva crítica se puede afirmar que la historiografía nacional ha focalizado su atención en el capital extranjero invertido especialmente en las plantaciones bananeras de la costa norte y las reacciones políticas y sociales desatadas contra estas, reviviendo –historiográficamente – el nacionalismo de la primera mitad del siglo XX. De igual manera, la historiografía de la segunda mitad del siglo XX centró su atención en el orden económico y social creado por el capital extranjero en la costa norte, marginando o ignorando el estudio de los departamentos interiores y sus municipios.

El resultado ha sido una orientación historiográfica hacia el estudio de la porción geográfica en la que comenzó a predominar el capitalismo y su modelo de relaciones socioeconómicas asumiendo así la postura dominante desde el positivismo filosófico del reformismo decimonónico que privilegiaba los avances del progreso y la civilización, en menoscabo de un mundo rural percibido como “salvaje” y semicolonial, rezagado económicamente y, por tanto, al margen de la civilización.

A esta visión contribuyó también la modalidad ortodoxa del marxismo difundida en Honduras desde la década de 1950 que veía de soslayo y como una rémora del progreso social al mundo no industrializado. Un balance a fondo de la historiografía nacional, especialmente de la segunda mitad del siglo XX, daría como resultado la escasez de estudios relacionados con el mundo rural, los departamentos y municipios ubicados al margen del proceso de industrialización por la ausencia del capital extranjero.

En consecuencia, la historiografía nacional de la segunda mitad del siglo XX carece del conocimiento empírico indispensable para dar cuenta del proceso de cambio ocurrido en las elites gobernantes y en la base de la sociedad durante las sucesivas etapas de modernización y de las diversas facetas presentadas por el conflicto entre tradición y modernización que afectaron al conjunto de la sociedad hondureña en el siglo XX.

Tal historiografía se ha limitado a reconocer que la tradición y la modernización poseían espacios propios en la geografía, la economía, la política y la sociedad, sin ahondar en el conocimiento de las redes que construyeron el poder a diversas escalas y la evolución particular de los procesos políticos, económicos y sociales, especialmente en el nivel municipal y departamental. Un ejemplo palpable de ello es la notoria ausencia de estudios de caso, que servirían para fundamentar o complementar los estudios focalizados en el plano nacional.

El énfasis “civilizatorio”, “progresista” o “desarrollista” que predominó en la historiografía de la segunda mitad del siglo XX, privó por esta vía de conocer el entramado de las relaciones políticas y sociales vinculadas a la construcción de modalidades específicas de poder social, económico

y político en la mayor parte de Honduras, especialmente en donde se situaba el mundo rural tradicional. En esta medida, la historiografía de tal período, con las excepciones del caso, mantuvo vigente la ideología de civilización y progreso de la reforma de 1876 con algunas adiciones desde la década de 1950 que no discordaban del todo con esta.

La construcción de una nueva agenda orientada a fortalecer la investigación social, histórica y política no puede obviar este hecho. Además, dicha agenda tampoco puede ignorar la necesidad teórica y práctica de iniciar un proceso de revisión del lugar que deben ocupar los temas soslayados en el pasado; asimismo, promover una obligada revisión de las perspectivas desde las que se ha construido el conocimiento ya adquirido sobre los procesos antes mencionados.

## CAPÍTULO 2:

# CONSTRUCCIÓN DEL ORDEN JURÍDICO-ECONÓMICO DEL ESTADO HONDUREÑO (1990-2015)

### a. Introducción

La reforma del Estado hondureño a partir de 1990 ha estado condicionada por la vigencia de un modelo que se caracteriza por ser de corte neoliberal al privilegiar objetivos de estabilización económica en contra de los objetivos de desarrollo, proponer reformas estructurales para eliminar trabas al comercio y garantizar derechos de propiedad e incentivos a la inversión externa, así como trasladar gran parte de las competencias públicas al ámbito privado.

Los esfuerzos por caracterizar este tipo de Estado han sido insuficientes ya que todavía no se ha integrado una visión global en la cual aspectos económicos, políticos, sociales, jurídicos e institucionales sean parte de ese todo. En lo económico también persiste una visión fragmentada de las intervenciones y políticas por períodos de Gobierno que no permite identificar un curso de acción de reformas ejecutadas. Esta es, quizá, la principal motivación para que la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) a través de la Dirección de Investigación Científica y Posgrados, tome la iniciativa de realizar un estudio de tal naturaleza.

El objetivo general de este capítulo es caracterizar al Estado hondureño en su dimensión social, económica y jurídica, en el marco de los procesos de reforma estructural entre 1990 y 2015, destacando los principales cambios que ha experimentado en el período señalado, propiciando los espacios para la reflexión, el debate y la capacitación sobre este tema en la UNAH. Un objetivo específico de este estudio, es la caracterización de las grandes reformas de tipo jurídico-económico.

Una primera aproximación metodológica al tema es el sustento teórico que está detrás de las reformas del Estado hondureño que tienen asidero en la ideología y políticas de corte neoliberal en especial lo concerniente a los componentes del ajuste económico: de corto plazo y de tipo estructural. Sin embargo, este proceso de adopción y práctica de políticas neoliberales es impuro por la falta de continuidad de las mismas, profundidad, la resistencia de ciertos grupos empresariales, gremiales y de interés (maestros, por ejemplo) para ponerlas en práctica; pero, ante todo, de líderes de partidos políticos por suavizarlas, ampliando el alcance de los programas de compensación social, creando instituciones de apoyo a la institucionalidad pública tradicional o resistiendo con leyes (o retraso de otras) el llamado ajuste económico de “shock”.

A partir de esta hipótesis de trabajo la premisa fundamental es que los cambios suscitados en el Estado hondureño en sus aspectos jurídicos-económicos responden a una lógica de intervención de políticas públicas que privilegia la no participación del Estado en las actividades económicas, es decir, liberalización de las trabas para que el mercado funcione. Este proceso “liberalizador” se expresa no solo en la normativa jurídica (nacional e internacional) que le da vida, sino también en políticas de Gobierno que buscan, en primera instancia, estabilizar la economía, pero también propiciar cambios sustanciales en las estructuras productivas y de comercio acompañado de una nueva institucionalidad pública teóricamente más racional. En tal sentido, se definen cuatro (4) intervenciones para guiar la investigación:

1. La descripción del marco conceptual y las políticas que caracterizan al modelo neoliberal.
2. El marco jurídico de soporte a la vigencia de dicho marco conceptual y políticas.
3. Las reformas institucionales derivadas.
4. Los efectos y posibles impactos.

Sobre la primera intervención el esfuerzo se orientó a la revisión de la literatura existente en Honduras pero sobre todo a la información internacional. Se buscó identificar aquella que se considera el sustento teórico del modelo neoliberal que sirve de base a la ejecutoria de políticas y reformas jurídicas-institucionales. Sobre la segunda, se realizó un rastreo preliminar de la legislación publicada vigente desde 1990 sobre la reforma introducida para dar vida a las políticas y acciones. También se documentó la información de la nueva institucionalidad creada que, supuestamente, sustituye a la anterior; igualmente, se identificaron aquellas reformas a la legislación que modifican parcialmente la institucionalidad existente. Finalmente, se construyó una serie de información sobre la evolución de variables económicas, financieras y sociales que permitan medir y explicar los efectos e impactos de las políticas ejecutadas partiendo de los grandes objetivos que guían este tipo de modelos.

La documentación de soporte de esta investigación se integró en un registro de fichas de obras de autores, un repositorio de la legislación existente y la serie o base de información sobre evolución de las principales variables económicas y sociales; esta información fue entregada por la asistente de investigación a la Coordinación General del Estudio, por lo que es también parte integral de este informe.

## **b. Aspectos conceptuales y operativos de la reforma del Estado hondureño**

Los economistas clásicos (Smith, 1986) definían al menos tres funciones para el Estado en las cuales no participaban ni estaban interesados en participar los agentes privados. La primera es la defensa de la soberanía nacional frente a las fuerzas externas; la segunda es la preservación de la seguridad y paz interna; finalmente, el partimiento de la justicia con respecto a la protección de derechos adquiridos (derechos de propiedad, por ejemplo). Los llamados economistas institucionalistas<sup>5</sup> ligados a la escuela neoclásica reconocen que existen fallas de mercado por lo que el Estado debe intervenir para promover la eficiencia de los mercados y la equidad en la asignación de recursos para evitar el poder de mercado que limita la libre competencia; fallas relacionadas con el acceso a la información por los agentes económicos y distorsiones en el sistema de precios que causan los oligopolios y monopolios.

En lo político, las funciones iban acorde a valores y principios del liberalismo social para garantizar en forma plena los deberes y derechos de los ciudadanos a la organización y participación política, la representación y el ejercicio del voto producto de una democracia representativa en poderes independientes, donde el pueblo (llamado soberano) se considera el poder real del que emanan los demás poderes constituidos (Mill, 1986).

Esta concepción de competencias y funciones del Estado ha venido siendo ajustada de acuerdo a

<sup>5</sup> La llama escuela neoinstitucionalista argumenta que los hechos económicos tienen su origen en factores explicativos ligados a las instituciones entendidas estas como organizaciones, normas, costumbres, leyes, prácticas y tradiciones que explican el funcionamiento de una sociedad y economía. Se destacan entre los principales exponentes dos premios nobel de economía: Ronald Coase (1991) y Douglas North (1993).

la percepción que tienen los países y gobiernos, que en el caso particular de Latinoamérica deriva del modelo de desarrollo adoptado. Un modelo más liberal asume como válidas gran parte de las funciones y competencias anteriores, pero también, en su versión neoliberal actual, que actores privados ejerzan estas competencias clásicas asignadas al Estado o, por lo menos, participar en la provisión de bienes públicos como la defensa y seguridad. Un modelo menos liberal asume que deben existir ajustes a dichas competencias y funciones, como en el caso de la institucionalización de mecanismos de gestión pública en favor de una economía de mercado más regulada y la protección de la asignación de recursos para la salud y educación prebásica y básica.

Osvaldo Sunkel ha señalado, con razón, que:

En la medida que los objetivos de reducción del tamaño del Estado, la privatización de los bienes y servicios públicos, desregulación y el traslado de competencias a gobiernos locales con la descentralización se cumplan, surgen nuevas necesidades para justificar la intervención del Estado, por ejemplo la regulación de las actividades de los agentes privados y protección social de grupos vulnerables frente a la apertura comercial. (2006, pág. 36)

La visión neoliberal del desarrollo muy en boga en países latinoamericanos (Brasil, Argentina, Chile) a partir de finales de la década de los sesenta y principios de los años setenta, cuando hizo “aguas” el modelo de desarrollo sustentado en un Estado interventor o protector de tipo keynesiano, que surgió en respuesta a los problemas e insuficiencias del modelo liberal-clásico de menor Estado a finales de los años veinte y principios de los treinta, también es contentiva de un componente ideológico en políticas económicas que no importando las causas explicativas de los hechos económicos, las soluciones propuestas son las mismas. Una de ellas es aquella que reza que en todo momento y en todo lugar la inflación es

un fenómeno monetario, aun cuando exista suficiente evidencia de factores causales como la especulación de precios, los problemas de rigidez en la estructura productiva y los impactos negativos de las crisis mundiales que se manifiestan en caídas del producto, aumento de precios de las materias primas, fugas de capitales y ataques especulativos sobre las monedas de los países. Otra muy en boga actualmente, es asumir como sinónimo de desarrollo el concepto de crecimiento económico, sin importar los problemas de concentración de ingresos y riqueza, desigualdad económica y falta de inclusión social que genera.

### 1) El sustento teórico e ideológico

En lo económico el modelo neoliberal recurre a sus fuentes iniciales inspiradoras, el llamado liberalismo de los economistas clásicos y, por conveniencia, a las fuentes del liberalismo político y social. No obstante, dos de sus teóricos más conspicuos, Friedrich Von Hayek (1986) y Milton Friedman (1982), desarrollan con más profundidad esta concepción. Los argumentos de Hayek se centran en la crítica directa al Estado benefactor muy popular en los países latinoamericanos después de los acuerdos de Breton Woods, pero sobre todo la crítica al totalitarismo de Estado y su principal instrumento la planificación centralizada y burocrática, caso de la URSS. Para Hayek no existe un conocimiento perfecto en la economía capaz de sustituir las ideas, motivaciones y aspiraciones de los individuos actuando libremente, sin controles ni ataduras a gobiernos autoritarios. Hay que desechar sistemas e instrumentos de planificación y liberar las iniciativas individuales y fuerzas del mercado. En el caso de Friedman, su crítica se orienta a demostrar que la participación del Estado en la economía es ineficiente; no permite que funcione libremente el sistema de precios y la expansión de los medios de pagos (entiéndase como oferta monetaria) provoca aumentos de la inflación y merma el crecimiento del empleo y producto nacional. Pero también, en lo

político, Friedman (1980) es del criterio que no debe estar en una sola mano el ejercicio del poder económico y poder político, ya que ello conduce a la tiranía y acaba con las libertades individuales.

Este último punto ha vuelto la mirada a los aspectos ideológicos del modelo neoliberal, en tanto que la práctica latinoamericana demuestra que los mejores resultados con su aplicación se alcanzaron estando en el poder gobiernos autoritarios y violadores de las libertades individuales y públicas, por ejemplo la dictadura militar del general Augusto Pinochet en Chile. Se trata de imponer un dogma económico para alcanzar objetivos de corto plazo (control de la inflación, déficit fiscal, oferta monetaria, balanza de pagos) como requisito para un crecimiento sostenido. Los objetivos y aspiraciones de los pensadores clásicos del liberalismo social y político se dejan a un lado en aras de la estabilidad económica, un requisito para alcanzar el desarrollo económico y social.

Este modelo económico denominado neoliberal por la influencia de las ideas monetaristas, que fue acogido no solo por Gobiernos sino también por organismos financieros internacionales, en especial el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), tuvo resultados favorables en el control de la inflación y estabilidad de la economía, pero no en generar rápido crecimiento económico. A ello se sumó el agravamiento de problemas sociales como el alto desempleo y pobreza, acompañado de una violación sistemática de los derechos humanos, en especial sociales y políticos. En Chile, por ejemplo, se prohibió el derecho a huelga y mutiló el derecho a la organización y participación política (Vergara, 1980) con la veda del ejercicio del voto y conformación de la institucionalidad democrática; grupos de interés como las organizaciones magisteriales, fueron desarticuladas y se tornó voluntaria la cotización gremial, con lo cual se debilitó la capacidad de incidencia de estos grupos en las decisiones de política económica y en las conquistas salariales.

Frente a los problemas de bajo ritmo del crecimiento económico, inversión, empleo y crisis de endeudamiento creciente, la respuesta de los monetaristas neoliberales y de los Organismos Financieros Internacionales (OFI) fue el ajuste estructural, o sea, nuevos enfoques teóricos para eliminar las distorsiones en los sistemas de precios, promover y atraer inversión extranjera, potenciar en forma rápida la participación de los actores privados en la prestación y entrega de bienes y servicios públicos y la privatización de la institucionalidad pública creada; es decir, la propuesta de un menor Estado.

A la par de nuevos enfoques teóricos en materia de estabilización económica detrás del ajuste estructural está también la profundización de las ideas liberales en beneficio de economías de países de mayor desarrollo y corporaciones transnacionales. El ajuste estructural es uno de los principales instrumentos para la integración del capital transnacional en sectores económicos estratégicos como la agricultura, energía y ambiente, ya que se eliminan barreras de entrada para el capital y empresas, garantiza la propiedad de bienes y activos y seguridad de las inversiones. El concepto del Estado mínimo o Estado invisible favorece la participación de estas empresas que se benefician de las concesiones otorgadas, los incentivos tributarios y devaluaciones, como de la flexibilidad del mercado de trabajo y congelamiento de los salarios.

Esto abre una competencia de los países de menor desarrollo por atraer capitales a cambio de ofrecer bienes públicos como el territorio a los inversionistas, lo que va en contra de la concepción clásica de las funciones y competencias asignadas al Estado, donde el ejercicio de la soberanía nacional no puede ser delegada a los agentes privados ni compartida. El otorgamiento de estas concesiones va acompañado de políticas y programas compensatorios a los efectos negativos del ajuste económico que afecta la inversión pú-

blica y empleo, pero también el bolsillo de la población en cuanto al acceso a bienes y servicios públicos que se vuelven más caros.

La insuficiencia de la compensación económica y social favorece la vigencia de prácticas autoritarias y represivas, en tanto la institucionalidad pública tradicional con competencias para entregar estos bienes y servicios se debilita, provocando un desgarramiento en el tejido social-institucional que afecta no solo las posibilidades de reproducción material de la sociedad, sino el ejercicio de derechos ciudadanos. Esto es, el ejercicio de la democracia como forma de Gobierno, pero, favorece también la vigencia de una práctica política destinada a aquella población en situación de pobreza e indigencia focalizada para ser beneficiaria de transferencias monetarias que se materializan a través de la entrega de bonos, alimentos y zapatos por ministerios sectoriales y la propia Presidencia de la República.

La compensación social es parte del ajuste económico y un componente de las políticas neoliberales de nuevo cuño, en la cual cada vez más se provisionan recursos de este tipo en los programas de ajuste para hacer menos doloroso el impacto de las políticas; en tal sentido, el Estado se debilita en la provisión de bienes y servicios públicos, pero se fortalece en lo militar y en lo social con la compensación que concentra grandes recursos externos y públicos; visto esto último como una “intervención deliberada” por proteger aquella población vulnerable que vive en pobreza y excluida de los beneficios de la economía de mercado y los tratados y acuerdos comerciales.

Se fortalece también en lo político en tanto la centralidad del poder y concentración de los recursos debilita la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y de la oposición política, volviendo disfuncionales los mecanismos de representación. Guillermo O’Donnell (1997) señala que “el concepto de Estado conlleva dentro un componente de dominación política que se

ejerce sobre una sociedad en un territorio determinado; es decir, la capacidad de imponer la voluntad de unos sobre otros, incluso por la fuerza.”

## 2) Marco de políticas e instrumentos

Los programas de ajuste y estabilización económica ortodoxa tienen un respaldo fuerte en la concepción de los pensadores neoliberales, pero también en enfoques e instrumentos de política económica. La estabilización económica privilegió en un primer momento el uso de instrumentos de política monetaria y cambiaria, ejerciéndose control sobre la oferta monetaria y demás medios de pagos, decretándose la devaluación como instrumento de ajuste interno y externo, orientados ambos a disminuir los déficits fiscales, inflación y desequilibrio externo.

Es un enfoque de políticas altamente recesivo por la caída del empleo y producto, pero también de las remuneraciones reales al acelerarse la devaluación e inflación. En países como Chile fue exitoso en el control de la inflación y disminuir el déficit fiscal, sin embargo, a un mayor plazo las medidas ejecutadas terminaron por afectar variables reales como la inversión, empleo y producto per cápita, sumado a los salarios, sueldos y demás bonificaciones percibidos por la población (Meller, 1998). Otros economistas neoliberales como Edwards son del criterio que “Chile además de ser una experiencia exitosa en el crecimiento, esto se explica por el programa económico ejecutado de más mercado, es de los pocos países que brilla con luz propia, superando a aquellos que cayeron en la tentación del populismo.” (2009). Este autor da a entender que el sacrificio que conlleva la vigencia de una política económica contractiva de beneficios y conquistas sociales es necesario frente a las oportunidades y potencialidades de una economía liberalizada de las trabas impuestas por el Estado.

En un segundo momento con la crisis de la deuda externa y los pagos internacionales las políticas

de corte monetarista se combinaron con políticas fiscales y financieras para aumentar las recaudaciones tributarias y disminuir gastos, así como para honrar los pagos por servicio de la deuda externa. Estas políticas impactaron negativamente en el funcionamiento de la institucionalidad pública ya que afectaron, además de los pagos de salarios, aquellos recursos orientados a la ejecución de proyectos de inversión social.

Ambas políticas (monetarias y fiscales) resultaron insuficientes para acelerar el ritmo de crecimiento del PIB, reducir la pobreza y mejorar la racionalidad pública en la entrega de bienes y servicios a la población. La vigencia de programas de ajuste estructural avalados por los OFI, fue la respuesta a esta insuficiencia, pero también una estrategia para uniformar sus intervenciones en la aplicación de políticas económicas y uso de instrumentos monetarios, fiscales, financieros y de comercio exterior en los países latinoamericanos. El llamado Consenso de Washington fue una especie de decálogo sobre el tipo de políticas y reformas que se debe ejecutar (Rangel, 2012).

Estas políticas incluyeron la liberación del sistema de precios y trabas al comercio exterior, otorgamiento de derechos de propiedad a las personas (independientemente si la tierra cumple su función social), los incentivos a la inversión extranjera y privatización de empresas públicas en sectores estratégicos (energía, telecomunicaciones, infraestructura económica, minería, ambiente) como también la promoción de una nueva institucionalidad con pleno o parcial abandono de la planificación como instrumento del desarrollo. El ajuste estructural se extendió a los sectores sociales con la liberalización del mercado de trabajo, la prestación de servicios de salud, educación y aseguramiento social por agentes privados, liberalización de los flujos de capitales y capital financiero, siendo lo más reciente la venta del territorio y soberanía nacional. En este sentido, de manera concluyente:

Vemos cómo la utopía neoliberal tiende a encarnarse en la realidad en una suerte de máquina infernal, cuya necesidad se impone incluso sobre los gobernantes. Como el marxismo en un tiempo anterior, con el que en este aspecto tiene mucho en común, esta utopía evoca la creencia poderosa —la fe del libre comercio— no solo entre quienes viven de ella, como los financistas, los dueños y gerentes de grandes corporaciones, etc., sino también entre aquellos que, como altos funcionarios gubernamentales y políticos, derivan su justificación viviendo de ella. Ellos santifican el poder de los mercados en nombre de la eficiencia económica, que requiere de la eliminación de barreras administrativas y políticas capaces de obstaculizar a los dueños del capital en su procura de la maximización del lucro individual, que se ha vuelto un modelo de racionalidad. Quieren bancos centrales independientes. Y predicán la subordinación de los estados nacionales a los requerimientos de la libertad económica para los mercados, la prohibición de los déficits y la inflación, la privatización general de los servicios públicos y la reducción de los gastos públicos y sociales (Bourdieu, 2013: 3).

### 3) Las principales reformas

En 1982 Honduras retomó el rumbo perdido, es decir, la democracia representativa como forma de Gobierno. Un presidente constitucional llegó al poder después de más de 17 años de gobiernos militares de facto. Es un gobierno que hereda una institucionalidad pública orientada a aumentar la entrega de bienes y servicios a la población ampliando las funciones y competencias públicas del Gobierno central a las regiones, departamentos y municipios con la vigencia del sistema de planificación; pero, también se hereda un país en crisis económica y social exacerbada por los conflictos armados y la violencia en la región, de los cuales Honduras es un actor principal.

En el período de 1980-1989, la tasa de crecimiento del PIB anual fue de dos punto siete por ciento (2.7%) y del PIB per cápita negativo era de menos cero punto seis por ciento (-0.6%). El déficit fiscal creció a una tasa de siete punto tres por ciento (7.3%) anual y la deuda externa a nueve por ciento (9%) con una tasa de crecimiento de la inflación de seis punto dos por ciento (6.2%). Se acumularon pagos por cerca de 300 millones de dólares que volvieron al país inelegible para créditos en la banca internacional. Asimismo, eran evidentes las distorsiones en el sistema de precios, en especial del tipo de cambio y la pérdida creciente de reservas monetarias internacionales.

Algunos autores (Hernández, 1987) sitúan las políticas neoliberales durante la década de los ochenta, con la aprobación del programa de titulación de tierras como sustituto de la política de entrega de tierras a los campesinos por el Instituto Nacional Agrario (INA), la vigencia de los convenios de préstamo “stand by” con el FMI e injerencia del Gobierno de los Estados Unidos en la políticas económicas del país con el llamado Plan *Reaganomic* para Honduras, pero es a partir de los inicios de la década de los noventa cuando cobran mayor vigencia. En la década de los ochenta, los gobiernos todavía resisten las presiones del FMI por devaluar la moneda, eliminar los controles de precios internos, comercio y reformas estructurales (incluyendo la reforma del Estado).

En 1990, con el ascenso al poder del presidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1993) las políticas económicas, sectoriales y reforma institucional propuestas dan vigencia al llamado modelo neoliberal de la economía hondureña. En trabajos anteriores (Suazo, 2010) se ha demostrado que estas políticas se fundamentaron en el logro de dos (2) objetivos o propósitos fundamentales: reordenar la economía y provocar cambios estructurales. El llamado reordenamiento no es otra cosa que la eliminación de las distorsiones en el sistema de precios

introducidas por el Estado, caso particular del tipo de cambio, tasas de interés y aranceles a las importaciones, acompañado de acciones destinadas a eliminar exoneraciones fiscales, aumento de impuestos y reducción de déficits existentes (fiscal y externo) para volver a ser sujeto de crédito al país con la banca multilateral y honrar los compromisos financieros<sup>6</sup>. Con los cambios estructurales se busca abrir más la economía al comercio, promover la inversión extranjera, garantizar derechos de propiedad y racionalizar las funciones y competencias públicas, incluyendo la venta de empresas al sector privado.

Estas reformas se introdujeron con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía, promulgada mediante Decreto 18-90 del 12 de marzo de 1990 y la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA), promulgada mediante el Decreto 31-92 del 5 de marzo de 1992. Esta última, provoca cambios sustanciales en la forma como venía operando la institucionalidad agrícola y forestal.

En primer lugar, introduce reformas al organigrama del INA para fortalecer las acciones de titulación y compra de tierras en detrimento de la expropiación y adjudicación de tierras, crea el programa de reconversión empresarial del sector reformado incluyendo las figuras de la coinversión y arrendamiento de tierras y elimina el aval solidario de la Dirección del INA para el otorgamiento de créditos por el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) a los campesinos; también privatiza los silos regionales del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA), crea la reserva

<sup>6</sup> Con parte del programa de ajuste económico (Decreto-18-90) se logró la aprobación de un acuerdo “stand by” con el FMI que se incumplió al final del período de Gobierno, pero también se suscribió en 1992 el primer ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*), contenido de las reformas estructurales en sectores estratégicos e institucionalidad del Estado el cual también fue incumplido por aumentos de déficit fiscal.

estratégica de granos y la banda de precios, con lo cual se eliminan los precios de garantía para la compra de granos básicos por el Estado a los productores. Igualmente restringe el otorgamiento de los créditos al sector reformado y privatiza servicios de asistencia técnica, extensión agrícola e investigación tecnológica. Asimismo, crea el Consejo Nacional de Desarrollo Agrícola (CODA) liderado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) donde se evidencia un debilitamiento creciente de las funciones de planificación del sector. En materia forestal, se permite que el sector privado participe en la explotación y comercialización de la madera.

Las reformas anteriores fueron apoyadas por la Ley para la Modernización del Estado, aprobada el 11 de diciembre de 1991 que contempla la figura de la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado (CPME). Una de sus principales atribuciones es la formulación de políticas nacionales y la evaluación de los resultados obtenidos con la gestión pública, pero también impulsar el proceso descentralizador y la participación del sector privado en la entrega de bienes y servicios públicos.

Igualmente, se evidenció un apoyo del Gobierno a los grupos afectados con las políticas de ajuste económico en situación de riesgo social y pobreza. La creación del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y del Programa de Asignación Familiar (PRAF) fueron los dos principales instrumentos para ello;<sup>7</sup> posteriormente, reforzados con la creación del Fondo Social para la Vivienda (FOSOVI), mediante el Decreto No. 187-91 de octubre de 1991 y vigente a partir de diciembre de dicho año. El FHIS fue una respuesta a las demandas de los sectores sociales y Gobiernos locales para ejecutar proyectos en forma rápida de beneficio para la población; el PRAF para sub-

vencionar los alimentos y útiles y entrega de bonos a familias vulnerables al ajuste; el FOSOVI para conformar una política de vivienda social y ejecutar proyectos habitacionales de bajo costo con el aporte y participación de los beneficiarios.

La creciente inestabilidad económica y financiera con recurrentes déficits fiscales, monetarios, balanza de pagos y endeudamiento ha puesto de manifiesto las crisis que han requerido la profundización de las medidas de ajuste así como aquellas de tipo estructural, incluyendo las reformas del Estado hondureño. Este marco jurídico de profundización del ajuste económico y la modernización del Estado, se ha complementado con

la insuficiencia de la compensación social que no solo ha vuelto permanente, sino que una condición necesaria para profundizar dicho ajuste.

Los Gobiernos del período 1994-2001 dieron continuidad a las políticas anteriores, tratando de suavizar — caso de la devaluación, congelamiento y deterioro de sueldos y salarios—, sus impactos negativos en la población; ampliando incluso los recursos destinados a la compensación social. No obstante, se destaca que el proceso de ajuste estructural continuó su curso y a la par de las medidas compensatorias se ejecutaron otras para facilitar la participación de los agentes privados en la entrega de bienes y servicios prestados por el Estado.

El 1994 se aprueba la Ley de Reestructuración de los Mecanismos de Ingresos y la Reducción del Gasto del Sector Público, el Fomento de la Producción y la Compensación Social (Decreto No. 135-94), con el objeto de ampliar la base del ISV e impuesto selectivo al consumo, crear la tasa única anual por servicios de vías públicas, un impuesto temporal sobre el activo neto (1%) y se elimina el factor de valorización aduanera (FVA) para ajustar la tasa de cambio por el Banco Central de Honduras (BCH), dando paso al régimen de subasta pública de divisas, con una banda

7 El FHIS fue creado mediante el Decreto No. 12-90 del 22 de febrero de 1990 y el PRAF mediante el Decreto No. 1208 de julio de 1990 y Decreto No. 2010-A del 5 de noviembre de 1990

cambiaría. Igualmente, se reactiva el ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*) que de nuevo se interrumpe en 1997 por incumplimiento y se crean los certificados de absorción monetaria (CAM) para controlar los niveles de liquidez del sistema bancario, reduciendo el porcentaje de encaje bancario al treinta y uno por ciento (31%), considerado alto por los bancos.

Con apoyo técnico del Banco Mundial se crea mediante el Decreto No. 82-2004 del 28 de mayo de 2004 la Ley de Propiedad que da vigencia al Instituto de la Propiedad (IP), orientado a regular el estado de los predios rurales y urbanos y garantizar plenos derechos a sus ocupantes, independientemente del tamaño y función social que cumplen las tierras rurales. De igual modo, mediante el Decreto No. 159-94 del 17 de diciembre de 1994, se crea la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas (SEFIN) buscando su independencia técnica e incluso presupuestaria, de las presiones políticas y de grupos económicos.

Una de las principales reformas introducidas fue la Ley que contempla la creación de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (Decreto No. 155-95) de noviembre de 1995, la que sustituye funciones que venía ejecutando la Superintendencia de Bancos adscrita y dependiente directamente del BCH (Banco Central de Honduras)<sup>8</sup>. Se crea como un ente desconcentrado de la Presidencia de la República, adscrita al BCH, que funciona con absoluta independencia técnica, administrativa y presupuestaria, lo que implica que los propios bancos privados financien parte de su planilla de empleados. Igualmente, se introdujeron reformas a la Ley del BCH que tendrán por objeto

8 Con la creación de esta Comisión se buscaba aumentar la capacidad de regulación de las instituciones financieras, estableciendo multas a los bancos por el no cumplimiento de los recursos de capital mínimo exigidos; el argumento era que la Superintendencia del BCH era débil y enfrentaba problemas para regular a dichos bancos.

velar por el mantenimiento del valor interno y externo de la moneda nacional y propiciar el normal funcionamiento del sistema de pagos. “Con tal fin, la institución formulará, desarrollará y ejecutará la política monetaria, crediticia y cambiaria del país.” En su ley constitutiva de creación el objeto del BCH es promover las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias que sean más favorables para el desarrollo de la economía nacional (República de Honduras, 2004, p: 5).

Con estas reformas se busca que el BCH no genere inestabilidad en el sistema económico al emitir mucho dinero sin respaldo<sup>9</sup> en aras de estimular los sectores productivos, lo cual, en el argumento monetarista neoliberal, se traduce en mayor inflación<sup>10</sup>. Se aprueba la Ley de Instituciones del Sistema Financiero (Decreto No. 170-95) de noviembre de 1995 con el objeto de regular la organización, constitución, funcionamiento, fusión, transformación y liquidación de las instituciones del sistema financiero (Ar.1).

La liberalización del sistema financiero iniciado en 1990 y la flexibilidad en la legislación bancaria y monetaria facilitó la creación de nuevas instituciones financieras pero introdujo un elemento de incertidumbre y riesgo ya que no existió una garantía del ejercicio de un control efectivo de las operaciones de estas instituciones, muchas de las cuales quebraron y afectaron a los ahorrantes.

9 Roberto Zahler (1987), un experto en política monetaria y financiera, apunta para el caso de Chile, que la independencia del Banco Central se justifica por los peligros de la mayor inflación que se genera, politización de la política monetaria, el llamado impuesto inflacionario y el poder que concentra dicho Banco. Prácticamente, el Banco Central es el causante de una mayor inflación y está sujeto a presiones políticas, por lo cual hay que darle mayor grado de autonomía.

10 También se modifica la forma de nombramiento de sus miembros, ya que con las reformas es el presidente de la República quien elige a los directores de la institución, incluyendo al presidente y vicepresidente. En la legislación anterior, las fuerzas vivas del país podían nombrar un representante, igualmente los bancos.

Según Evans (1998) seis nuevos bancos fueron abiertos entre 1992 y 1994, pero el BCH había perdido ya el control del sistema financiero por lo rápido de la liberalización de la tasa de cambio y las tasas de interés que aumentaron las ganancias de los bancos y los márgenes de intermediación financiera; el BCH no tenía otra opción que aumentar el encaje legal que llegó hasta cuarenta por ciento (40%) y los bancos privados, para no estar sujetos al régimen de encaje, crearon Instituciones financieras que quebraron.

En respuesta a ello se aprobó la Ley de Seguros de Depósitos en Instituciones del Sistema Financiero (Decreto No. 229-2000) en mayo de 2001 con el propósito de salvaguardar los ahorros de los clientes de las instituciones financieras en caso de liquidación forzosa. Este fondo de seguros de depósitos denominado FOSEDE, se crea como una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, pero adscrita al BCH.

Para dar continuidad a las políticas de ajuste estructural y de reforma del Estado se aprueba la Ley Marco del Subsector Eléctrico (Decreto 158-94) de noviembre de 1994 para facilitar la participación del sector privado en el negocio de la energía y regular sus operaciones a través de Comisión Nacional de Energía (CNE) fortaleciendo los mecanismos de coordinación y planificación del sector a largo plazo con el gabinete energético. Se aprueba, además, la Ley Marco de Telecomunicaciones (Decreto No. 18-95) de diciembre de 1995 para promover la participación y competencia del sector privado, se crea la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) para regular las actividades de los operadores y autorizar las tarifas.

Otra Ley Marco, la Ley de Agua Potable y Saneamiento (Decreto No. 118-2003) de octubre de 2003 crea el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONASA) y el Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS) que fija las tarifas entre otras com-

petencias. Esta Ley otorga al Servicio Nacional Acueductos y Alcantarillados (SANAA) el rol de secretaría técnica facilitando el traslado de los acueductos a los Gobiernos locales, igual a la creación y participación de empresas privadas para prestar dichos servicios (Suazo, 2014).

Estas instancias de regulación de las operaciones de las instituciones de Gobierno y agentes privados prestadores de servicios se consideran funciones de vigilancia, pero como señala Bourdieu (2014: 17): “¿Quién va a vigilar a los vigilantes? Es este un problema fundamental en todo los Estados. Hay personas encargadas de ir a mirar en nombre del poder; tienen un mandato, ¿pero quién les da ese mandato? El Estado”. Las autoridades de Gobierno crean instancias de regulación y vigilancia de las operaciones de los agentes privados, pero ellos también nombran a los responsables de realizar tal función; son juez y parte.

En 1998 se aprueba la Ley de Estímulo a la Producción, la Competitividad y el Desarrollo Humano (Decreto No. 131-98) que aumenta el ISV del siete por ciento (7%) a doce por ciento (12%) y crea un impuesto adicional a los combustibles para financiar el Fondo Vial. El Gobierno de la República propuso una Nueva Agenda para Honduras pero fue descontinuada por la tormenta tropical y el huracán Mitch que azotó al país durante octubre y noviembre de 1998, dejando pérdidas económicas por cerca del sesenta por ciento (60%) del PIB; con 1.96 millones de personas afectadas y siete mil muertos. La respuesta de la comunidad internacional fue apoyar el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRN) como instrumento para restablecer la infraestructura económica y social destruida y retomar la ruta inicial del desarrollo humano y combate de la pobreza; lo cual se logró con la aprobación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) a finales del Gobierno.

Curiosamente, otra respuesta a los efectos e impactos económicos y sociales generados por el

huracán Mitch fue las reformas introducidas en los sectores de minería, obras públicas, infraestructura nacional y profundización del ajuste del sector agroalimentario. Se aprueba la Ley General de Minería (Decreto No. 292-98) del 24 de diciembre de 1998, cuya justificación principal es: “La revisión del marco regulatorio del sector minero para permitir la exploración y explotación de los recursos mineros del país en forma racional, eficiente y competitiva, buscando crear un marco de seguridad jurídica, fiscal y tributaria a los inversionistas bajo el concepto de desarrollo ecológico sostenible” (Ley de Minería, 1998). Crea una nueva autoridad minera denominada Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería (DEFOMIN) como ente desconcentrado de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, cuya función principal es dirigir, coordinar, supervisar y ejecutar la política minera nacional. La Ley abre el espacio a las concesiones mineras y permite la explotación minera de cielo abierto y el uso indiscriminado de cianuro, con los efectos no deseados en la salud y condiciones de vida de los pobladores<sup>11</sup>.

La Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional (Decreto No. 283-98) se justifica por la falta de legislación que permita la contratación de inversiones para la ejecución de grandes obras de infraestructura, entrega y prestación de servicios públicos. Para ello, se hace necesario institucionalizar los contratos de concesión o gestión de dichos servicios públicos. Las concesiones a otorgar a los inversionistas nacionales y extranjeros son:

11 Esta legislación minera y las concesiones otorgadas permitieron el fortalecimiento del movimiento ambientalista hondureño en contra de la explotación minera donde incluso la Iglesia Católica se sumó a las protestas en los territorios y municipios afectados. Producto de esta presión y lucha, la Corte Suprema de Justicia declaró la mayor parte de la legislación inconstitucional, lo que facilitó su derogación. A ello se sumó la disposición del ex presidente Manuel Zelaya Rosales de no permitir la minería de cielo abierto, ni autorizar nuevos contratos para explotación de minería metálica, pero sí para la no metálica.

- a. La construcción de obras e instalaciones públicas, su mantenimiento y la prestación o explotación del servicio público a que estén destinadas.
- b. El mantenimiento de obras o instalaciones públicas ya construidas o su aplicación y mantenimiento, la operación y explotación del servicio.
- c. La prestación de servicios públicos que no requieren de obras o instalaciones públicas permanentes o que se presten mediante instalaciones privadas.
- d. Los contratos de concesiones suscritos por el Gobierno central y las municipalidades serán autorizados por el Congreso Nacional, siendo presentados a la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) y regulados por una nueva comisión denominada Superintendencia para el Funcionamiento, Operación, Vigilancia y Control de las Concesiones, adscrita a la Contraloría General de la República (Tribunal Superior de Cuentas).

En el marco de esta Ley se dieron en concesión puertos y aeropuertos de Honduras y la construcción de obras de infraestructura vial, muchas de las cuales siguen vigentes.

Se aprueba la Ley Especial de Inversiones y Generación de Empleo Rural (Decreto No. 322-98, de enero de 1999) que permite legalizar el sobre techo agrario y garantizar la inafectabilidad de los predios a los ocupantes privados, cualquiera que sea su extensión, siempre que presenten en la SAG un proyecto agrícola o agroindustrial en donde demuestren la generación de 100 días-personas de trabajo por manzana sembrada durante un año agrícola y una inversión no menor de 5 millones de lempiras por proyecto a ejecutar. (Suazo y Ochoa, 2015). Contrario a las protestas de las organizaciones campesinas generadas con la aprobación y socialización de la LMDSA, esta Ley pasó desapercibida por el movimiento campesino, imputado este hecho al esfuerzo del Gobierno de

la República, a través del Instituto Nacional Agrario (INA) por entregar y legalizar una mayor cantidad de tierras a los grupos y cooperativas del sector reformado y pueblos étnicos, en el marco de la denominada reforma agraria posible (Suaño, 2012); prácticamente, con esta ley se congela la vía tradicional de la reforma agraria, la única ventana que había quedado en la LMDSA, o sea, la expropiación de tierras a favor de los campesinos por la existencia de sobre techos agrarios y ociosidad.

En este marco de reconstrucción nacional y concesionamiento de recursos naturales y obras públicas a los agentes privados se firma en 1999 un nuevo ESAF, sin embargo, los resultados no fueron los esperados por el incumplimiento de algunas condicionalidades por ser un año altamente político. A finales del Gobierno en el marco de los esfuerzos por reducir los indicadores de endeudamiento para acceder a los recursos de la HIPC (iniciativa de países pobres severamente endeudados), el Gobierno logra acceder a un nuevo tipo de programas con los OFI, denominado PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility) que sustituye al ESAF, que da paso a la creación de una nueva legislación e instituciones para reducir la pobreza en el marco de la ERP.

La elegibilidad de Honduras como beneficiaria de la iniciativa HIPC en 1999 y alcanzarse el punto de decisión en junio de 2000 y de culminación de las acciones en marzo de 2005, abrió el espacio del país a una nueva forma de cooperación y condicionalidad con los OFI, o sea, el Servicio para el Crecimiento y Lucha Contra la Pobreza (PRGF), en donde se condicionan los apoyos financieros al cumplimiento de objetivos, metas e indicadores de la ERP avalada por las agencias y organismos cooperantes agrupados en el G-16; un grupo constituido inicialmente para dar seguimiento a los acuerdos de Estocolmo, Suecia, para la reconstrucción del país, pero después focalizado en el seguimiento de las actividades de la ERP.

Este proceso de acceso a los recursos de la HIPC no fue fácil y significó un impacto fuerte en los ingresos y condiciones de vida de la población. En 2002, se aprueba la Ley de Equilibrio Financiero y la Protección Social (Decreto No. 194-02), contentiva de medidas económicas orientadas a ampliar la base del impuesto sobre ventas y la revisión de varios tributos como el impuesto sobre la renta, impuestos selectivos y el activo neto, las tasas consulares, turismo y otros. Esta legislación se acompañó con la Ley de Equidad Tributaria (Decreto No. 51-03) que regula y ajusta los pagos de tributos anteriores e identifica fuentes alternas de ingresos como pagos de las empresas térmicas y aportes solidarios de las empresas y la Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas (Decreto No. 219-2003).

Esta última ley tiene un efecto contractivo en la economía, ya que congela nuevas plazas de trabajo durante 2004, 2005 y 2006 (exceptuando salud, educación y seguridad). Se fija el sueldo de los funcionarios públicos en 60,000 mil lempiras, la prohibición de hacer pagos fuera de las asignaciones contenidas en el presupuesto, una reducción de más de 236 millones de lempiras en el presupuesto de la república, la autorización al Ejecutivo para reagrupar funciones y atribuciones de las secretarías de Estado, incluyendo el servicio exterior.

Una reforma importante en el sector público fue el techo establecido a los salarios totales (incluye colaterales) percibidos por los empleados públicos que no debe exceder del diez punto cuatro por ciento (10.4%) del PIB en 2004, diez por ciento (10%) del PIB en 2005 y nueve punto seis por ciento (9.6%) del PIB en 2006; fija, además, el valor de la hora-clase de los maestros y los ajustes al salario de los médicos. Igualmente, mediante el Decreto No. 255-2002, se aprueba la Ley de Simplificación Administrativa la que, entre otras cosas, hace más expedito el trámite para la constitución de sociedades anónimas, regula su

funcionamiento y el de los comerciantes individuales y crea el Registro Tributario Nacional en la DEI. En el 2004 se firmó un nuevo PRGF que fue concluido en su totalidad, manteniéndose el régimen de política monetaria y cambiaría como medida estabilizadora para permitir el uso de recursos liberados en el marco de la HIPC.

Este cambio en las prioridades del desarrollo motivado por los problemas de sobreendeudamiento externo y los esfuerzos del país por estabilizar los indicadores monetarios y financieros<sup>12</sup>, implicó reformas en la institucionalidad pública. Así se creó el Consejo Consultivo de la ERP como instancia de coordinación y decisión técnica y política presidido inicialmente por el Ministerio de la Presidencia de la Republica; asimismo, el Sistema de Indicadores de la ERP (SIERP), Ley de Fondo de la Pobreza y la Unidad de Asistencia de la Presidencia de la República, responsable del seguimiento e integrar las acciones públicas y de Gobiernos locales en el marco de la ERP.

Implicó la vigencia de nuevos criterios de asignación de recursos del presupuesto captados por el Gobierno cuyo pago se condonó para que fueran reorientados a las prioridades establecidas en la ERP y demandas de Gobiernos locales y ONG. Estos criterios fueron establecidos por la SEFIN, lo cual fue cuestionado, ya que al momento de aprobar el presupuesto, los actores sociales representados en el CCERP no participaban de dicha asignación; la mayor parte del gasto se destinó al componente de desarrollo humano y menos recursos a apoyar actividades productivas. Se cuestionó que parte de este gasto fue orientado a financiar el salario de médicos, maestros y policías:

12 En 2002, el saldo de la deuda externa/PIB era del sesenta y siete por ciento (67%) y de las exportaciones ciento setenta y cinco punto nueve por ciento (175.9%). Producto de las medidas de ajuste ejecutadas, estos indicadores disminuyeron en 2005 lo que facilitó que Honduras alcanzará el punto de culminación para recibir los beneficios de la HIPC, los cuales se hicieron evidentes en el nuevo Gobierno.

La ejecución del gasto ERP aumentó de 2001 a 2005, ya que pasó de 8, 755.3 millones de lempiras a 13,956.9 millones) de lempiras; de los cuales el mayor aporte (66%) eran fondos nacionales, veintidós por ciento (22%) préstamos y el resto donaciones y recursos HIPC.

Destacaron dos cuestionamientos al enfoque y orientación de los recursos de la ERP. En primer lugar, se cuestionó la definición de gasto elegible ERP, donde se incluía el pago de salarios para maestros y médicos como gasto ERP, es decir, un gasto corriente como elegible ERP. En segundo lugar, fueron pocos los recursos asignados a apoyar las actividades productivas, ya que el área programática denominada “Acelerando el crecimiento económico equitativo y sostenible”, sólo recibió en 2005 un cero punto dos por ciento (0.2%) del presupuesto asignado, frente al cincuenta y siete punto uno por ciento (57.1%) del área: invirtiendo en capital humano y veintidós punto nueve por ciento (22.9%) del área programática garantizando la sostenibilidad de la estrategia (Suazo, 2010, P: 25).

Un nuevo discurso político se hace presente y este contradice, al menos en teoría, la lógica de ajuste seguida en el país desde 1990. En primer lugar, asume que la participación ciudadana es lo que legitima el Gobierno, por lo cual se reconoce como el instrumento para ejecutar las políticas públicas y demás intervenciones de las instituciones en lo económico, aspectos sociales y políticos; aun cuando la diferencia de votos obtenidos por el partido de Gobierno de su tradicional adversario, el Partido Nacional, fue estrecha. En segundo lugar, se cuestiona el funcionamiento de las reglas de juego derivadas de las leyes, decretos y medidas de política económica y sectorial; por ejemplo, la explotación de los recursos mineros, la importación y uso de los combustibles y derivados del petróleo por las empresas transnacionales, la fijación del monto del salario mínimo, la disponibilidad de recursos de crédito para los sectores productivos,

la mora agraria, las conquistas de grupos de interés como los maestros y enfermeras, cambio en las prioridades de la ERP y el funcionamiento de las empresas públicas como la ENEE y HONDUTEL.

A nivel agregado, si bien no se modifica el funcionamiento de las reglas establecidas, se ejerce presión al BCH para que la banca privada canalice más recursos a los sectores productivos, en especial el sector agroalimentario, bajando el porcentaje de la tasa de política monetaria (TPM)<sup>13</sup>, el nivel de encaje (se establecen encajes diferenciados por actividades económicas y regiones) y tasas de interés para créditos otorgados a productores de granos básicos, legumbres y carne. Además de la prohibición de la minería de cielo abierto, se ajusta la fórmula de importación de combustibles y establece un subsidio al consumo de energía eléctrica a abonados con consumo de hasta 300 kW, lo que fue cuestionado por los OFI debido a las pérdidas crecientes para el fisco.

En los sectores productivos, se promulga un decreto en materia agraria que autoriza al INA para que cancele a los dueños el valor de las tierras privadas ocupadas por campesinos, con lo cual se esperaba resolver el problema de la mora agraria y se ajuste el salario mínimo en más de un sesenta por ciento (60%); pero sobre todo el país participa como beneficiario de PETROCARIBE y se adhiere a la Iniciativa de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) promovida por el presidente Hugo Chávez de Venezuela. Es decir, hay un cambio de reglas del ajuste económico y también en lo político (Suazo, 2014).

El Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y la banca privada, a partir del ingreso de Honduras a PETROCARIBE y ALBA, cuestionaron esta política “activa” del Gobierno

en lo económico y la presión a los bancos para que destinen mayores fondos (créditos) al sector agroalimentario sin medir los riesgos y el tipo de recursos captados; igualmente, denunciaron el sobreajuste autorizado al salario mínimo (arriba

del 60%) siendo evidente las quejas de las compañías transnacionales por las pérdidas tenidas al cambiarse la fórmula de importación de combustibles y prácticamente congelarse el otorgamiento de concesiones de la minería metálica. El golpe de Estado de junio de 2009 congela y deroga gran parte de la legislación anterior (la fórmula de importación de combustibles por ejemplo) y Honduras no participa ya de PETROCARIBE ni de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

El golpe de Estado de 2009 es una oportunidad para profundizar en las políticas de corte neoliberal en Honduras. Aunque existan acciones aisladas de los Gobiernos post-golpe que contradigan esta lógica de ajuste y cambio estructural, una de ellas y quizá la más visible, es la aprobación de una nueva ley de planificación. El esfuerzo inicial se orientó al restablecimiento de las relaciones diplomáticas y de cooperación con los países y organismos multilaterales, las que quedaron suspendidas al tipificarse el caso de Honduras como una ruptura del orden constitucional y democrático. Para ello, se suscribió el Acuerdo de Cartagena que permitió el regreso del presidente Zelaya al país, su integración a la vida política y autorización para la conformación de un nuevo partido político para participar en las elecciones próximas; pero, también congeló la protesta pública liderada por el FNRP, en especial lo relacionado con las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, la impunidad y las conquistas gremiales de antaño (Moreno, 2011).

A lo interno, el Gobierno integró un Gobierno de Unidad Nacional con las demás fuerzas políticas (UD, PINU-SD, Democracia Cristiana), creando nuevas Secretarías de Estado en materia de

13 En el gobierno del presidente Zelaya se bajó la TPM de seis punto setenta y cinco por ciento (6.75%) en marzo de 2006 a tres punto cincuenta por ciento (3.50%) en junio de 2009.

justicia y derechos humanos (Decreto No. 177-2010), fundamentalmente para diseñar y poner en práctica la política y el plan de derechos humanos y la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes (Decreto No. 203-2010 del 12 de octubre de 2010) para garantizar la seguridad jurídica de las tierras y los derechos ancestrales de estos pueblos sobre sus territorios y recursos naturales. De igual forma, se aprueba la Ley de Visión de País (2010-2038) y Plan de Nación (2010-2022) mediante el Decreto No. 286-2009, que da vida a un nuevo sistema de planificación en el país conformado por un Consejo Nacional de Planificación, coordinado por el presidente de la república, la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), integrada por dos subsecretarías: Competitividad e Innovación y Planificación del Desarrollo; al primero se le sumó en el marco de la Estratégica Nacional de Competitividad, el Consejo Nacional de Competitividad e Innovación.

En lo regional se crea la figura del comisionado presidencial regional (Artículo 29, capítulo IV de la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación) y los consejos regionales de desarrollo (CRD) para construir las líneas de base de medición de los indicadores del plan y dar seguimiento a las acciones propuestas ejecutadas por los Gobiernos locales e instituciones públicas.

Los problemas generados por la crisis económica y política orillaron al Gobierno a negociar con el FMI un nuevo convenio de préstamo al haberse congelado el acuerdo “stand by” suscrito con dicho organismo en 2008 y por un período de 12 meses. Estos esfuerzos tuvieron fruto al aprobarse un acuerdo por 18 meses, orientado básicamente a aumentar los ingresos tributarios, estabilizar la economía y retomar la senda del crecimiento económico sostenible destinando recursos a la inversión productiva. El acuerdo se incumplió, ya que las metas fiscales de recaudación de impuestos y reducción del déficit fiscal no se lograron, ade-

más de que se observó un acelerado proceso de endeudamiento y bajo ritmo de crecimiento económico.

Desde el Congreso de la República se generó un proceso sistemático y de acompañamiento al Gobierno en la aprobación de varias leyes orientadas a promover la participación de la inversión extranjera (IE) en el país y facilitar la ejecución de proyectos bajo una modalidad de asociación pública-privada. Esta nueva legislación afectó el proceso de planificación del desarrollo instaurado ya que su dinámica se basa en la vigencia de un Gobierno más corporativo que privilegia la participación de los actores privados en el proceso de toma de decisiones, contrario al enfoque del plan de país en donde se busca construir tejido económico y social a partir de instrumentos tradicionales de planificación como los planes de desarrollo regional. Igualmente, esta nueva dinámica institucional estaba directamente ligada a la SEFIN, más que a SEPLAN, en materia de programación de inversiones, asignación de recursos del presupuesto, endeudamiento y control de programas y proyectos, aunque le compete a esta última la programación de las inversiones y elaboración del presupuesto con base a las prioridades establecidas en la Visión de País (2010-2038) y Plan de Nación (2010-2022).

Entre las principales leyes y decretos creados para tales propósitos, destacan la Ley de Alianza Pública-Privada, Ley del Empleo por Hora, Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico, Ley de Promoción y Protección de las Inversiones, Ley de Promoción del Desarrollo y Reconversión de Deuda Pública, la nueva Ley de Minería y el Acuerdo Tripartito de Ajustes del Salario Mínimo. Todas estas leyes y decretos han sido duramente cuestionadas por el movimiento obrero, campesino y ambientalista por afectar la soberanía nacional y las condiciones materiales de vida de la población. Para el caso, el movimiento ambientalista ha denunciado la destruc-

ción de los recursos naturales y la contaminación de las fuentes de agua con la ejecución de los proyectos energéticos y mineros; las federaciones de pueblos indígenas y garífunas denuncian el acaparamiento de tierras, el control de los territorios y la venta del país y su soberanía a inversionistas extranjeros en el marco de la nueva Ley de Minería, la Ley APP y las ZEDE.

Un nuevo acuerdo “stand-by” por un monto de 188.6 millones) de dólares fue aprobado por el FMI para Honduras en diciembre de 2014, con una duración de tres años y sujeto a revisiones trimestrales; su objetivo fundamental fue dar respaldo al programa económico del Gobierno a favor de crecimiento sostenido y lucha contra la pobreza. En el comunicado del FMI se establece que:

Una política monetaria sólida y la flexibilización del tipo de cambio ayudarán a mantener la inflación bajo control y proteger las reservas internacionales. Las reformas estructurales son un componente fundamental del programa. Están en curso reformas clave en el sector eléctrico, el sistema de pensiones y el marco de las asociaciones públicas-privadas. (FMI, 2014).

Este programa surge en respuesta al interés del Gobierno por retomar la senda de la disciplina fiscal y enfrentar el creciente endeudamiento del país, en donde es manifiesta la crisis de empresas públicas como la ENEE, HONDUTEL y las instituciones de seguridad y protección social. En diciembre del 2013 se aprobó mediante el Decreto No. 278-2013 la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Anti evasión. Con esta Ley se derogan parte de las exoneraciones fiscales y franquicias aduaneras a organizaciones de la sociedad civil, instituciones de Gobierno, empresas públicas y privadas, pero mantiene aquellas para las actividades turísticas, café, seguridad poblacional, los régimen de importación temporal (RIT), zonas libres (ZOLIS), comidas rápidas, promoción de la

energía renovable, las iglesias, competitividad del sector agropecuario, contratos de coalianza y las iglesias; ajuste a los impuestos de importación de combustibles y derivados del petróleo para financiar incluso programas sociales, eliminación de exoneraciones del impuesto sobre la renta y cobro de una tasa del uno punto cinco por ciento (1.5%) sobre los ingresos iguales o superiores a los 10 millones de lempiras, un impuesto del diez por ciento (10%) sobre el incremento del valor de las propiedades, la retención obligatoria del doce punto cinco por ciento (12.5%) sobre los pagos que se efectúen por concepto de servidumbre, derechos de vía y similares a las personas naturales o jurídicas.

La creación de una aportación voluntaria para promover la inclusión social aplicable sobre el exceso de renta neta gravable superior a un millón de lempiras, ajuste en la tasa de impuesto sobre ventas del doce por ciento (12%) al quince por ciento (15%), alcanzado incluso el dieciocho por ciento (18%) en el caso de bebidas alcohólicas, cigarrillos, boletos aéreos, reducción del número de artículos exentos del pago de impuestos de la canasta básica de alimentos, congelamiento de las transferencias a cada secretaría de Estado, instituciones descentralizadas y Gobiernos locales, reducción de los subsidios a la energía eléctrica para aquellos abonados cuyo consumo es menor de los 75kWh, otorgándoles un bono de 120) lempiras.

La Ley autoriza la creación de un Fondo de Solidaridad y Protección Social para la reducción de la pobreza extrema, adscrito a la SEFIN, por un monto de 4,500 millones de lempiras, destacando el apoyo al Programa Bono 10,000 mediante la modalidad de las transferencias monetarias condicionadas; igualmente, se crea el Fondo de Vivienda Popular y Autoconstrucción, constituido con al menos el cincuenta por ciento (50%) de la recaudación anual del impuesto sobre el incremento al valor de las propiedades inmue-

bles o plusvalía. Pero, lo más destacable, es el mandato para que el presidente de la república pueda contratar servicios privados para apoyar la administración de la DEI y la gestión de otros servicios aduaneros, básicamente el control de la evasión fiscal, el pago de impuestos, la automatización de los procesos y la capacitación de los funcionamientos públicos en el tema tributario, o sea, autorización para llevar en forma personal la reingeniería a la DEI. En este marco se ha cuestionado también el manejo de la tasa de seguridad (tazón) y la poca transparencia en la asignación y uso de estos recursos por el Gobierno de la República.

Una nueva Ley General de Energía Eléctrica se aprobó por medio del Decreto No. 404-2013 de mayo de 2014, orientada a permitir una mayor participación del sector privado y financiero en la prestación de los servicios de la ENEE, creando tres empresas de servicios (generación, transmisión y distribución y comercialización) que deberán evolucionar a una sola en el futuro; se crea con esta ley la Comisión Reguladora de la Energía Eléctrica (CREE), que sustituye al Consejo Nacional de Energía, pero además se permite que bancos privados manejen los fondos de los fideicomisos cobrando por los servicios prestados y asesorando a la ENEE en la contratación de operadores o socios privados que aporten capital y conocimiento. Este proceso no ha concluido, ya que todavía no están contratados y operando totalmente todos los socios o empresas extranjeras responsables de prestar cada uno de los servicios anteriores. Con la creación de la CREE se facilita la flexibilidad en el ajuste de las tarifas de energía eléctrica y alumbrado público, una contracción fuerte del gasto de la ENEE por los despidos masivos de personal y el control de las pérdidas de operación.

Otra empresa pública que le ha generado ingresos al Gobierno para financiar su presupuesto es HONDUTEL, cuya estrategia para salvarla de la

quiebra es el despido masivo de empleados (retiro voluntario y forzoso) y la reducción de más gastos corrientes, a efecto de que a través de CONATEL se pueda negociar con empresas privadas de países como Costa Rica y España invertir entre 300y 400 millones de dólares en la capitalización y modernización de la misma, buscando generar competencia entre los operadores privados. Prácticamente, se busca el retiro gradual del Gobierno de la prestación de los servicios de telefonía.

Cumpliendo con la condicionalidad exigida por el FMI, en cuanto a las reformas del sector de aseguramiento y protección social, se aprobó mediante Decreto No. 56-2015 del 2 de julio de 2015, la nueva Ley Marco del Sistema de Protección Social, que crea un sistema de protección social multipilar, conformado por cinco (5) regímenes: piso de protección social, seguro de previsión social, seguro de atención en salud, seguro de riesgos profesionales y seguro de cobertura laboral. El primero va orientado a que el Estado garantice un piso mínimo de atención a las personas que se encuentran en situación de riesgo social y pobreza, o sea, transferencias monetarias condicionadas y bolsas de bienes y servicios sociales como alimentos, agua, salud y generación de empleos temporales.

El seguro de previsión social puede ser colectivo, como en el caso de las contingencias derivadas de la invalidez, vejez y muerte; o ser complementario y de cuentas individuales, en donde la contratación de los servicios se hace directamente por los empleadores o trabajadores; el régimen del seguro de atención en salud busca que toda la población tenga acceso a los servicios de salud administrada por el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), pero regulado de acuerdo al tipo de enfermedades que enfrenta la población, su costo y situación de los derechohabientes. El IHSS está autorizado a contratar administradores de salud o unidades prestadoras de servicios de salud para que presten servicios de salud.

El régimen de seguros de riesgos profesionales busca la protección de los trabajadores, pero siendo obligatorio para todo empleador o empleadora la contratación de ese seguro; en el caso del seguro de cobertura laboral, se refiere al pago oportuno del auxilio de cesantía mediante la conformación de una reserva laboral de capitalización individual con aportaciones obligatorias.

La Ley Marco de Protección Social e incluso las demás aprobadas en el país (energía, telecomunicaciones, obras públicas, agua y saneamiento) son leyes orientadas a privatizar los servicios públicos (C. Reyes, 2015). La vigencia de estas leyes implica el retiro de la función prestadora de servicios públicos por parte del Estado, abarcando a toda la población con objetivos y metas de cobertura nacional. Implica también el traslado de esta función a agentes privados cuya lógica de actuación es el lucro personal, considerando a estos servicios públicos como mercancías. Una consecuencia de estas privatizaciones, corrupción y politización de las empresas públicas, es la reducción del monto de transferencias efectuadas al Gobierno central reflejada en el presupuesto de la república. En 2013, la Empresa Nacional Portuaria (ENP), HONDUTEL y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) transfirieron 160 millones de lempiras al Gobierno central, aun cuando enfrentaban una crisis financiera profunda. Según la dirigencia sindical (La Prensa, 2014)<sup>14</sup>, solo HONDUTEL transfirió a los Gobiernos de Maduro (2002-2005), Zelaya (2006-2009) y Lobo (2010-2014), unos 20,000 millones) de lempiras para financiar parte de sus gastos. Incluso en este último gobierno se gastaron las reservas de la empresa de 14 millones de dólares depositada en el City Bank de EEUU y el Banco Central de Honduras.

14 Ver declaraciones del presidente del Sindicato de HONDUTEL, Orlando Mejía, aparecidas en Diario la Prensa, 5 de noviembre de 2014.

### c. Reforma institucional y planificación

Las reformas institucionales del Estado hondureño derivadas del ajuste estructural y del programa de modernización se orientaron a la privatización de los servicios de asistencia técnica, transferencia tecnológica, crédito y comercialización a los productores del agro, debilitando las competencias públicas ejercidas por las instituciones del sector público agrícola, igualmente a la creación de una nueva institucionalidad en materia de compensación social para hacer más rápida la entrega de estos bienes y servicios a la población que venían siendo prestados por las secretarías coordinadoras de sector como Educación y Salud. Pero, también estas acciones implicaron reformas sustanciales en la Ley de Administración Pública que, entre otras cosas, trasladó competencias públicas a los actores privados muy pocas a los Gobiernos subnacionales con el programa de descentralización; pero, ante todo, debilitó sustancialmente el sistema de planificación que venía operando desde la década de los setenta.

#### 1) Cambios en la estructura del gobierno

El noviembre de 1986 se crea la Ley de la Administración Pública mediante el Decreto No.146-86, como instrumento para mejorar el funcionamiento de las instituciones del Gobierno (centralizadas y descentralizadas) en la consecución de los objetivos de desarrollo derivados de los planes de largo plazo; asimismo, valorar y analizar los costos económicos y financieros de creación de nuevas instituciones (aumentar el tamaño del Gobierno) y eliminar duplicidad de esfuerzos y recursos entre dichas instituciones. El Artículo 6 de la Ley establece la planificación como principio rector de la administración pública para fijar sus objetivos y metas, racionalizar sus decisiones, hacer un aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, asegurar la acción coordinada de sus órganos o

entidades, la evaluación periódica de lo realizado y el control de sus actividades (Ley de Administración Pública, 2006).

La estructura del Gobierno en 1991 estaba conformada por la presidencia de la república, diez (10) secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y dieciséis (16) instituciones descentralizadas.

La administración de Callejas agrega el FHIS, PRAF, FOSOFI, Fondo Vial y la creación del Comisionado de los Derechos Humanos y el Ministerio Público. Así, mediante el Decreto No. 218-96, en el marco del proceso de reforma del Estado iniciado en 1990, el Gobierno de la República reforma la Ley de Administración Pública para “mejorar” las instituciones de Gobierno que autorizan al presidente de la república crear gabinetes sectoriales y comisiones integradas por funcionarios del Gobierno y representantes de otros sectores; igualmente se autoriza a crear dependencias internas que fueran necesarias para la buena marcha de la administración, funcionar, suprimir y reorganizar las mismas y trasladar funciones y actividades a los Gobiernos municipales. Esto abre un espacio para que se permita un involucramiento directo del ciudadano presidente en la funcionabilidad del sector público para el logro de los objetivos establecidos en los planes de Gobierno; pero, igual para re direccionar las acciones en favor de aquellos grupos económicos beneficiados del ajuste, caso de los terratenientes en un primer momento, maquiladores, exportadores y la banca.

De acuerdo a estas reformas el Poder Ejecutivo se conforma con trece (13) secretarías de Estado, incluyendo la Secretaría del Despacho Presidencial. Con relación a la estructura anterior, los cambios son los siguientes: se fusiona la Secretaría de Economía y Comercio con la Secretaría de Cultura y Turismo creando la Secretaría de Industria, Comercio y Turismo; la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público se transforma en Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social pasa a llamarse Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, la Secretaría de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte para a ser Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda; se crea la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de Cultura, Artes y Deporte; se divide la Secretaría de Recursos Naturales en Secretaría de Agricultura y Ganadería y Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente; se elimina prácticamente la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto que ya había visto cercenadas sus competencias en el Gobierno de Callejas Romero, pero se crea la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional adscrita a la Presidencia de la República.

Un aspecto a considerar en esta reforma a la Ley de Administración Pública es que la estructura de las secretarías de Estado es la misma independiente del tamaño del sector o subsector económico y social a que se representen. Se institucionalizan tres (3) figuras dentro de la administración pública con competencias complementarias entre ellas, pero que en la práctica funcionan como unidades con competencias concurrentes, o sea, que dos o más de ellas pue funciones lo que duplica esfuerzos y recursos. La primera es la Unidad de Modernización del Estado, considerado el brazo técnico-político de la reforma del Estado a nivel de sector o una especie de extensión de parte de las funciones asignadas a la CPME; las Unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG), pero sin tener claridad sobre los lineamientos de conjunto para la coordinación y planificación de las actividades públicas y su relación con actores privados y sociales; estas UPEG sustituyen a las unidades sectoriales de planificación. También se crean las unidades de cooperación externa y movilización de recursos, como una extensión del trabajo que realiza la nueva Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional.

En 2008, mediante el Decreto No.157-2008, se crea la Secretaría de Desarrollo Social para formular, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas públicas en materia social y los planes, programas, estrategias y proyectos de reducción de pobreza y pobreza extrema. Se visualizó como un esfuerzo del Gobierno por integrar las acciones en materia social y de reducción de la pobreza, tomando como referencia la llamada estrategia de reducción de la pobreza reforzada que reasigna recursos entre las prioridades de gasto e inversión establecidas.

Después del golpe de Estado se crean dos nuevas secretarías de Estado: la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría de los Pueblos Étnicos y Afrodescendientes que aumenta el número de secretarías existentes y los recursos de presupuesto para su funcionamiento. Estas nuevas secretarías responden a un interés manifiesto de parte de ciertas ONG defensoras de los derechos humanos que resintieron la represión de los órganos de seguridad del Estado durante el golpe de estado, pero más que todo a una falta de compromiso del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos frente a las demandas de protección y garantía de no violación de dichos derechos durante mismo; fue evidente el interés del presidente de la república, en el marco del Gobierno de Unidad Nacional, por apoyar la demanda de los pueblos negros y garífunas para que se aprobara una institucionalidad pública que vele por sus derechos y conquistas.

Para el 2012 la estructura del Gobierno central la conforman diecisiete secretarías de Estado, inclusive la Secretaría de Turismo, Secretaría del Interior y Población (creada mediante Acuerdo Ejecutivo 060-2011 del 7 de octubre de 2001) que sustituye a la de Gobernación y Justicia, y la Secretaría de Seguridad. Pero es en el sector desconcentrado en donde aparecen nuevas instituciones de aquellas como el Banco Municipal Autónomo (BMA), Centro de Desarrollo Indus-

trial (CDI), Corporación Nacional de Inversiones (CONADI), Instituto de Crédito Educativo, otras; vigentes a inicios de los años noventa. Entre estas instituciones creadas destacan: Instituto Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Instituto de la Propiedad, Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería, Pronaders, Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria Nutricional (UTSAN) y CNBS, entre otras.

Un estudio del BID-SEPLAN demuestra que en el 2013, antes de la toma de posesión del actual Gobierno, el sector público hondureño estaba compuesto por noventa y dos instituciones de las cuales un ochenta y ocho por ciento (88%) son instituciones que pertenecen al Poder Ejecutivo; más aún, de estas últimas el sesenta punto cuatro por ciento (60.4%) corresponde al sector económico y veinticinco por ciento (25%) al sector social; el resto del sector de gobernabilidad y seguridad (SEPLAN, 2013). La mayoría de estas instituciones del sector económico corresponde a instituciones creadas como resultado de la aplicación de políticas de ajuste económico y de reforma institucional del Estado hondureño.

Existen varias explicaciones a lo anterior. Frente a la justificación de diputados, funcionarios de Gobierno y empresarios acerca de que el tamaño del Estado hondureño es demasiado grande para la economía y, por tanto, hay que racionalizarlo y reducirlo en cuanto a funciones, competencias y recursos presupuestarios y humanos; una es la proliferación de instituciones desconcentradas o descentralizadas en materia de regulación como resultado del traslado de competencias de las secretarías de Estado a los sectores privados y financieros; por ejemplo, son las comisiones en materia de energía, banca y seguros, telecomunicaciones, agua potable y saneamiento, minería.

También el aumento de unidades de apoyo con carga presupuestaria aprobadas para dar vigencia o seguimiento a las leyes emitidas por el Congreso de la República; por ejemplo, la Unidad Técni-

ca de Seguridad Alimentaria Nutricional (UTSAN) en la Secretaría de la Presidencia (hoy en la Secretaría de Coordinación General de Gobierno) y la Unidad Administradora de Proyectos (UAP) en SEFIN. Otra explicación es el apoyo financiero del Gobierno vía transferencias o fondos a organizaciones de la sociedad civil y del sector privado que ejecutan programas y proyectos de protección social, recursos naturales y desarrollo de las exportaciones. Se agrega la iniciativa de ley de los diputados al Congreso de la República para proponer y aprobar leyes sin el suficiente análisis y respaldo presupuestario; por ejemplo, los institutos de la mujer, juventud, apoyo a la discapacidad y vejez.

Frente a este panorama y aprovechando la oportunidad del golpe de Estado y sus secuelas, para profundizar las políticas neoliberales se ejecutó, a inicios de 2014, una reingeniería del sector público sustentada en lo siguiente:

- a. Mediante el Decreto Ejecutivo Pcm-028-2014 se crea el proceso de reforma de la administración pública centralizada y descentralizada, para lo cual se integra una comisión presidida por la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) que sustituye a SEPLAN, la SEFIN, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, la Dirección General de Servicio Civil y tres representantes designados por el presidente de la república. Con esta legislación se congela el cien por ciento (100%) de las plazas vacantes en el sector público, se prohíbe autorizar contrataciones sin no hay recursos, igual solo se permitirá en caso de disponibilidad de fondos, ajustes de salarios no mayor del cinco punto cinco por ciento (5.5%) anual.
- b. La creación del Consejo Económico y Social (CES), Decreto No. 292-2013 de marzo del 2014, cuya función principal es el análisis de la política económica en materia laboral, política educativa, de seguridad y protección social; integrado por doce (12) concejales, cuatro (4) de los obreros y campesinos, cuatro (4) del Gobierno y cuatro (4) del sector privado. Asimismo, se crea un consejo consultivo integrado por el presidente del CES, Ministro de la Presidencia, secretaria de las centrales-obreras y campesinas y presidente del COHEP; también introduce la figura de mesas sectoriales que en teoría funcionan y se conforman según sean las demandas de la población.
- c. Mediante el Acuerdo 001-2014 del 22 de febrero de 2014 se crea la Secretaría General de Gobierno y siete gabinetes sectoriales: gobernabilidad y descentralización, desarrollo e inclusión social, desarrollo económico, infraestructura productiva, conducción y regulación económica, seguridad y defensa y relaciones internacionales.
- d. Se crean varias secretarías de Estado a partir de la fusión y supresión de otras: SCGG que sustituye a SEPLAN; Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, que asume competencias de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos que se elimina, la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación que asume competencias de SEPLAN, la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social que integra las competencias en materia de compensación social, la secretaria de Infraestructura y Servicios Públicos, Secretaría de Desarrollo Económico que absorbe lo de industria y comercio.
- e. Se crea el Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento que absorbe el PRONADERS, FHIS y el SANAA.
- f. Se crea la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas, que integra al Instituto de Conservación Forestal (ICF), el Instituto Hondureño de Geología y Minas (INHGEOMIN).
- g. La promoción de la cultura, las artes y los

deportes pasa a depender de la Secretaría de la Presidencia de la República; lo mismo pasa con COPECO, INE, Sistema de Innovación Tecnológica, CONAPID, CONDEPAH y el IHADFA.

- h. La DEI pasa a depender directamente del presidente de la república, al cual debe rendirle informe sobre el cumplimiento de las metas de recaudación.

En suma, los cambios en la estructura institucional del Gobierno responden al interés de adecuar las funciones y competencias institucionales a las nuevas orientaciones de política económica y social que privilegian, por un lado, una mayor participación de los agentes económicos en la prestación de bienes y servicios a la población, eliminando subsidios otorgados por el Estado a grupos poblacionales vulnerables como los subsidios a la energía eléctrica, agua potable y producción y consumo de alimentos y por el otro lado, a un interés manifiesto de los gobernantes con apoyo de las agencias cooperantes y ONG por compensar efectos no deseados de ajuste económico; caso del aumento en la entrega de bonos y la creación de instituciones y mecanismos de protección social (niñez, mujeres, discapacidad, tercera edad, etnias) con insuficiencia de recursos para operar y cumplir con los objetivos y metas trazadas.

En este orden son pocas las conquistas económicas y sociales que se le pueden atribuir a los gremios y grupos de interés ya que incluso la aprobación del Estatuto del Docente, reglamentación y cumplimiento se atribuye, más allá de la protesta pública, al interés del Gobierno por balancear las decisiones tomadas en materia económica y productiva; por ejemplo las leyes marco, minería y concesión de obras públicas y sus impactos negativos en la población.<sup>15</sup>

15 El Estatuto del Docente hondureño fue aprobado en septiembre de 1997 mediante el Decreto 136-97 y después de aprobarse las reformas a la Ley del BCH y leyes marco en energía y telecomunicaciones, con su reglamento,

El golpe de Estado profundizó no solo las políticas de ajuste económico, sino también las reformas institucionales del sector público lo cual elimina gran parte de las competencias y atribuciones del Gobierno en la entrega de bienes y servicios a la población y la planificación y coordinación de las acciones de desarrollo y asignación de recursos. Un ejemplo es la creación de COALIANZA que sustituye al rol tradicional del Estado a través de la Secretaría de Planificación y SEFIN como de las unidades de planificación sectorial (infraestructura, agricultura, equipamiento social) de priorización, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos con base a las prioridades establecidas en el sistema de seguimiento y evaluación de proyectos y de inversiones públicas.

## 2) Debilitamiento de la planificación

Antes del ajuste económico y cambio estructural de 1990, los planes de desarrollo eran el principal instrumento para orientar las acciones y actividades de las instituciones de Gobierno, también de los agentes económicos y sociales al definirse el marco de políticas, objetivos, metas y cartera de programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo. Igualmente, el mecanismo de asignación de recursos financieros, sus fuentes y límites del financiamiento externo, lo que deberá establecerse y detallarse en el presupuesto de ingresos y gastos. Este es un mandato establecido en la Constitución de la República, al definir la planificación como el instrumento para orientar el proceso de desarrollo nacional, integrando las etapas de formulación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades contempladas en los planes de desarrollo nacional, sectorial e institucional.

el 20 de noviembre de 1999, un año después del Mitch y posteriormente a la aprobación de la Ley de Minería, concesiones de obras públicas y Ley Especial de Inversiones Rurales. En el 2006 se otorgan plenamente las conquistas establecidas en el Estatuto del Docente cumpliendo un compromiso de campaña del presidente de la república y antes del ingreso de Honduras al ALBA.

En 1986, se aprueba la Ley de Planificación, en donde se busca: “Fijar objetivos, metas y promover el desarrollo económico y social, hacer un aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y humanos disponibles, racionalizar las decisiones de la administración pública central y descentralizada, asegurar la acción coordinada de sus órganos y entidades, la evaluación periódica de lo realizado y el control de sus actividades”, (Decreto N.179-86, 1986, p. 1). Se busca lograr un máximo ritmo de crecimiento del ingreso y producto per cápita, con estabilidad social y económica, justicia e igualdad de oportunidades para todos.

Esta Ley crea el Sistema Nacional de Planificación, integrado por: Presidencia de la República, Consejo de Ministros, Consejo Hondureño de Planificación Económica (CONSULANE), Consejo Nacional de Planificación (CONAPLAN)<sup>16</sup> y Secretaría Técnica de Planificación, Coordinación y Presupuesto. El CONSULANE lo integran además del presidente de la república que lo preside y el ministro de la Secretaría de Planificación, el secretario en el Despacho Presidencial, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Economía y Comercio, Trabajo y Asistencia Social y el BCH. Se crean también las juntas y unidades de planificación departamental, los sectores de planificación, unidades de planificación sectorial y unidades de planificación institucional. A partir de 1990, esta institucionalidad se debilita hasta desaparecer a inicios de la década del 2000, con un intento fallido de resurgimiento después del golpe de Estado.

Inicialmente se canceló el funcionamiento del CONSULANE y CONAPLAN, aduciéndose que no tenían cabida porque se buscaba fortalecer las

iniciativas individuales y las políticas y programas sectoriales orientados a remover las trabas a la inversión, exportaciones y comercio, así como legitimar los derechos de propiedad sobre la tierra de los productores. Después se cercenaron las competencias de la Secretaría de Planificación (derogación de la ley anterior mediante Decreto No. 79-86 de diciembre de 1986) al convertirla en una secretaría de trámites de becas y proyectos adscrita a la Presidencia de la República (Suazo, 1997).

Con el huracán Mitch varias de sus competencias son asumidas por la Secretaría de la Presidencia, en el marco de los acuerdos de Estocolmo y PMRTN; después las funciones de cooperación son asumidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, hasta ser cancelada a inicios de 2000. En el imaginario del Gobierno del Poder Ciudadano se hizo el intento de elaborar el Plan de Nación con un amplio respaldo de actores económicos y sociales a nivel nacional, pero el esfuerzo se truncó por el golpe de Estado.

Después del golpe de Estado, el Gobierno integró una comisión técnica para elaborar una Visión de País y Plan de Nación de largo plazo, sobre la base de los documentos elaborados antes de entrevistas a actores claves del proceso. En las exposiciones de motivos se reconoce el esfuerzo del Gobierno anterior, pero más que todo de la iniciativa del Congreso de la República, liderado por Roberto Michelletti Baín, por conformar esta Visión de País, contado con el compromiso de los partidos políticos y candidatos a la presidencia de la república; el 25 de noviembre de 2009, estos candidatos suscriben el compromiso de adoptar dicha visión como marco orientador de la gestión del desarrollo nacional, (Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022).

Esta legislación integra tres (3) instrumentos de planificación: la Visión de País (2010-2038) considerada la imagen objetivo y prospectiva del desarrollo, el Plan de Nación (2010-2022) considerado la visión estratégica del desarrollo y el Plan de

16 Conformado además del presidente y consejo de ministros, por representantes de los empresarios, obreros, campesinos, cooperativas, universidad, partidos políticos, fuerzas armadas y de los colegios profesionales universitarios.

Gobierno cada cuatro años, que se considera la visión operativa del desarrollo al conformarse las políticas, programas y proyectos de corto plazo del sector público.

Además, se crea el Sistema Nacional de Planificación integrado por el Consejo del Plan de Nación, Consejo Nacional de Competitividad e Innovación, los gabinetes sectoriales y los consejos de desarrollo regional. La integración del Consejo incluye además del presidente de la república y secretario en el Despacho de la Presidencia, al representante de cada uno de los consejos regionales, un representante de cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos, un representante de cada una de las confederaciones de trabajadores (CCGT, CTH y CUTH), un representante del COHEP, un representante de la Federación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Honduras (FENAGH), un representante de la AMHON, un representante de la Federación Hondureña de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FACACH), un representante del Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas (COCO), un representante de la Central Hondureña de Cooperativas (CHC), un representante del Consejo de Organizaciones del Sector Social de la Economía (CODESSE) y el secretario técnico de Planeación y Cooperación Externa, que actuará además como secretario del Consejo.

El Consejo Nacional de Competitividad e Innovación integrado por el presidente de la república y el secretario técnico de Planificación y Cooperación Externa, a los que se suman tres representantes de las universidades públicas y privadas del país, un representante de la Federación Nacional de Instituciones Educativas Privadas (FENIEPH), dos representantes de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres y Madres de Familia, un representante de la Asociación Hondureña de Instituciones Bancarias (AHIBA), un representante de la Fundación para la Inversión y Exportaciones (FIDE), un representante de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), dos

representantes de los colegios magisteriales, un representante de la Federación de Cámaras de Comercio, dos representantes de generación por el cambio, un representante de la Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA).

Se crean además cuatro (4) gabinetes sectoriales (económico, social, seguridad, defensa y gobernabilidad y el gabinete de proyectos de infraestructura), todos dependiendo de la Secretaría de la Presidencia de la República. Asimismo, surge la Secretaría Técnica de Planeación y Cooperación Externa, la que absorbe los pocos activos de lo que queda de la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO), asumiendo las competencias en materia de ordenamiento territorial ejercidas por la Secretaría de Gobernación y Justicia, de la UNAT y de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME) y del Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología (COHCIT). Se conforman también los consejos regionales de desarrollo, en los cuales se crea la figura del comisionado regional nombrado por el presidente de la república.

El funcionamiento del nuevo sistema de planificación enfrentó varios problemas; el Consejo del Plan de Nación y el Consejo de Competitividad e Innovación no pudieron sesionar e integrarse totalmente, ya que muchos de sus miembros, en especial los representantes de las centrales campesinas y sectores privados, no miraban beneficios tangibles, ya que los problemas de acceso al crédito, a la asistencia técnica y al mercado seguían presentes y no formaban parte de la agenda de estos órganos de coordinación y planificación. Además, la Secretaría de Planificación enfrentó desde el inicio la presencia de competencias compartidas e, incluso, concurrentes con la SEFIN, particularmente con la definición de prioridades y asignación de recursos del presupuesto. Se sabe que SEFIN maneja un Sistema Nacional de Inversión Pública (incluye banco de proyectos) y es responsable de otorgar las notas

de prioridad para los proyectos; sin embargo, la coordinación de estas instituciones ha sido complicada, ya que SEFIN también es responsable de revisar los planes y programas enviados por las secretarías de Estado a SEPLAN para su integración, por lo que era de esperar que se impusieran las restricciones financieras en la asignación de estos recursos frente a las demandas propuestas en los planes.

A lo interno, también SEPLAN enfrentó el problema de la débil capacidad técnica y presupuestaria de las UPEG, responsable de coordinar el trabajo interno de cada secretaría de Estado en la formulación de planes, programas y presupuestos, así como en el monitoreo y evaluación de las actividades. De la misma forma, resultó difícil la tarea de elaborar un plan y presupuesto participativo desde lo regional y local, con base a las demandas reales de los Gobiernos y actores locales y de la población; no existió una metodología unificada que se utilizara para elaborar dichos instrumentos y se evidenció en la práctica un sesgo sectorial de la planificación, ya que fue difícil construir región como actor social.

Pero, ante todo, lo que más afectó fue la vigencia de un Gobierno paralelo desde el Congreso de la República aprobando leyes y nuevas estructuras de Gobierno en contra de las disposiciones establecidas en la Ley de Visión de País y Plan de Nación. Una de ellas son las competencias y funciones asignadas a COALIANZA, por encima de las disposiciones en materia de priorización de programas y proyectos, asignación de recursos dentro del presupuesto, niveles de endeudamiento, sistemas de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. COALIANZA no se integró dentro del proceso de planificación nacional, más bien se separó del mismo al contar con plena autonomía de sus acciones.

### **3) Descentralización: reforma inconclusa**

La descentralización en Honduras es parte del

ajuste estructural, ya que se consideró como una de las principales estrategias de la reforma del Estado; sin embargo los logros no han sido los esperados. Aunque el Estado no ha renunciado a contar con una política y estrategia nacional de descentralización que dé legitimidad a Gobiernos locales electos, esta se ha truncado por la falta de decisión política de los Gobiernos y el centralismo muy arraigado en la cultura institucional del Estado. Es decir, la descentralización es parte del ajuste estructural y la reforma del Estado, pero el proceso se frenó por la cultura centralista del Gobierno y la renuencia a aceptar compartir el poder con Gobiernos subnacionales y actores locales como las organizaciones de participación social y política.

En un trabajo de Suazo e Irías (2008), se construye un itinerario del proceso descentralizador, identificándose los puntos de quiebre de dicho proceso. Un primer quiebre es la aprobación de la Ley de Municipalidades en octubre de 1990; el segundo, se da con la modificación de los estatutos de la AMHON en 1993 para darle más protagonismo y modificar su estructura organizativa que crea la asamblea nacional de municipios, junta y dirección ejecutiva; otro quiebre es la vigencia del plan de desarrollo municipal (1994-1998) con programas sectoriales de apoyo a los Gobiernos locales, dándole vida a la Comisión Ejecutiva de la Modernización del Estado (CEDE), creada mediante el Decreto No. 15-1994, pero que se debilitó por la inconformidad frente a la escasa representación de los Gobiernos locales.

A inicios del Gobierno del presidente Carlos Flores (1998-2001) se pensó darle continuidad al plan de descentralización, denominado por el Gobierno, Plan Nacional de Desarrollo Municipal; definiéndose un modelo de desarrollo municipal integrado y sostenible, acciones integradas al PMRTN; pero, la evidencia demostró que dicho instrumento adoleció de propuestas claras en materia de descentralización y asignación de competencias, recursos y poder a los Gobiernos locales.

En marzo de 2001, quinientas (500) organizaciones de la sociedad civil concluyeron que no existía una estrategia de descentralización en el país y que se desconoce si se avanza o retrocede en esta materia por la falta de sistematización de las experiencias, (Suazo, 2004).

Después del huracán Mitch se inserta la descentralización dentro de la ERP (Planificación y Recursos Empresariales), ya que se priorizan proyectos por los actores regionales y locales que deben ser financiados con estos recursos y con los fondos creados, por ejemplo, la Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza (Decreto No.70-2002); pero hubo cuestionamientos por el hecho de que se financiaron sueldos y salarios de maestros y médicos, por lo poco que se asignaba a los sectores productivos. Estas acciones no iban acompañadas de un proceso paralelo de traslado de competencias, funciones y poder a los Gobiernos locales; en tanto las decisiones las tomaba el Consejo Consultivo de la ERP manejado por la Presidencia de la República y con menor representación de los Gobiernos locales.

A finales de 2002, se aprueba el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL). Sus objetivos son bastantes amplios: acelerar el desarrollo económico local, combatir la pobreza con base a iniciativas locales; ampliar la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos; fortalecer las finanzas municipales, garantizar la transparencia y rendición de cuentas, racionalizar el aparato estatal y corregir las desigualdades territoriales e inequidades sociales. Compartía un concepto de la descentralización también amplio, concebida esta como un proceso de desarrollo institucional con una amplia participación de los Gobiernos locales y organizaciones sociales. Se fortalece la Unidad Técnica de Descentralización (UTD) en Gobernación y se da vida de nuevo a la CEDE, para coordinar y ejecutar el programa. Igualmente, la AMHON compromete a los candidatos de los par-

tidos políticos a suscribir un pacto nacional por la descentralización y el desarrollo local, en donde se incluye el compromiso de descentralizar el ciclo de proyectos del FHIS, aumento del monto de las transferencias municipales y la ley del servicio civil municipal, (Suazo e Irías, 2008).

El Gobierno del Poder Ciudadano apoyó la conformación de una agenda de descentralización, el proceso de formulación de la política y estrategia de descentralización, crea unidades técnicas institucionales en los municipios apoyados por el FHIS y el comisionado nacional para la ERP para canalizar las demandas de los Gobiernos locales en la ejecución de proyectos y asignaciones de los recursos. Igualmente, fortalece la UTD y la CEDE para viabilizar las acciones propuestas en la agenda de descentralización. No obstante, resulta difícil trasladar recursos, funciones, competencias y poder a Gobiernos locales debido a la concentración de poder en la presidencia de la república y su modalidad de trabajo a través de las asambleas del poder ciudadano.

Un cuestionamiento de organizaciones de la sociedad civil, regionales y cooperantes, es que el Gobierno cambió las prioridades de asignación de recursos ERP y redujo los montos para apoyar a los Gobiernos locales y organizaciones. Ciertas agencias cooperantes, como la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI), cuestionaron este cambio de rumbo y las reglas establecidas de común acuerdo con Gobiernos y actores locales, incluso el ajuste al documento de la ERP realizado por el Gobierno que servía de base para orientar los fondos a proyectos priorizados a nivel local (Institute of Social Studies, 2007). Algunos de los cambios incluyen la asignación de más recursos a los proyectos productivos (55 % de los fondos), el uso de recursos tipificados con ERP para financiar el pago de maestros, médicos e, incluso, soldados y el rol del comisionado presidencial de la ERP que se miró como una paralela del CCERP.

Después del golpe de Estado, el llamado proceso descentralizador del Estado hondureño se liga a la Visión de País (2010-2038) y Plan de Nación (2010-2022), pero se observa un debilitamiento de las instancias técnicas y de decisión creadas como la UTD y la CEDE que prácticamente desaparece por el rol asignado a la SEPLAN y las comisiones de desarrollo regional y comisionados presidenciales. La AMHON se convierte en un actor más para apoyar la conformación de planes de desarrollo regionales y estrategias de desarrollo local financiadas por la cooperación externa. El nuevo marco jurídico e institucional creado afecta el proceso descentralizador, ya que las competencias públicas de prestación y entrega de bienes y servicios son absorbidas por instituciones como COALIANZA, con poca relación de trabajo con los Gobiernos locales, aun cuando se aprueba el Plan Estratégico: Descentralización para el Desarrollo Local 2010-2014 y una Política de Descentralización para el Desarrollo Enmarcado en la Visión y Plan de País, orientada a profundizar la modernización del Estado hondureño, mejorando la capacidad de gestión de los Gobiernos municipales y el marco regulatorio del Estado central y de las instituciones desconcentradas.<sup>17</sup>

El nuevo marco jurídico e institucional que deriva de la legislación post-golpe de Estado, conduce a un proceso de racionalización de las competencias y funciones públicas como una condicionalidad para reducir el fuerte desequilibrio fiscal y financiero, pero también para volver eficientes las instituciones del Gobierno con participación de actores privados y financieros, como en el caso de la participación de la banca en la administración de los fidecomisos de la ENEE; se

<sup>17</sup> Estos instrumentos permiten volver la mirada a lo local, especialmente al diseño de estrategias de desarrollo económico local con enfoque territorial, igualmente, un mayor apoyo a los Gobiernos municipales en mancomunidad, para ejecutar estrategias de desarrollo y agendas de competitividad por cada uno de los municipios integrantes o en forma conjunta.

impone de nuevo la política de concesionamiento y privatización de recursos, bienes, competencias y funciones públicas, frente a la aspiración de un proceso descentralizador en donde los Gobiernos locales (solos o en mancomunidad) asuman estas competencias con o sin la participación directa de actores privados. Los Gobiernos locales han tenido que alinearse con las políticas y programas del Gobierno central para poder ejecutar proyectos de desarrollo local y recibir fondos de las transferencias municipales, ya que incluso se decretó un recorte de las mismas y reasignación a prioridades definidas por la presidencia de la república.

En diciembre de 2014, en el Foro de la Mancomunidades coordinado por la AMHON (Ayuda Memoria, 2014), se declaró que las mancomunidades son el espacio que permite a los alcaldes asumir competencias públicas producto del proceso descentralizador y que el asistencialismo gubernamental limita las potencialidades de los municipios; esto supone la vigencia de un nuevo enfoque de desarrollo local endógeno, apoyado por la cooperación internacional y la UNAH, y menor participación del Gobierno central. Un proceso más participativo y menos autoritario y vertical, lo que constituye el principal reto de los Gobiernos subnacionales integrados en mancomunidad.

#### **d. Efectos, impactos y dedicatoria**

Existen tres efectos e impactos de los programas de estabilización y ajuste estructural. El primero se refiere al cumplimiento o no de los objetivos de estabilización buscados, por cuanto la estabilidad de la economía se considera un prerrequisito para un crecimiento económico sostenido y estabilidad política. El segundo se refiere al alcance de las reformas económicas y sus efectos en la estructura productiva, aumento del producto, inversión

extranjera, exportaciones y reforma institucional. Finalmente, destacan los impactos en las condiciones de vida de la población, medioambiente, estabilidad social y política; por último, lo referido a la gobernabilidad democrática.

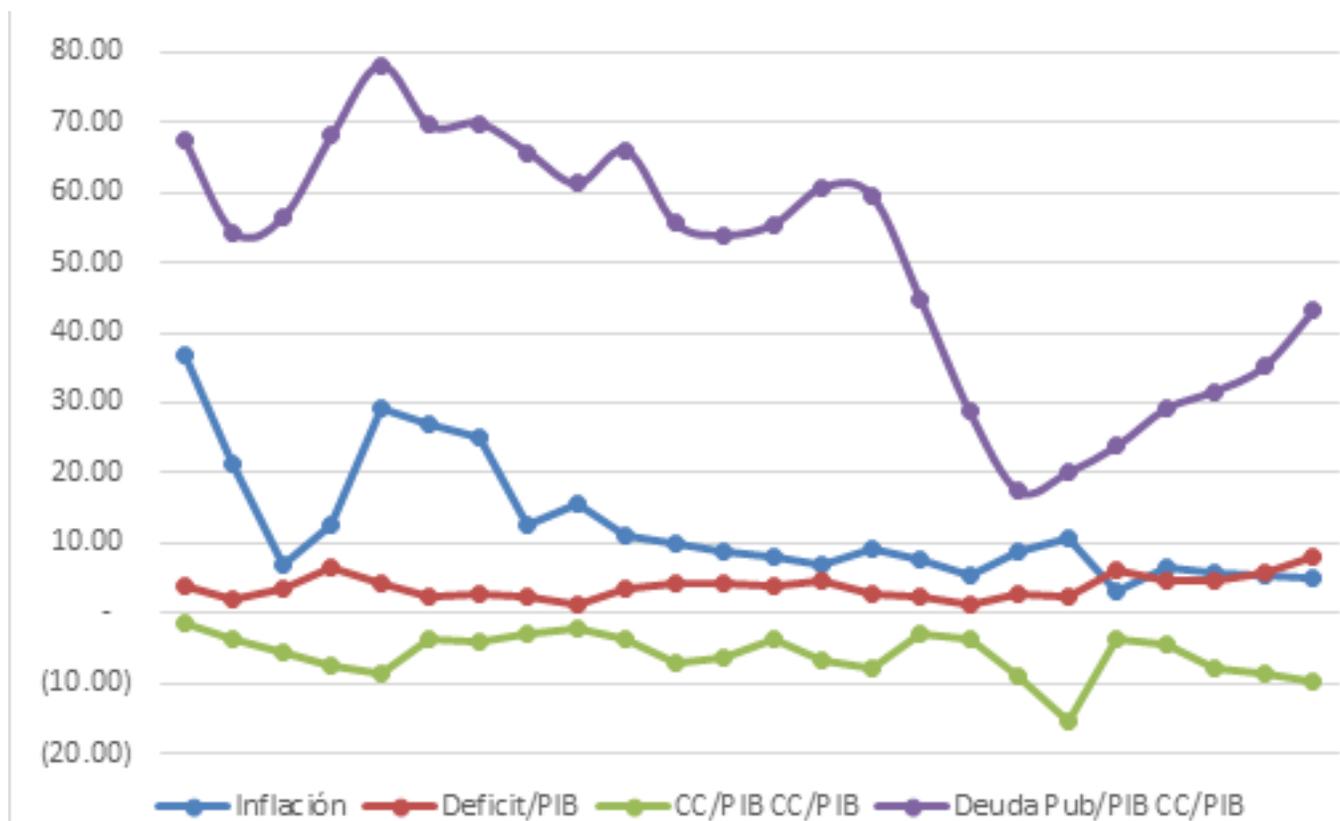
### 1) Efectos e impactos

Los resultados de las políticas de estabilización y ajustes económicos ejecutados muestran lo contrario de lo que buscan, al haber logrado una mayor inestabilidad económica y financiera que afecta la gobernabilidad del país; en tanto los fuertes desequilibrios fiscales, monetarios y comerciales afectan las condiciones materiales de vida de la población y cumplimiento de derechos económicos y sociales adquiridos.

Se ha generado una creciente inestabilidad refle-

jado en la evolución de los desequilibrios fiscales, financieros y comerciales, como el porcentaje del PIB (ver gráfico 1). En el caso del déficit fiscal, hay periodos de estabilidad, especialmente cuando se decreta uno o varios programas de ajuste, pero rápidamente se vuelve al desequilibrio explicado por el destino de recursos del erario público a las campañas políticas, la corrupción y la falta de decisión política para ejercer competencias públicas de cobro de impuesto a grandes evasores del fisco y aplicar multas por defraudación fiscal; lo mismo ocurre al eliminar prebendas fiscales (exoneraciones) a empresas poco evaluadas en el logro de objetivos de generación de empleo estables y salarios justos, pero también la no aplicación de mayores gravámenes a las propiedades y utilidades de las personas y empresas.

**Gráfico 1.** Evolución de principales variables macroeconómicas (1990-2015) por porcentajes



**Fuente.** Elaboración con base a cifras de SEFIN y BCH

Este desequilibrio es cubierto con más deuda, la cual observa una tendencia alcista, sólo disminuida por la condonación otorgada en el marco de la HIPC, al llegarse a índices no sostenibles de endeudamiento externo. La deuda pública representaba el sesenta y siete punto tres por ciento (67.3%) del PIB en 1990, bajó al cincuenta y tres punto nueve por ciento (53.9%) en 2001; alcanzando su pico más bajo en 2007, diecisiete punto cuatro por ciento (17.4 %). El saldo de la deuda pública externa, según el informe de la SEFIN, fue de 5.056.1 millones de dólares en 2013, lo que representa el veintisiete punto siete por ciento (27.7 %) del PIB (SEFIN, 2013); de la cual un sesenta y tres punto cinco por ciento (63.5 %) es contratada por organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, BID y BCIE, entre otros). Otras fuentes consultadas (Banco Mundial, 2015) señalan que la deuda pública de Honduras llegará a representar el cincuenta y ocho punto siete por ciento (58.7 %) del PIB en 2017, ya que en 2014 alcanzó el cuarenta y siete punto ocho por ciento (47.8 %) del PIB, es decir, unos 9 mil millones de dólares.

Después del golpe de Estado, el sobreendeudamiento es una política de Estado para fines políticos y de corrupción en un primer momento; en un segundo, para propósitos políticos y logro del objetivo de la estabilidad económica con la vigencia de un nuevo ajuste económico severo. Se cuestionó al Congreso Nacional y a la Presidencia de la República por destinar recursos financieros para ejecutar proyectos no priorizados por SEFIN, respondiendo más a un interés de beneficiar a empresarios y políticos. Entre estos proyectos se puede citar el aceptar que el oligopolio cementero pagara con bolsas de cemento parte de los impuestos adeudados al fisco, bolsas que serían repartidas entre diputados y alcaldes, la adquisición de cámaras de seguridad (La Prensa, 2013) y lanchas para combatir la delincuencia y narcotráfico (La Prensa, 2013) y la construcción de una cárcel de máxima seguridad (Televisión, 2015). Del mismo modo, el endeudamiento del proyecto

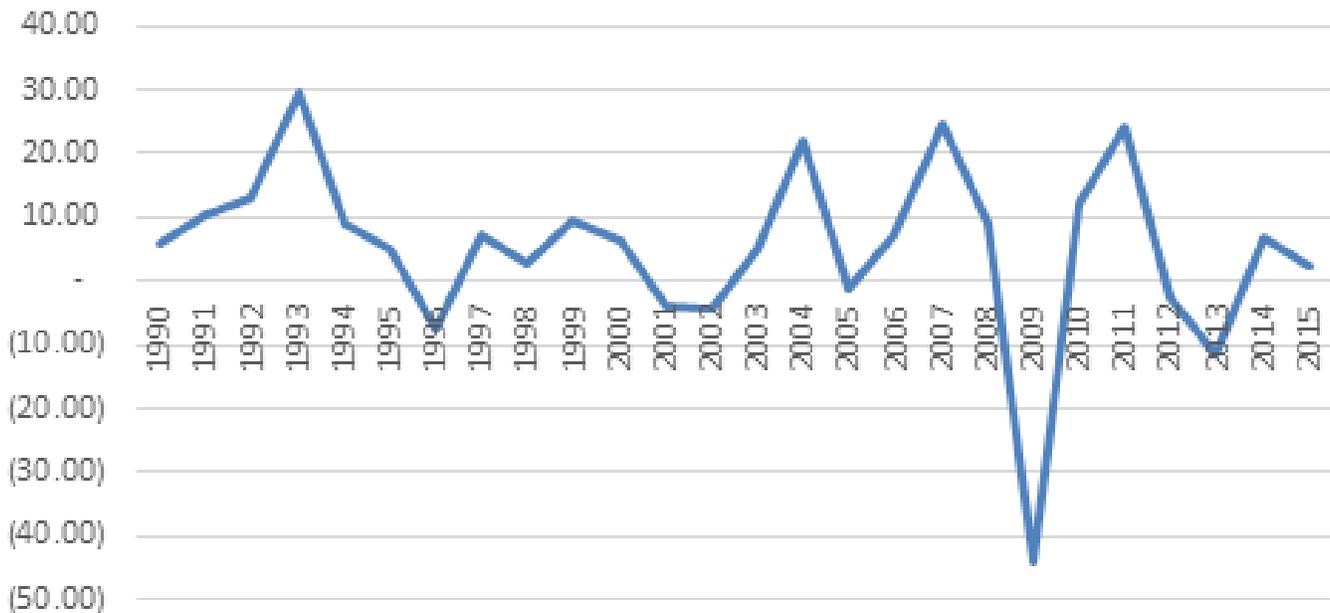
del Trans450 (que aún no ha concluido) (La Prensa, 2014) y la corrupción del IHSS que involucra a dirigentes del Partido Nacional (La Prensa, 2016) y empresarios (El Heraldo, 2015).

En el sector externo, la entrada en vigencia del CAFTA-RD y demás tratados comerciales no han permitido mejorar la posición de la balanza comercial y de cuenta corriente, ensanchada inicialmente por los aumentos en el precio del barril del petróleo y derivados. Las cifras muestran que el desequilibrio en cuenta corriente se situó en un siete punto cuatro por ciento (7.4%) del PIB en 2014; cuando en 2009 (año del golpe de Estado) era de tres punto ocho por ciento (3.8%) y de seis por ciento (6%) en 1990. Las cifras preliminares del gobierno muestran que en 2015 el déficit en cuenta corriente se situó en un seis punto cinco por ciento (6.5%) del PIB, lo que representa 5,216.2 millones de dólares como déficit a cubrir.

Enfrentamos un déficit en balanza comercial (bienes) de más de 3,000 millones de dólares (2014) y de bienes y servicios de cerca de 3,700 millones de dólares (2014), cuando hace diez años ambos se situaban a menos de la mitad de su valor. En 2015 el déficit en la balanza de bienes y servicios ascendió a 3,746 millones de dólares, siendo evidente los problemas enfrentados por el sector agroalimentario y la rigidez a la baja de las importaciones de materias primas, bienes de capital y pagos por servicios. En suma, la política de estabilización ha sido insuficiente para lograr el objetivo buscado, pues más bien ha hecho más regresivo el sistema económico por la vigencia de políticas económicas que impactan negativamente en la misma actividad económica e ingreso y condiciones de vida de la población.

Esta creciente inestabilidad en las variables fiscales, monetarias y comerciales afectó el sector real de la economía hondureña, pero es evidente que las reformas estructurales introducidas también no cumplieron con los objetivos buscados con el agravamiento del debilitamiento del Estado y la exclusión de amplios sectores de la población. La

**Gráfico 2.** Tasa de crecimiento de la inversión total real anual (1990-2015)



Fuente: Elaboración con base a cifras de SEFIN y CEPAL

tasa de crecimiento del PIB real y PIB per cápita es baja, igualmente la inversión total real.

La tasa de crecimiento del PIB real fue de tres punto cinco por ciento (3.5%) como promedio para el período 2010-2015, superior al período antes del ajuste (1980-1989) y durante la primera década del mismo (1990-1999). Sin embargo, es insuficiente y aun no alcanza el crecimiento promedio logrado entre 2003-2007 (5.9%), lo mismo sucede con el PIB per cápita. Es preocupante, igualmente, la baja tasa de crecimiento de la inversión real total (Ver Gráfico 2).

La inestabilidad en la inversión real se explica por las políticas contractivas que han tenido que ejecutar los gobiernos para cubrir los fuertes desequilibrios fiscales y monetarios, lo que no permite canalizar en forma sostenida recursos a los sectores reales que son generadores netos de empleo, caso particular del sector agroalimentario, forestal, construcción y equipamiento social básico. Pero también es evidente la falta de ejecución de los

recursos de inversión asignados, mostrando cada año las instituciones de gobierno bajos niveles de cumplimiento de las metas de gasto público.

En 1990, el discurso político decía que la pobreza se había reducido y se atribuía a la reactivación productiva. Las cifras preliminares del documento base de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), apuntaban que los niveles de pobreza (vía del ingreso) habían disminuido, aun cuando la inestabilidad económica afectó el cumplimiento del objetivo de justicia social y seguridad alimentaria. En 1991, los hogares pobres representaban el veinte punto seis por ciento (20.6%) de los hogares totales y los hogares indigentes el cincuenta y cuatro punto dos por ciento (54.2%), es decir, que el setenta y cuatro punto ocho por ciento (74.8%) de los hogares se encontraban bajo la línea de pobreza.

En 1998, las cifras cambian a cuarenta y cinco punto seis por ciento (45.6%) y diecisiete punto cinco por ciento (17.5%), respectivamente, con

lo cual un sesenta y tres punto uno por ciento (63.1%) de los hogares se encontraban bajo la línea de pobreza; once punto siete por ciento (11.7%) menos que en 1991 (Suazo, 2010).

En 2003, la pobreza alcanzó su punto máximo de sesenta y seis punto tres por ciento (66.3%), empezó a descender hasta el cincuenta y ocho punto dos por ciento (58.2%) en 2007 y vuelve a ascender después del golpe de Estado situándose en sesenta y tres por ciento (63%) en 2014, (FOSDEH, 2014).

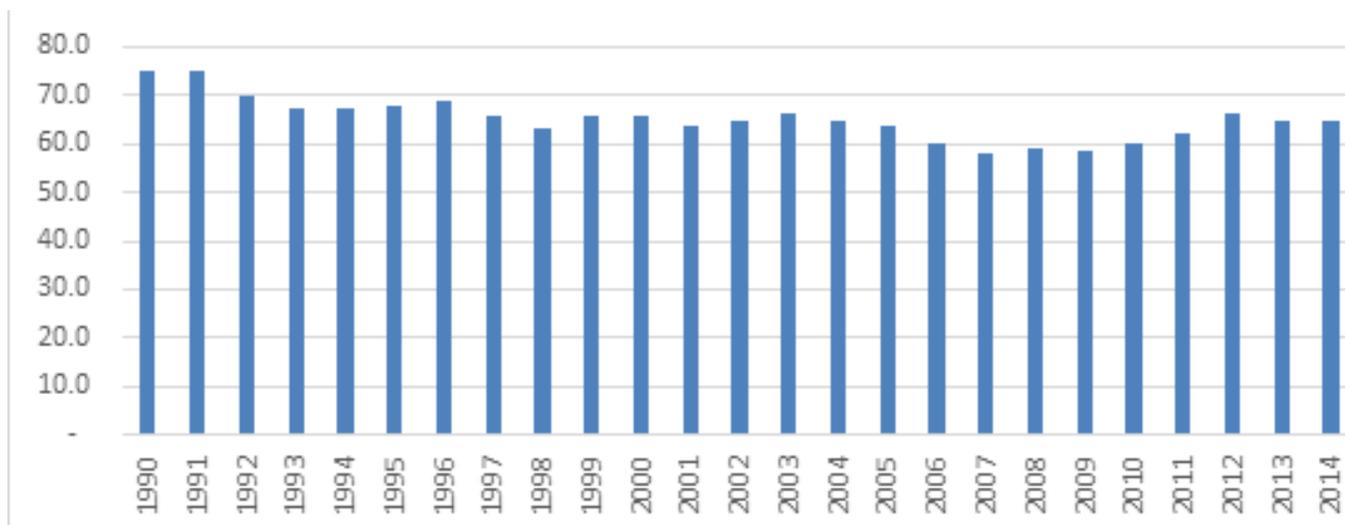
La evolución de la pobreza desde 1990 a 2014 ha demostrado una resistencia a la baja (ver gráfico 3). En el marco del programa de ajuste económico adoptado en 1990, se ha apostado cada vez más a mecanismos de mercado para generar un rápido crecimiento económico que contribuya a reducir los niveles de pobreza existentes, pero también a políticas compensatorias para permitir que las familias en situación de extrema pobreza puedan tener acceso a bienes y servicios mientras la economía se estabiliza y los sectores productivos se dinamizan con mayores montos de inversión externa. Esto no ha funcionado, por lo que es necesario crear nuevas es-

trategias y enfoques donde se reconozca un rol más protagónico del Estado, de organizaciones sociales y de agentes económicos ligados a sectores productivos y comerciales como asociaciones de productores agroindustriales y microempresas generadoras netas de alimentos, empleos e ingresos.

Frente a la vigencia de las políticas recurrentes de ajuste recesivo y bajo ritmo de crecimiento de la economía, el aumento del desempleo es un resultado esperado. Es decir, que la tasa de desempleo abierto ha aumentado entre 1990 a 2014 (ver gráfico 4); pero el problema está en que cerca de 2.3 millones de personas presentan problemas de empleo, los llamados “invisibles” que no reciben un salario mínimo o que trabajan más de la jornada establecida, pero que no obtienen una remuneración salarial acorde a dicho trabajo.

Otro resultado predecible es el deterioro del salario real por la devaluación programada y el aumento del costo de la canasta de alimentos y canasta básica; pero también por el rezago en el ajuste salarial, ya que se calcula tomando en cuenta la tasa de crecimiento de la inflación pasa-

**Gráfico 3. Evolución de la Pobreza (1990-2014)**



Fuente: Elaboración con base a cifras del INE, ERP y FOSDEH

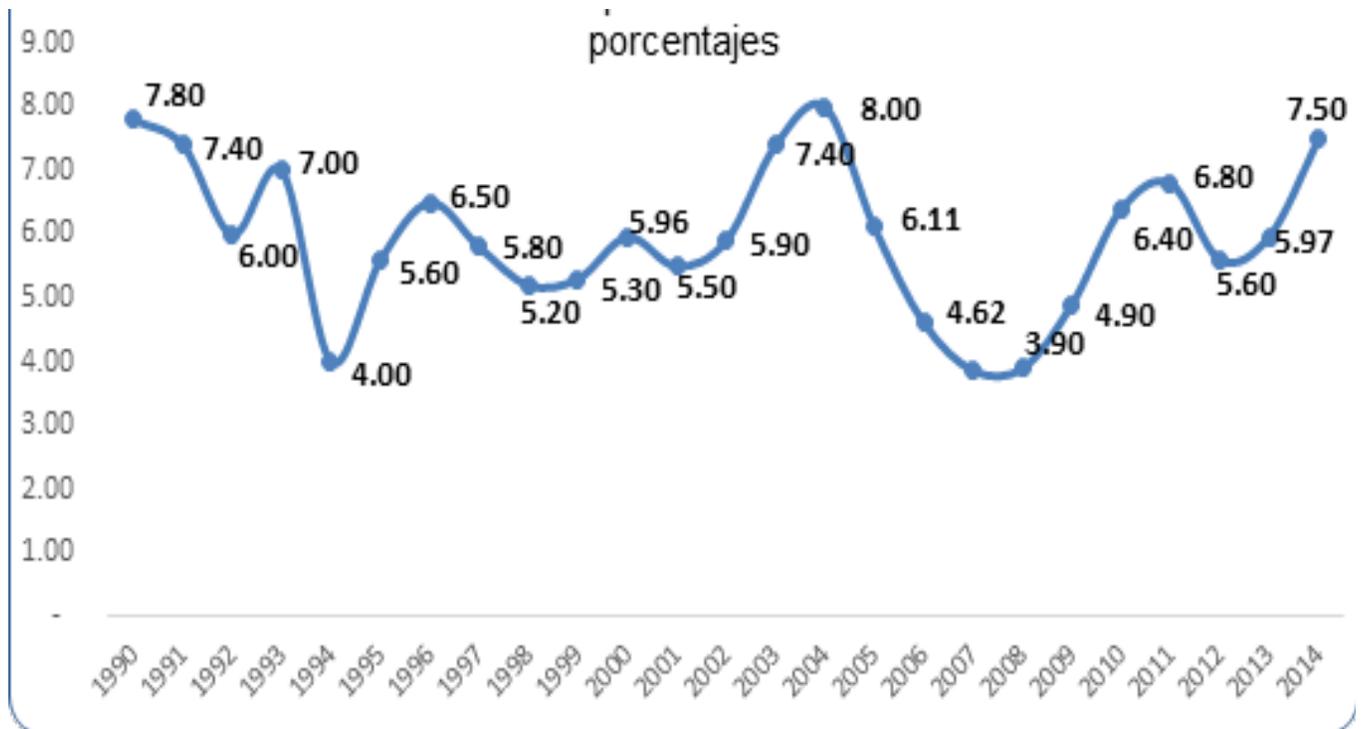
da y la productividad que, en el caso de Honduras particularmente en el sector rural, es baja. Bajo ritmo de crecimiento del PIB per cápita, desempleo y bajos salarios explican también en parte la resistencia a la baja de la pobreza en Honduras, si se compara con otros países como Ecuador y Bolivia que han disminuido en forma rápida el número de pobres.

Las reformas estructurales han permitido la concentración de la propiedad y debilitado los procesos de reforma agraria, pero también la concesión de grandes extensiones de tierra para la ejecución de proyectos mineros e hidroeléctricos que transforman el hábitat natural y social de comunidades étnicas y garífunas, lo que afecta los medios de reproducción material de la vida comunitaria y la cohesión social de la familia hondureña.

Estas reformas estructurales también vuelven oneroso el acceso de la población a la salud y educación, incrementando los costos de servicios básicos como el agua potable, la energía eléctrica, transporte y alojamiento. La compensación social instaurada como una estrategia para compensar los costos de ajuste económico, es ya una política pública permanente, pero insuficiente frente a los graves problemas de desempleo, bajos ingresos y salarios, alimentos y acceso a servicios sociales básicos.

Frente a ello, la pregunta que surge es: ¿Para qué han servido las reformas jurídicas-económicas introducidas al Estado hondureño? O más que eso: ¿Cuáles son las clases, fracciones de clase o grupos que se han beneficiado de estas reformas?

**Gráfico 4.** Tasa de Desempleo Abierto en Honduras 1990-2014  
porcentajes



**Fuente:** Elaboración con base a datos del INE y Ministerio de Trabajo

## 2) Dedicatoria de las reformas

El proceso de ajuste estructural de la economía hondureña en el marco del modelo de corte neoliberal ha tenido clases, fracciones de clase, elites o grupos que se benefician; asimismo grupos, clases, fracciones de clase y grupos que han sido perjudicados.<sup>18</sup>

Investigaciones del Centro de Documentación de Honduras, (CEDOH, 2007), demuestran el carácter heterogéneo de los grupos económicos en el país y lo difícil que resulta poder caracterizarlos dada la alta integración por sectores económicos, relaciones de parentesco familiar, ideología y militancia política. En su fase inicial, o sea, las primeras políticas económicas de corte neoliberal y de reforma del Estado en los años 90, se benefició a la llamada oligarquía agraria tradicional, conformada por terratenientes que miraron como los derechos de propiedad sobre sus tierras eran protegidos frente a las recuperaciones de tierras promovidas por el Estado, a través del INA, en el marco de la Ley de Reforma Agraria. Esto abrió el camino para la venta de tierras de estos y de los campesinos, con lo cual la incipiente burguesía agroindustrial pudo adquirir tierras y desarrollar proyectos de cultivos de exportación del alto valor; por ejemplo, la palma africana, azúcar y melones. Igualmente, un grupo de exportadores de productos tradicionales, incluyendo las transnacionales del banano, fueron favorecidos con la flexibilidad instruida en la política cambiaria

(devaluación) y la eliminación de los impuestos a las importaciones; este grupo integrado con ciertos bancos especuló con las divisas y se benefició de la liberación de las tasas de interés.

En un segundo momento se benefició más directamente a la banca privada con las reformas a la Ley del Banco Central y la creación de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS); una Comisión supuestamente más fuerte que la otrora Superintendencia del Banco Central y proclive a la politización, pero controlada por el Ejecutivo. La creación de nuevos bancos y financieras que utilizaron fondos de la población para realizar otros negocios y la intención de usar fondos públicos una vez que se declararon en quiebra fue una práctica institucionalizada que todavía no ha desaparecido en el país (el caso del Banco de los Trabajadores es un ejemplo de ello) (La Prensa, 2009) Muchas personas resultaron afectadas por estos cierres planificados pero todavía no existen culpables de ello. Muchas personas resultaron afectadas por estos cierres planificados, pero todavía no existen culpables de ello. Asimismo, las leyes marco abrieron el campo para la participación de capitales nacionales ligados a la burguesía industrial y banca, en asociación con empresas extranjeras, en el negocio de gestión y prestación de servicios públicos administrados por empresas e instituciones estatales, siendo evidente una mayor participación de empresas transnacionales en la explotación minera.

Las políticas en materia tributaria y fiscal han favorecido a la oligarquía industrial, comercial y financiera con el otorgamiento de exoneraciones y exenciones fiscales por el pago de impuestos por importaciones y tributarios, sin que se demuestre la generación de empleos sostenibles. Estas exoneraciones todavía siguen, aun cuando ya se recuperó la inversión realizada y se introdujo el empleo por hora que permite la contratación de mano de obra barata sin pago de beneficios o conquistas sociales. En un estudio reciente (ICE-

18 En un trabajo reciente, Jaime Osorio (2014) siguiendo la tradición marxista clásica, identifica las clases sociales dentro del capitalismo en: burguesía, terrateniente, proletariado, campesinado y la llamada pequeña burguesía. La burguesía se descompone en fracciones de clase como la burguesía bancaria y financiera, que es la dominante en la fase de circulación del capital; la burguesía industrial, agraria, minera y forestal y la burguesía comercial. Uno o varios grupos económicos puede ser parte de las fracciones de clase, pero otro pequeño se puede especializar en una de ellas, por ejemplo la burguesía financiera que es la dominante.

FI, 2015) se señala que las elites económicas se han beneficiado de este tipo de políticas, haciendo recaer los costos del ajuste en la población de menores recursos. Las elites no actúan solas, sino que a través de los partidos políticos, que una vez en el poder, legislan a su favor para obtener prebendas del fisco, pagar menos y fomentar la evasión fiscal.

La profundización de las políticas de ajuste después del golpe de Estado ha permitido acelerar el proceso de privatización de las empresas públicas y las concesiones mineras y ejecución de proyectos hidroeléctricos cuestionados por organizaciones representativas de las comunidades y pueblos étnicos, con el agravante de que ahora con la ZEDE el cercenamiento de los territorios incluye su hábitat y patrimonio natural y cultural. En el caso de los proyectos hidroeléctricos participan dirigentes políticos, al igual que en la provisión de bienes y servicios al Estado en las áreas de la salud, educación, seguridad, alimentación e infraestructura. Es más, después del golpe de Estado de 2009, han aparecido grupos de políticos dispuestos a disputarle terreno a la llamada burguesía agroindustrial integrada con la banca y medios de comunicación, participando de negocios realizados desde el Estado mismo.

Las FF.AA. son otro beneficiario de las políticas de ajuste económico y reforma del Estado. Las haciendas rurales que adquirieron fueron protegidas con la LMDSA, lo mismo que sus inversiones en la banca, industria camaronera y ganadera. Han creado un sinnúmero de empresas de seguridad privada que incluso superan el número de efectivos de la Policía Nacional,<sup>19</sup> pero también colegios y escuelas. Con el golpe de Estado han resultado fortalecidos, incluso se les ha concedido el derecho de propiedad de todos bienes que po-

19 Se contabilizan 760 empresas con más de 70,000 guardias privados, el doble de los que tiene la Policía y el Ejército. Una Misión de la ONU que visitó Honduras en abril de 2014, confirmó estas cifras manejadas por organizaciones de derechos humanos (El Herald, 7 de abril de 2014).

seen y ocupan las FF.AA. en donde realizan sus operaciones. No obstante, son acusados muchos de sus oficiales de estar ligados al crimen organizado y son pocos los que están presos o se les han incautados sus bienes y cuentas bancarias.

Los líderes sindicales y grupos de interés, como los maestros, ha venido denunciado las políticas de ajuste económico y el modelo neoliberal, pero muchos de ellos se han eternizado en las dirigencias y aprovechado las prebendas que ofrece la representación en las instancias creadas por el Gobierno de la República en el marco del ajuste. Prácticamente, el movimiento campesino ha desaparecido de la palestra pública y los líderes de las principales centrales se muestran conformes con los programas de apoyo y otras prebendas otorgadas por el Gobierno. Los movimientos campesinos de la zona del Bajo Aguan, como el Movimiento Unificado Campesino del Aguan, MUCA y el Movimiento Auténtico Reivindicador Campesino del Aguán, MARCA, muy beligerantes después del golpe de Estado de 2009, están maniatados con la deuda que tienen con BANPROHVI, en el cual el Estado es el aval soberano; en consecuencia, son muy pocas las protestas públicas por el derecho a la tierra y la protección de los derechos humanos.

Tenemos un Estado de corte neoliberal, autoritario y excluyente. La única forma posible de sostenimiento es más ajuste, más deuda, más compensación, más concesionamiento de recursos, bienes y servicios, más represión y gasto en seguridad. Es un Estado clientelar al servicio de una elite económica incapaz de visualizar espacios de desarrollo conjunto con otros actores económicos y sociales. Un Estado cliente también en lo político, en donde la compensación social (una política del ajuste estructural) se liga a la lucha política electorera; la entrega de los bonos es politizada y beneficia mayormente a aquellos que simpatizan y se comprometan a votar por el partido en el poder y candidato oficial. Esto no es

sostenible frente a la baja de la inversión pública, la caída del PIB, en especial agroalimentario, y el creciente desempleo.

Consecuentemente, hay que reconstruir el Estado sobre la base de objetivos de desarrollo común y prioridades nacionales, lo cual va más allá de la simple política de ajuste económico y destrucción de la institucionalidad pública con las llamadas reformas estructurales, en donde la reforma del Estado no es más que su desintegración.

En el marco del modelo neoliberal, una tendencia visible es conformar un Estado autoritario corporativo en donde las grandes decisiones son tomadas por un grupo reducido de empresarios, banqueros y políticos convertidos o aspirantes a convertirse también en empresarios. El Estado hondureño a través de los procesos de concesionamiento, privatización y venta del territorio nacional, ha traspasado la mayor parte de los activos estatales y funciones públicas a grupos económicos, con lo cual la conducción de la gestión pública pasa a depender más de decisiones tomadas por actores privados, asumiendo el Gobierno, aunque no en forma eficiente y transparente, una función de regulación de las actividades que realizan estos agentes. No obstante, tal como sucedió en Chile, el Estado asume el control de sus funciones políticas y centraliza el poder en una sola persona o institución: la Presidencia de la República.

Esta modalidad de la administración del Estado afecta los esfuerzos que realizan organizaciones sociales por promover formas de desarrollo en los territorios y regiones más endógenas, donde se involucran todos los actores locales con una participación igualitaria de los Gobiernos locales; pero también se destruye lo que se ha construido en materia de organización y participación social y política. Muchos de los Gobiernos locales se han convertido en voceros de esta nueva forma de gestión pública, por el acceso que tienen a las transferencias y recursos de los pro-

gramas compensatorios, pero de la misma forma las organizaciones sociales como patronatos, juntas de agua y asociaciones de productores rurales, también participan de estos beneficios. La llamada utopía del desarrollo local pasa por reconstruir el tejido social y empresarial desde las organizaciones de base, con procesos de trabajo participativos y beneficios compartidos entre todos.

Hay que generar mayor discusión e incidencia sobre la importancia de retomar las políticas universales en la salud, educación, agua, saneamiento, aseguramiento social, pero en el sentido contrario al que los costos de este mayor acceso tiene que pagarlos el pueblo. La universalidad de la política social es una necesidad y un derecho ciudadano, en tanto el acceso a estos bienes públicos no debe ser privatizado. El Estado tiene que garantizar este acceso manteniendo niveles de inversión y gasto no negociables dentro de los programas de ajuste, tal como lo ha hecho Ecuador y Bolivia que han garantizado montos aceptables de inversión pública para financiar el desarrollo social y productivo, y reducir en forma acelerada los niveles de pobreza e indigencia. No es posible que con los niveles de inversión pública que tiene Honduras pueda financiar el desarrollo social, mucho menos acompañar el financiamiento del desarrollo de sectores productivos y de infraestructura económica, dinámicos en generación masiva de puestos de trabajo y encadenamientos comerciales que benefician a pequeñas y medianas unidades de producción, comercio y servicios.

## e. Conclusiones

La reforma del Estado hondureño, a partir de 1990, ha estado condicionada a la vigencia de un modelo que se caracteriza por ser de corte neoliberal al privilegiar objetivos de estabiliza-

ción económica en contra de objetivos de desarrollo, proponer reformas estructurales para eliminar trabas al comercio y garantizar derechos de propiedad e incentivos a la inversión externa, así como trasladar gran parte de las competencias públicas al ámbito privado. Uno de los objetivos buscados con la vigencia de este modelo es la liberación de la mayor parte de los bienes y servicios proporcionados por el Estado y que deben pasar al ámbito de acción privado, o sea, ser mercantilizados.

Los esfuerzos por caracterizar este tipo de Estado han sido insuficientes, puesto que todavía no se ha integrado una visión global en donde aspectos económicos, políticos, sociales, jurídicos e institucionales sean parte de ese todo. Asimismo, en lo económico, persiste también una visión fragmentada de las intervenciones y políticas. En general, se mira estas intervenciones y políticas como soluciones a la crisis que enfrenta el país, sin profundizar en los efectos e impactos que se traducen en un bajo ritmo de crecimiento económico, menos inversiones, empleos, crédito, asistencia técnica y deterioro de las condiciones materiales de vida de la población por la pérdida de ingresos y bajos salarios, así como por el menor acceso a los servicios públicos, principalmente salud, educación, vivienda, agua potable y aseguramiento social. La respuesta a la crisis es más ajuste económico, pero las condiciones de vida de la población no mejoran, por lo cual la crisis se profundiza.

Hay periodos en donde al parecer se renuncia a ejecutar políticas de ajuste y reforma estructural, pero el hilo conductor sigue siendo la reforma del Estado bajo la concepción del modelo neoliberal. Igualmente, se usa la compensación social como un instrumento para suavizar los impactos del ajuste en los grupos más vulnerables, pero ello resulta insuficiente y el Estado pierde cada vez más la función de promotor del desarrollo y proveedor primario de bienes y servicios públicos esenciales a la población sin excepción.

Los periodos de crisis económica, social y política, por desastres naturales, son una oportunidad para profundizar la ejecución de políticas neoliberales y reformas institucionales, no para construir políticas de desarrollo ni institucionalidad a favor del desarrollo. Esto fue evidente con la crisis de pagos que enfrentó el país a finales de la década de los 80, la presencia del huracán Mitch en el país en 1998 y el golpe de Estado de junio de 2009, sucesos que pusieron en evidencia la profundización de las medidas de política neoliberales.

La reforma del Estado ha impulsado un creciente debilitamiento de la institucionalidad pública bajo el criterio de la ineficiencia y uso desmedido de recursos del presupuesto público, pero ello no ha sido suficiente para exigir mayores recortes de gastos y recursos humanos y financieros manejados por esta institucionalidad. Como resultado, se ha creado una institucionalidad reguladora y vigilante de las competencias y servicios trasladados a los agentes privados, pero que también enfrenta problemas de eficiencia, transparencia y corrupción. Es evidente la creación de varias comisiones del Gobierno nombradas por la Presidencia de la República y Congreso de la República, que en la práctica sustraen recursos públicos y sirven como medio para fortalecer el centralismo y debilitar la descentralización de competencias, recursos y poder a los Gobiernos locales.

El proceso de ajuste económico y de reforma institucional del Estado hondureño ha tenido beneficiarios; en la actualidad es claro que los grupos económicos favorecidos son aquellos integrados con negocios en banca y servicios financieros, pero también las FF.AA. aparecen de nuevo como “árbitro” de las decisiones que toman las instituciones políticas y los demás poderes del Estado. En esos grupos económicos se han integrado y agregado políticos de nuevo cuño que aparecen como empresarios gobernando para su propio beneficio.

## CAPÍTULO 3: ESTRUCTURAS Y ACTORES SOCIALES EN LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO HONDUREÑO (1990-2015)

### a. Introducción

Este capítulo está guiado por la relación entre Estado y sociedad; ya que ambas esferas se afectan recíprocamente, pues el Estado es productor de sociedad y ésta, especialmente los actores concretos, son productores de estatalidad. Las leyes, instituciones y políticas públicas pueden agilizar o retrasar dinámicas y tendencias de cambio en la sociedad. Desde esta perspectiva, el Estado no es asumido como un simple aparato de dominación, sino más bien, como un actor que tiene intereses propios dentro del campo político, pero a la vez establece relaciones con diferentes actores de la sociedad. Los diferentes actores de la sociedad, sean estos dominantes o subalternos, siempre buscarán influenciar el Estado para promover sus intereses y proyectos propios.

Cuando un Estado pierde su autonomía relativa y el nivel de influencia de otros actores y poderes lo pone a su servicio, estamos ante la captura del Estado. Se entiende la captura del Estado como: “La capacidad de grupos para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de alta decisión del Estado, que a su turno se convierte en una forma predominante de corrupción asociada con el favorecimiento de intereses privados en las altas esferas del poder”, (CNA, 2010, p.92).

Esta investigación sobre la relación entre Estado, estructuras y actores, tiene un carácter exploratorio. Es un punto de partida para nuevas investigaciones que deben contribuir a esclarecer temas que permanecen oscuros. Sobre estos asuntos, como la relación entre Estado y grupos

de poder, se han realizado algunos esfuerzos investigativos, pero aún siguen pendientes estudios en profundidad que evidencien hasta dónde el Estado se ha puesto al servicio de grupos de poder fáctico (Segovia, 2005; CEDOH, 2007; Schneider, 2013; ICEFI, 2015). Nuevas investigaciones también deben contribuir a entender como el Estado ha posibilitado procesos de acumulación de capital que han llevado a la ampliación de las elites económicas e incluso a la generación de nuevos grupos económicos.

En este capítulo, primero se abordan las transformaciones que han tenido lugar en el Estado y en la sociedad hondureña en los 25 años más recientes. Estos cambios han significado transformaciones en las estructuras poblacionales, económicas, espaciales y sociales. Después se abordan los viejos y nuevos actores sociales. En el caso de los viejos actores, en particular se atiende la pérdida de protagonismo en la vida política nacional de los obreros y los campesinos. También se trata la persistencia de los gremios magisteriales en las movilizaciones y su enfrentamiento permanente con el Gobierno. En el caso de los nuevos actores, se hace una breve síntesis de los movimientos indígenas y negros, ambientalistas, movimiento de mujeres y feministas, movimientos territoriales, la sociedad civil como actor y la activación de la ciudadanía.

Un apartado específico está referido a la conflictividad social. Así, se presenta un panorama general de la conflictividad, atendiendo sus actores, las demandas, los repertorios de acción y las características de la acción colectiva. Aquí se destaca la alta conflictividad social que ha tenido el país en los primeros 15 años del siglo XXI.

## b. Las transformaciones en el Estado-sociedad y en los grupos económicos

El Estado y la sociedad han tenido transformaciones profundas en los últimos 25 años. En el más reciente cuarto de siglo, el Estado y la sociedad hondureña asistieron a cambios extraordinarios. Estos cambios estatales y societales han provocado transformaciones en las estructuras sociales y en los actores; pero, ¿cuáles son los cambios estructurales más significativos y cuál es la dinámica de los actores que han generado? Estas son las preguntas claves del presente estudio.

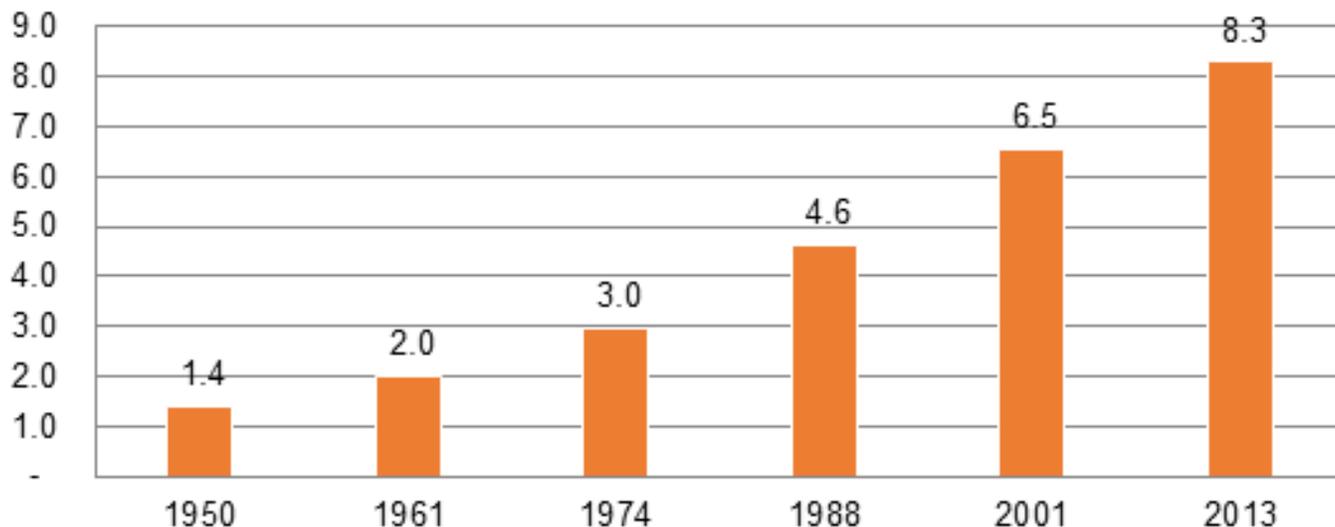
Esta investigación se separa de las ideas que asume el Estado de manera exclusiva como un aparato de dominación. Es de un consenso amplio en la teoría política moderna, que el Estado es un aparato de dominación, pero no se reduce a un simple y mero instrumento de dominación. Tampoco es un instrumento neutro, capaz de asumir el interés común por sobre todos los intereses particulares. Aquí se asume al Estado como un actor que interactúa con los múltiples actores de la sociedad: económicos, políticos, sociales e, incluso, los ilegales; quienes buscan influenciar el Estado para potenciar o realizar sus intereses y proyectos. En otras palabras, los actores sociales (dominantes y subalternos) son productores de estatalidad (leyes e instituciones) y el Estado a su vez modifica las estructuras sociales y la dinámica de los actores. La dinámica estatal y la dinámica societal se afectan mutuamente.

Desde la década de los años ochenta, sobre todo a partir de los años noventa, en la sociedad hondureña se profundizaron tendencias que impulsaron transformaciones que han impactado en las estructuras y actores sociales. Honduras ha experimentado cambios no solo en la dimensión política, sino que también en otras dimensiones como la demográfica, económica, espacial, social y cultural, (PNUD, 1998).

Desde la dimensión demográfica, en el censo de 1988, casi iniciando los años noventa, la población hondureña era de 4.6 millones y para el censo de 2013 se contabilizaron 8.3 millones. En consecuencia, se observa la duplicación de la población en los últimos 25 años. En este cambio poblacional, las mujeres se consolidaron como una mayoría relativa. Para el censo de 2013, los hombres representaron el cuarenta y ocho punto ocho por ciento (48.8%) y las mujeres el cincuenta y uno punto dos por ciento (51.2%). En términos de estructuras etarias, en los últimos 25 años ha decrecido de manera significativa la población entre 0 y 14 años y se ha incrementado también de manera significativa la población entre los 15 y 64 años. Así las cosas, el cincuenta y nueve punto cincuenta y dos por ciento (59.52%) es población en plena edad productiva. A este fenómeno se le conoce como el “bono demográfico”, (ver gráfico 5).

El crecimiento poblacional, sobre todo de la juventud, implica el crecimiento y diversificación de las demandas al Estado. La ciudadanía reclama más y mejores servicios educativos, salud, vivienda, empleo, inclusión social y participación política. Sin embargo, el Estado ha carecido de políticas de población y desaprovecha el llamado “bono demográfico”. Asimismo, Honduras enfrenta nuevas formas de exclusión social, como el caso de los jóvenes que no tienen acceso a empleos ni a estudios. Se estima que unos 846,186 jóvenes entre los 12 y 30 años, que representan el veintiséis punto cinco por ciento (26.5%) de la población en ese rango de edad, están excluidos de la educación y del trabajo. Son los llamados eufemísticamente “ninis” (ni estudian ni trabajan). Este fenómeno afecta de manera mucho más drástica a las mujeres (661,044 mujeres y 185,142 hombres). Los jóvenes están presentes en los grandes procesos y problemas de la sociedad hondureña: son los votantes mayoritarios, las principales víctimas de la violencia, los que buscan empleo, los más excluidos, la mayoría de migrantes, entre otros, (INE, 2014).

**Gráfico 5.** Honduras: población según censos 1950 - 2013 en millones



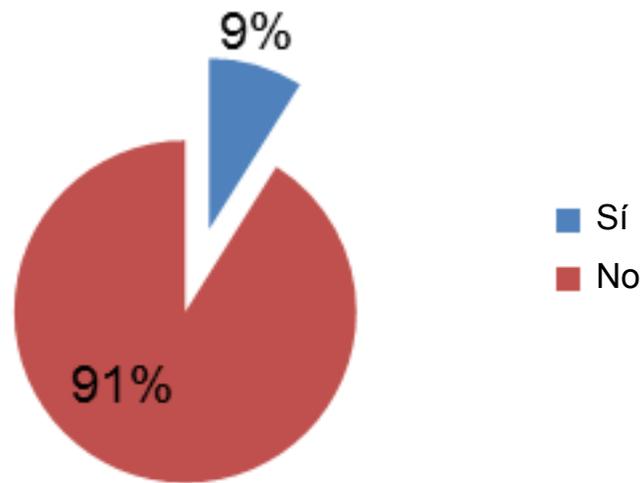
**Fuente:** INE. XVII censo nacional de población y vivienda., 2013.

En la sociedad de la globalización e información, también se producen nuevas exclusiones y desigualdades. Son las llamadas nuevas desigualdades. Según el censo nacional del Instituto Nacional de Estadística del año 2013, el sesenta y tres punto ocho por ciento (63.8%) de los hondureños tenía un teléfono celular y el treinta y seis punto dos por ciento (36.2%) no. La brecha se expande cuando se toma el caso de la computadora, ya que el dieciocho punto setenta y dos por ciento (18.72%) tiene computadora y el ochenta y uno punto veintiocho por ciento (81.28%) no. Igualmente, la brecha de desigualdad es mucho más grande en el caso del internet, pues el nueve por ciento (9%) tiene internet y el noventa y uno por ciento (91%) no, (ver gráfico 6). Ante esta realidad, el Estado hondureño carece de una política de ciencia y tecnología que atienda las desigualdades y exclusiones de carácter tecnológico y científico.

La migración, sobre todo internacional y especialmente a los Estados Unidos, es otro fenómeno clave para entender la complejidad de la Honduras de hoy y los desafíos del Estado hondureño.

La migración se empezó a profundizar en la década de los años noventa, a partir del año 2000 adquirió un aumento sustantivo y se volvió masiva después de 2009, año en que confluyeron la crisis económica internacional y la crisis política nacional.

No existe un censo que indique de manera objetiva y confiable cuántos hondureños se encuentran en los Estados Unidos y Europa. Se calcula que en los Estados Unidos se encuentran entre 1 y 1.2 millones de inmigrantes de origen hondureño, que representarían el catorce por ciento (14%) de la población de este país. También se calcula que 300,000 hondureños estarían en el resto del mundo, especialmente España, Canadá e Italia. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ha estimado que el ochenta y uno por ciento (81%) de los hogares hondureños tiene uno o dos miembros en el extranjero. El éxodo migratorio es tan intensivo que el INE ha llegado a estimar que cada año entre 80 mil a 100 mil hondureños, aproximadamente, salen del país e intentan llegar a los Estados Unidos. Pero, el patrón migratorio se ha modificado en los últimos diez años.

**Gráfico 6.** Honduras: Tiene servicio de internet

**Fuente:** elaboración propia con base a los datos del censo de población y vivienda de 2013. INE, procesado con Redatam 2015, CEPAL/CELADE.

Ha aumentado la migración de mujeres, jóvenes y niños; aunque también se han incrementado las deportaciones (Zamora, 2013). La migración ha modificado de manera sustantiva las estructuras familiares y comunitarias de la sociedad hondureña. Hasta el momento, el Estado hondureño carece de una política en el tema migratorio.

La economía, en el contexto de la globalización, también ha tenido cambios significativos a partir de la década de los años ochenta, pero sobre todo de los años noventa. Como lo sostiene el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI): “Se ha transitado de una economía basada en la agroexportación de unos pocos productos a una economía más diversificada en sus exportaciones. Así mismo se ha dado una caída relativa en el sector agropecuario, un bajo dinamismo del sector industrial y una preponderancia del sector servicios. Adicionalmente, el grado de apertura del país se ha incrementado con la reducción sustancial de aranceles y de varios tratados de libre comercio, en especial el firmado por Centroamérica y la República Dominicana con los Estados Unidos”, (ICEFI, 2015, 213).

La diversificación de los productos agropecuarios de exportación, la industria de la maquila y el sector servicios, pasaron a jugar un papel más dinámico en el crecimiento de la economía hondureña. La agricultura redujo su participación al pasar del veintiuno por ciento (21%) en 1980, al doce por ciento (12%) de la producción total en el 2010. Mientras que la industria manufacturera pasó del trece por ciento (13%) en 1980, al diecisiete por ciento (17%) en el 2000 y al diecisiete por ciento (17%) en el 2010. Pero, el sector financiero pasó del once por ciento (11%) en 1980 al diecisiete por ciento (17%) en el 2010 (ICEFI, 2015, 215). Dentro del mismo sector agrícola, un cambio sustantivo es la diversificación de las agroexportaciones. Pero, aún con la diversificación de las agroexportaciones, el principal peso lo siguen teniendo el banano y el café, (ver cuadro 4).

El decremento de la agricultura no solo se debe a la dinámica propia de la economía nacional globalizada, sino también a las políticas del Estado que no la han colocado como una prioridad. Lo anterior se refleja en la estructura presupuestaria del Estado. La inversión presupuestaria en agricultura fue cayendo de manera sistemática; en

**Cuadro 4:** Honduras: estructura productiva (en porcentajes de PIB)

Sector productivo	1980	2000	2010
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	21	14	12
Minas y canteras	2	1	1
Industrias manufactureras	13	21	17
Servicios	64	65	71
Comercio, hoteles y restaurantes	14	15	17
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6	8	7
Intermediación financiera, seguros y otros	11	14	17
Administración pública, defensa y otros servicios	16	15	22
Otros servicios	17	14	9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: ICEFI, 2012.

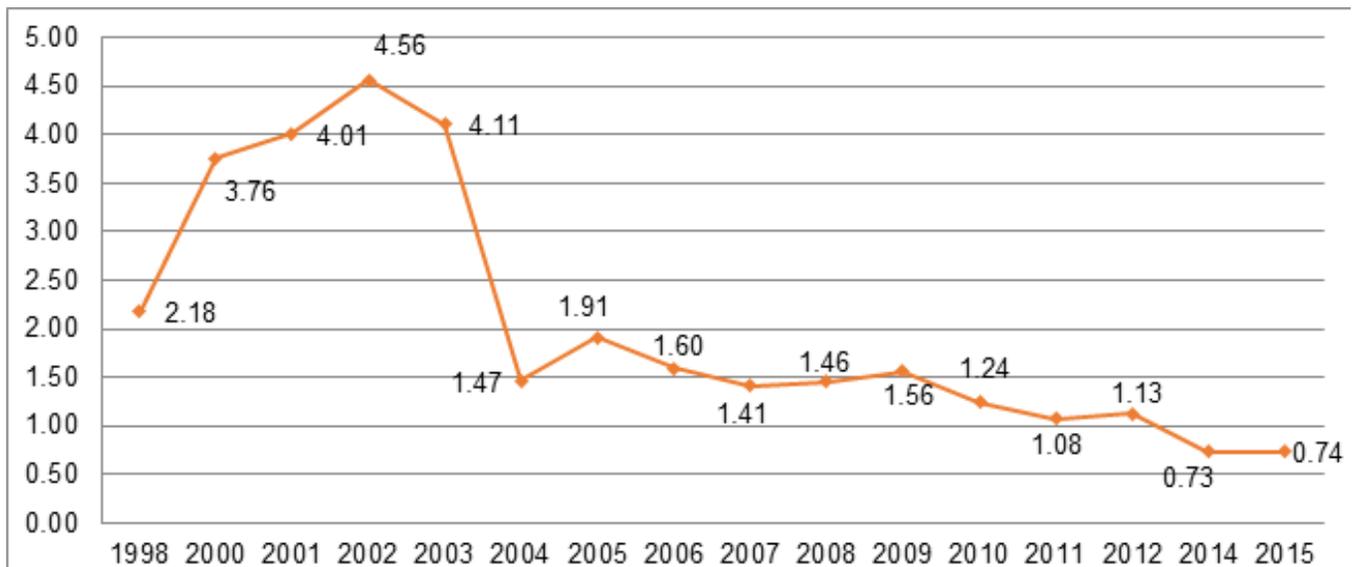
1998 representó el dos punto dieciocho por ciento (2.18%), en los años pos Mitch subió hasta el cuatro punto cincuenta y seis por ciento (4.56%) en el 2002 y para el 2015 tuvo una caída estrepitosa que llegó al cero punto setenta y cuatro por ciento (0.74%), (ver gráfico 7). No obstante, no solo el apoyo del Estado al sector agrícola ha decrecido de manera sistemática, sino que también se han reducido de manera significativa los créditos que otorga la banca nacional a este sector. En 1990, el crédito agrícola al sector agropecuario como porcentaje del crédito total del sistema bancario representaba el veinticinco por ciento (25%) y para el 2010, solo es del seis punto dos por ciento (6.2%), (BCH, 2010).

En 1992, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1998, la estructura social vinculada al sector agrícola estaba compuesta en un sesenta y dos por ciento (62%) por campesinos pobres, el veintisiete por ciento (27%) por campesinos finqueros, el cinco por ciento (5%) por finqueros, el cinco por ciento (5%) por cooperativistas y el uno por ciento (1%) por grandes empresarios agrícolas (ver gráfico 8). En tal sentido, surge una interrogante: en casi 25 años de políticas neoliberales y de cambios en la economía nacional, ¿qué

tanto se ha modificado esta estructura social agraria? Sin embargo, no se tiene una respuesta clara a esta pregunta, pero seguramente es que se ha ampliado la polarización de la estructura social agrícola.

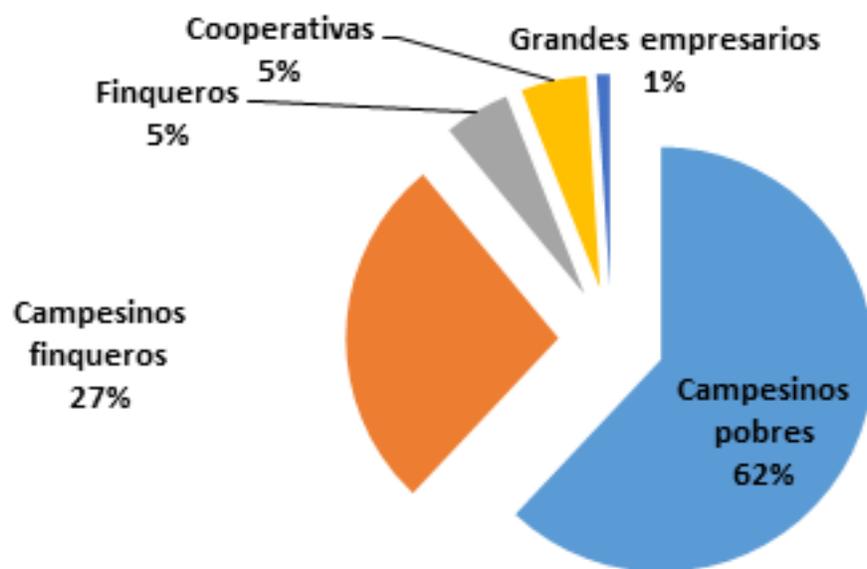
Contrario a la agricultura, el sector industrial, sobre toda la maquila, ha contado con una serie de incentivos bajo la forma de exoneraciones fiscales. Las zonas libres y las zonas industriales de procesamiento han estado exoneradas en un cien por ciento (100%) en los impuestos de importación, exportación, fiscales y municipales, sobre la renta; además, la repatriación de capitales no tiene restricciones y el mercado de cambio es completamente libre (CESPAD, 2013). Una comisión técnica creada por el Gobierno reportó en su informe de mayo de 2013, cerca de 200 leyes y decretos que contemplan exoneraciones; también reporta 1,706 empresas beneficiadas de los diferentes regímenes de las exoneraciones fiscales. Para el año 2012, el monto exonerado llegaba al seis punto cincuenta y siete por ciento (6.57%) del PIB y a un cuarenta y seis por ciento (46%) de la recaudación total de los impuestos. También cuentan con exoneraciones otras instituciones como las municipalidades, las iglesias, embajadas

**Gráfico 7.** Evolución del presupuesto de agricultura en términos porcentuales con relación al presupuesto total de la república, 1998-2015



**Fuente:** elaboración propia con base a los presupuestos publicados en el Diario Oficial La Gaceta, 1998-2015.

**Gráfico 8.** Honduras: sectores sociales agricultura



**Fuente:** PNUD, con datos del último censo agropecuario de 1992.

y algunas ONG, pero las empresas mercantiles concentran el noventa y seis por ciento (96%) del total de las exoneraciones, (ver cuadro 5).

El conjunto de medidas, las privatizaciones de empresas estatales, las concesiones y las exo-

neraciones, abrió oportunidades para las inversiones y acumulación de capital de los grupos empresariales. De hecho, uno de los impactos más significativos son los cambios en las élites y grupos económicos empresariales, vía ampliación

y diversificación de la economía: “La elite económica tradicional hondureña estaba conformada, principalmente, alrededor de los siguientes sectores: el financiero, donde se encontraban familias como Vinelli, Bueso, Bueso Arias, Rosenthal, Smith, Goldstein, Agurcia, Callejas, Lamas y otros; los medios de comunicación, resaltando la familia Ferrari, Villeda, Andonie, Larach, Rosenthal y Sikaffy; el sector agroindustrial con las familias Facussé, Kafatti, Kafie, Fasquelle, Rosenthal; y el comercial, con las familias Kafie, Sikafy, Kattán, Canahuati y Atala. En este sector había que incluir transversalmente a las compañías extranjeras establecidas en el país”, (ICEFI, 2015, 231), (ver cuadro 6).

Como parte de los cambios en la economía y modificaciones de los grupos de poder, el sector de servicios tuvo una fuerte expansión, como en los casos de las telecomunicaciones, la producción de energía y el sistema financiero. Familias como los Canahuati, Kattán, Chaín y Facussé, invirtieron en el campo de la maquila; por su parte, los Faraj, Atala y Canahuati lo hicieron en el campo financiero; los Facussé, Kafie y Nasser invirtieron en la agroindustria, generación de energía eléctrica y en otros sectores; los Rosenthal y Goldstein se dedicaron a la agroindustria y la producción de cemento y telecomunicaciones; los Maaloufy Faraj lo hicieron en centros comerciales; Santos y Williams, en construcción; Ferrari y Rosenthal, en televisión por cable y transmisiones de datos, (ICEFI, 2015, 234-235).

**Cuadro 5.** Participación porcentual de beneficiarios de exoneraciones fiscales en 2011 y 2012 (monto en lempiras)

Tipo de beneficiarios	2011	%	2012	%
Empresas mercantiles	13,845,883,908.21	97.21	12,198,001,143.66	96.4
ONG e iglesias	102,004,812.08	0.72	104,654,346.48	0.8
Municipalidades	169,361,994.17	1.19	146,013,119.66	1.2
Cooperativas	125,766,037.37	0.88	208,196,385.67	1.6
<b>Total</b>	<b>14,243,016,751.83</b>	<b>100.00</b>	<b>12,656,864,995.47</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Comisión especial para el análisis y control de las exenciones, exoneraciones y franquicias aduaneras, Honduras, 2013.

**Cuadro 6.** Elite económica tradicional

Sector	Familias
Financiero	Vinelli, Vinelli Bueso, Bueso Arias, Rosenthal, Smith, Goldstein, Agurcia, Callejas, Lamas
Medios de comunicación	Ferrari, Villeda, Andonie, Larach, Rosenthal, Sikaffy
Agroindustrial	Facussé, Kafatti, Kafie, Fasquelle, Rosenthal
Comercial	Kafie, Sifaky, Kattán, Canahuati, Atala

**Fuente:** ICEFI, 2015.

El Estado hondureño ha tenido una orientación claramente proempresarial, es decir, que favorece a los grupos económicos y sus procesos de acumulación de capital. Producto de la liberalización financiera, este sector acumuló mayores niveles de excedentes que se canalizaron hacia nuevos sectores de inversión. Entre las políticas que más han favorecido los grupos económicos nacionales y extranjeros, sobresalen: la privatización de empresas públicas, la devaluación de la moneda, leyes de estímulo a la inversión y exoneraciones fiscales; estas fueron instrumentos claves para los nuevos procesos de acumulación de capital. La eliminación de los impuestos a las exportaciones e importaciones constituyó una fuente de excedentes económicos. Además, el Estado creó un marco legal favorable a los intereses privados, tales como: la Ley de las Zonas Libres de Procesamiento, Ley de Modernización Agrícola, Ley de Telecomunicaciones, Ley de Incentivos al Turismo, Ley General de Minería, entre otros, (ICEFI, 2015, 235-244).

Desde los años noventa, en Honduras se privatizaron empresas como la Azucarera Cantarranas, S.A. de C.V (ACANSA) y la Industria Cementera Hondureña (INCEHSA). También pasaron a la iniciativa privada las empresas de la Corporación Nacional de Inversiones (CONDI), que el Estado absorbió. Además, se concesionaron los aeropuertos y la construcción y mantenimiento de carreteras. Honduras no privatizó la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) ni la empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL), pero realizó un proceso de externalización. La ENEE se vio obligada a comprar energía térmica a proveedores privados y a traspasar a la empresa privada la lectura de medidores de consumo de energía eléctrica. En el caso de HONDUTEL, con la argumentación de terminar con los monopolios del Estado, al igual que en el caso de la ENEE, se abrió un proceso de liberalización de las telecomunicaciones, a través de la Ley Marco de Telecomunicaciones (Decreto No.185-95 del

31 de octubre de 1995). El fin del llamado monopolio del Estado inició el 25 de diciembre de 2005, al permitir que las compañías de teléfonos móviles realizaran llamadas internacionales de forma libre y sin restricciones. Para profundizar los concesionamientos, el 11 de agosto de 2010 se creó la Comisión de la Alianza Público-Privada (COALIANZA); una de sus primeras acciones fue concesionar, el 20 de marzo de 2013, por 30 años la construcción, equipamiento, financiamiento, operación y mantenimiento de la nueva terminal de contenedores de Puerto Cortés.

En los últimos años, el Estado ha impulsado un proceso agresivo de concesiones de los recursos naturales, especialmente ríos para represas hidroeléctricas y territorios para la extracción de minerales. Después del golpe de Estado del 28 de junio de 2009, se incrementaron los concesionamiento de ríos y fuentes de agua para la generación de energía eléctrica. En agosto de 2010, el Congreso Nacional aprobó un primer bloque integrado por 41 contratos, ubicados en 40 municipios de los departamentos de Atlántida, Cortés, Francisco Morazán, Olancho, Intibucá, La Paz, Yoro y Choluteca. Adicionalmente, en julio de 2012, el mismo Congreso Nacional autorizó un segundo bloque de 24 contratos, en igual número de departamentos, pero incrementándose el número de municipios a más de 60. Estas concesiones se inscriben en el comportamiento histórico de entrega de los recursos naturales a sectores privados nacionales e internacionales.

Según un estudio del Organismo Cristiano de Desarrollo Integral de Honduras (OCDIH) y OXFAM acerca de las concesiones y su impacto en los pueblos indígenas, realizado en el 2011, las concesiones afectarán su disponibilidad de agua no solo para la agricultura y ganadería, sino que también para el consumo humano. En las mujeres indígenas y rurales se proyecta un impacto mayor, ya que son ellas las encargadas de acarrear agua, esto las obligará a recurrir a sitios más

distantes, invirtiendo más tiempo, esfuerzo y exponiendo sus vidas a la inseguridad, (CESPAD y Vía Campesina, 2013, 20).

En los últimos años, los Gobiernos han colocado a la minería como uno de los rubros de importancia para atraer la inversión extranjera. En función de ello, han potenciado un marco legislativo favorable al extractivismo neoliberal. En 1998, aprovechando la tragedia de la tormenta tropical y huracán Mitch, se aprobó en el Congreso Nacional, mediante Decreto No. 292-98, la Ley General de Minería. Los cuestionamientos más relevantes a esta Ley fueron: “a) Permitir a las compañías mineras transferir los derechos recibidos; b) permitir la expropiación forzosa; c) establecer una contribución mínima a las municipalidades y al fisco hondureño; d) disposiciones sobre las jornadas de trabajo; e) carecer de una reglamentación adecuada para el cierre de las minas; f) otorgar exoneraciones exageradas a las compañías; g) permitir exploración y explotación en todo el territorio nacional, incluyendo áreas protegidas”, (ICEFI, 2014, 24).

En enero de 2013, se aprobó una nueva Ley General de Minería. El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) hace el siguiente balance de esta nueva Ley: “Aun cuando hay que reconocer que la nueva Ley de Minería recoge muchas de las solicitudes de los grupos organizados alrededor de esta actividad extractiva, también es preciso señalar que la ley contiene serias fallas que impedirán su aplicación correcta. En un contexto institucional sumamente débil como el hondureño, la falta de sanciones se convierte en el principal incentivo para el no cumplimiento de la ley”, (ICEFI, 2014, 65).

El Estado, al igual que en el caso de las fuentes de agua, ha impulsado una política agresiva de concesionamiento de territorios para la minería metálica y no metálica. Según el Centro Hondureño de Promoción del Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC) y la Coalición Nacional de Redes

Ambientales, hasta el 2013 se contabilizaban 844 concesiones entre metálicas y no metálicas; entre otorgadas y en proceso de otorgamiento. De este total de concesiones, 92 son concesiones mineras metálicas ya otorgadas, 326 son concesiones mineras metálicas en trámite, 193 son concesiones mineras no metálicas ya otorgadas y 233 son concesiones mineras no metálicas en trámite. Las concesiones por departamento, ordenados de más a menos concesiones, siguen el orden siguiente: Santa Bárbara con 129, Olancho con 121, Choluteca con 111, Cortés con 103, Francisco Morazán con 78, El Paraíso con 64, Comayagua con 46, Atlántida con 42, Colón con 42, Yoro con 40, Valle con 33, Copán con 19, La Paz con 6, Lempira con 5, Islas de la Bahía con 3 y Gracias a Dios con 2, (CEHPRODEC, 2013).

### **c. Los cambios en el Estado y en los sectores subalternos: viejos y nuevos actores sociales**

Los cambios en el Estado y la sociedad también han impactado en la estructura y la dinámica de los sectores subalternos. La estructura laboral hondureña ha tenido cambios significativos en los últimos 25 años. La población económicamente activa (PEA) pasó de 1566,584 a 3628,733; el desempleo abierto, con leves incrementos y decrementos, se mantuvo constante; pero el desempleo invisible pasó de veintisiete punto siete por ciento (27.7%) a cuarenta punto ocho por ciento (40.8%), (INE, 1991-2013), (Ver cuadro 7).

La estructura ocupacional también se ha modificado sustancialmente. Los empleados privados pasaron del quince punto uno por ciento (15.1%) en 1990 a un treinta y ocho punto cinco por ciento (38.5%) en 2014; los empleados públicos pasaron de tres punto ocho (3.8) al seis punto dos (6.2); las empleadas domésticas pasaron de uno punto nueve (1.9) al tres punto uno (3.1); las cuen-

**Cuadro 7.** Indicadores labores 1991-2013

Indicadores laborales	1991	1995	2001	2005	2010	2013
Población económicamente activa	1566,584	1865,537	2437,997	2759,409	3387,717	3628,733
Total inactivos	1718,129		2152,726	2549,436	2929,099	3132,215
Tasa de participación global	47.7%	49.5%	53.1%	52%	53.6%	53.7%
Total ocupados	1494,449	1806,454	2334,596	2627,088	3253,980	3487,009
Asalariados	760,903	886,659	1062,890	1221,576	1402,622	1492,809
No asalariados	733,546	919,795	1271,706	1405,512	1851,359	1994,199
Total desocupados	72,135	59,083	103,401	132,321	133,737	141,724
Tasa de desempleo abierto	4.6%	3.2%	4.2%	4.8%	3.9%	3.9%
Tasa de subempleo visible	2.4%	1.2%	3.3%	9.1%	7.7%	11.7%
Tasa de subempleo invisible	27.7%	24.7%	23.1%	32.2%	32.6%	40.8%

**Fuente:** Encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples 1991-2013.

tas propias de doce punto seis (12.6) al cuarenta punto seis (40.6); y los trabajadores no remunerados pasaron del cinco punto dos (5.2) al once punto siete (11.7). En términos de empleo, las ramas de actividad económica que más lo generan son la agricultura con un treinta y tres punto ocho por ciento (33.8%), el comercio con un veintitrés punto tres por ciento (23.3%), los servicios (comunales, sociales y personales) con un catorce punto nueve por ciento (14.9%) y la industria manufacturera con un doce punto cinco por ciento (12.5%), (INE, 2013).

Las ocupaciones principales se continúan concentrando en agricultores, ganaderos y trabajadores agropecuarios en un veintisiete punto ocho por ciento (27.8%), comerciantes y vendedores con un quince punto seis por ciento (15.6%), trabajadores de la industria textil, albañiles y mecánicos con un catorce punto cuatro por ciento (14.4%) y la ocupación en los servicios con un trece punto seis por ciento (13.6%). En contraste, únicamente el dos punto siete por ciento (2.7%) se desempeñan como empleados de oficina; el

tres punto nueve por ciento (3.9%) como directores, gerentes y administradores generales y el siete punto ocho por ciento (7.8%) como profesionales y técnicos, (INE, 2013).

#### **d. Los viejos actores sociales: obreros, campesinos y maestros**

Los cambios en la economía impactaron de manera negativa en las estructuras organizativas sindicales y campesinas. Estos cambios en la economía erosionaron las bases sociales y materiales de la organización obrera y campesina. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1955 a 2001, se fundaron 446 sindicatos, de los cuales al 2001 habían desaparecido 261 y se mantenían activos solamente 185, representando el cuarenta y uno por ciento (41%) del total de los sindicatos fundados. Mediante una investigación en terreno en el año 2009, se llegó a determinar que en el país existían 151 sindicatos, con un total de 92,552 afiliados, (Sosa, 2013).

Según Posas, la baja tasa de afiliación sindical se debe a factores como la contracción del empleo en el sector formal y el crecimiento y amplitud en el sector informal de la economía; la contracción del empleo público debido al redimensionamiento del aparato estatal; y, en algunas empresas de capital extranjero como las compañías bananeras, se debe a la reducción de las áreas de cultivo, debido a la introducción de tecnologías ahorradoras de mano de obra, (Posas, 2000).

El tema de la contracción del empleo público, como causa de la caída de la tasa de afiliación sindical, es discutible. El mismo Posas, citando al Banco Mundial, proporciona los datos siguientes: en 1990, el Estado hondureño tenía 58,463 empleados, (World Bank, 1992). Para el 2013, el Estado tenía 93,506 empleados; 35,043 empleados adicionales en un poco más de 20 años, (SEFIN, 2013). Estas cifras excluyen a los maestros.

En el caso de las empresas públicas la situación era la siguiente: HONDUTEL tenía en 1990, 4,212 empleados y 4,554 en 2013; en la ENEE en 1990 eran 3,682 y en el 2013, 4,227. Quien tuvo una caída dramática del empleo público fue SOPTRAVI, que en 1990 tenía 5,912 empleados y para el 2013 se había reducido a 5,140; un ejemplo claro del impacto negativo del concesionamiento de servicios a la empresa privada. Siguiendo a Posas: “La Secretaría de Comunicaciones Obras Públicas y Transporte, como se llamaba (SOPTRAVI) en 1990, tenía unos 3,959 trabajadores para el mantenimiento de carreteras, que fueron sumariamente despedidos. Las luchas del sindicato de la institución por evitar el despido masivo fueron totalmente infructuosas”, (Posas, s.f).

Los trabajadores agrícolas bananeros sindicalizados se redujeron de manera sustantiva. El Sitratenco, para 1990, conservaba una membresía de 10,000 trabajadores. Raúl Ruben en 1991 afirmaba que: “A nivel del proletariado agrícola, el grado de sindicalización es particularmente elevado entre los obreros bananeros (Sitratenco y Sutrasfco),

contando con cerca de 10,000 miembros (cuarenta y cinco por ciento (45%) de la PEA bananera permanente)”, (Ruben, 1991, 38). En 1996, su membresía se había reducido a 6,000 trabajadores; en el 2010 apenas tenía 1,760 afiliados. Lo anterior no es exclusivo del Sitratenco, es la situación de los trabajadores agrícolas bananeros y de sus sindicatos (Sosa, 2013). Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el año 2013 únicamente en el cinco punto seis por ciento (5.6%) de las empresas había sindicatos y en el noventa y dos punto tres por ciento (92.3%) no. Para el 2014, la situación es similar, (INE, 2013-2014).

El conjunto de sindicatos afiliados a la Coordinadora de Sindicatos Bananeros de Honduras (Cosibah), hoy denominada Federación de Sindicatos de Trabajadores del Agro (Festagro), apenas llegan a los 3,629 trabajadores; muy por debajo de los afiliados que todavía en 1990 tenía el Sitratenco por sí solo. El Sutrasfco, otro de los antiguos y poderosos sindicatos bananeros del país, que no pertenece a Cosibah, hoy en día apenas tiene un total de 1,338 afiliados. Con lo cual los obreros agrícolas afiliados al Cosibah llegan a los 4,967 afiliados, (Sosa, 2013).

La industria de la maquila se ha convertido en uno de los sectores que más trabajadores aglutina; así, en el año 2007 en las maquilas se empleaban a 234,000 personas (ver cuadro 5). Sin embargo, la organización sindical es prácticamente inexistente. En 1993, nace la Federación de Sindicatos de Trabajadores Democráticos de Honduras (Fesitradeh) para organizar a los trabajadores de la maquila, especialmente a los de Puerto Cortés; pero para el 2003, empezó la reventada, se fue perdiendo la membresía, las empresas maquiladoras fueron cerrando y cambiando de razón social y aunque la empresa quedara, el sindicato desaparecía; en el 2004, Fesitradeh desaparece cuando cierran las últimas empresas que tenían sindicatos.

**Cuadro 8.** Evolución de la generación de empleo en la maquila de 1993 al 2007

Año	Total	Hombres	Mujeres
1993	33,331	7,999	25,332
1995	54,995	17,259	37,736
2000	106,530	38,853	67,677
2005	125,224	59,452	65,772
2007	134,007	62,818	71,191

**Fuente:** datos del BCH en Lara y Martínez, 2009.

En la industria de la maquila se han desarrollado decenas de intentos de organización sindical, pero la mayoría ha fracasado. Son extremadamente pocos los esfuerzos de organización sindical que han sido exitosos. Entre los años de 1993 a 2009 se registran 94 esfuerzos o intentos fallidos de organización sindical en la industria de la maquila. Según el nivel al que llegó la organización sindical, encontramos que 71 se quedaron en el esfuerzo; 4 llegaron a notificarse en la Secretaría del Trabajo y Seguridad Social y 19 lograron obtener la personería jurídica, (Sosa, 2013), (ver cuadro 9).

Los sindicatos han perdido capacidad de reserantar a la sociedad hondureña y de negociación frente a los diferentes Gobiernos de turno. Se han quedado reducidos a la negociación del salario mínimo que beneficia a muy pocas personas, porque la gran masa de trabajadores se encuentra en el sector informal de la economía. Tanto el Estado como los empresarios irrespetan sistemáticamente los derechos laborales, sin que las centrales obreras y sus sindicatos tengan capacidad de respuesta. En los dos ciclos de movilización colectiva más recientes, las movilizaciones de la resistencia contra el golpe de Estado en 2009 y las movilizaciones de la ciudadanía indignada contra la corrupción y la impunidad en 2015, los sindicatos son los grandes ausentes.

Los cambios en el Estado y en la sociedad, también han impactado negativamente en el movimiento campesino. Un aspecto esencial del proyecto neoliberal en el Gobierno de Rafael Leonardo Callejas, lo constituyó la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (LMD-SA), aprobada por el Congreso Nacional en abril de 1992 (Decreto 31-92). La LMDSA cercenó los principales artículos de la Ley de Reforma Agraria de 1975, redefinió el concepto de función social de la tierra, con lo que se redujeron las causas de expropiación. Apenas un año después de emitida la Ley de Modernización Agrícola, las cooperativas agrícolas del norte del país realizaron una venta masiva de tierras, lo que significó un duro golpe al sector agrícola cooperativo y a la organización campesina en general.

Las políticas agrarias neoliberales y la venta de tierras han impactado en la afiliación de las organizaciones campesinas. Producto de los programas de ajuste en el campo, especialmente la venta de tierras y de la fragmentación y división del movimiento campesino, la afiliación se ha reducido de manera drástica. Según Thorpe y otros autores, de un total de 71,754 socios iniciales que integraban los 2,641 grupos campesinos, para el año de 1992 permanecían un total de 59,718, registrándose una deserción de 12,036 socios (INA, 1992; Thorpe y otros, 1995).

**Cuadro 9.** Esfuerzos fallidos de organización sindical en la maquila durante el periodo 1993-2009

Nivel al que llegó el esfuerzo	Cantidad de empresas que cerraron operaciones	Cantidad de empresas que aún operan	Total
El esfuerzo se quedó en el mero intento	47	24	<b>71</b>
Se llegó hasta la notificación en la Secretaría del trabajo	4	0	<b>4</b>
Lograron obtener personería jurídica	17	2	<b>19</b>
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>26</b>	<b>94</b>

**Fuente:** elaboración propia con datos de Vida Laboral, 2009.

Según el Instituto Nacional Agrario (INA), esta deserción de asociados de los grupos campesinos representaba el diecisiete por ciento (17%), lo cual obedecía a factores como la pérdida de las cosechas debido a inundaciones y sequías, por endeudamiento o divergencias sobre la forma de trabajo, (Thorpe y otros, 1995).

Los datos oficiales sobre los grupos afiliados y socios siempre han variado de manera diametral con las cifras que reportan las propias organizaciones. Para el caso, para 1995, el INA reportaba 14 organizaciones que aglutinaban unos 2,694 grupos, pero las propias organizaciones reportaban 5,754 grupos afiliados. Un cuadro detallado del INA revela que para diciembre de 1995 existían unos 2,555 grupos asociados, con un total de unos 48,106 socios, (Thorpe y otros, 1995).

Las organizaciones campesinas también han perdido la capacidad de representar a los sectores rurales de la sociedad hondureña y su capacidad de negociación ante los Gobiernos está muy debilitada. En el 2009, se reactivaron organizaciones y movimientos campesinos regionales en el Bajo Aguán como el Movimiento Unificado Campesino del Aguán (MUCA) y otros. Estos movimientos campesinos regionales han estado en proceso de negociación con el Gobierno, pero no han logrado expandirse a nivel nacional. Regiones como

Olancho, Santa Bárbara y Choluteca que fueron bastiones del movimiento campesino en las décadas de los setenta y ochenta, hoy son prácticamente inexistentes.

Los gremios magisteriales a partir de los años sesenta se convirtieron en compañeros de viaje de los obreros y campesinos en las luchas sociales. Sin embargo, los maestros, a diferencia de los obreros y campesinos, durante la primera década del siglo XXI han conservado su capacidad de movilización y de negociación frente al Gobierno. Después de la década de los noventa con bajo perfil en las protestas sociales, a partir de 2001, los maestros inician un ciclo intenso de protestas sociales. Este ciclo de protesta social de los maestros se prolonga hasta el Gobierno de Porfirio Lobo Sosa (2010-2014).

Efectivamente, a partir de 2001, en el último año de Gobierno del presidente Carlos Roberto Flores (1998-2002) y en el 2002, primer año del Gobierno de Ricardo Ernesto Maduro (2002-2006) se produce un incremento significativo de la protesta social magisterial, que se prolonga a los años 2003 y 2004. Luego la protesta magisterial declina en 2005. Pero, las movilizaciones magisteriales vuelven a ser significativas durante el golpe de Estado en 2009 y durante los primeros años del Gobierno de Porfirio Lobo Sosa (2010-2014).

Durante la lucha contra el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, se les llegó a considerar la columna vertebral del Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP).

El presidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) impulsó el Programa Nacional de la Modernización de la Educación, orientado a la reestructuración de la Secretaría de Educación, reformas curriculares en los niveles preescolar, primario y secundario; creación de las direcciones departamentales de educación, transformación de escuelas unidocentes en bidocentes, introducción de la educación bilingüe intercultural, ampliación de programas de alfabetización y educación de adultos y la incorporación de la educación no formal al sistema educativo; en el Gobierno de Carlos Roberto Reina (1994-1998) se crean las direcciones departamentales. Con las reformas anteriores se externalizan o tercerizan servicios educativos en las construcciones escolares, servicios, vigilancia y aseo; pero no se desarrollaron procesos de privatización, concesionamiento o tercerización del trabajo docente. Al contrario, el Estado ha continuado invirtiendo de manera creciente en el sector educación. En 1997, el Congreso Nacional de la República aprobó el Estatuto del Docente Hondureño, (Sosa, 2013).

Durante los años noventa y parte del dos mil, en pleno auge de las políticas neoliberales de ajuste, el sector educativo creció de manera significativa

y, por lo tanto, también el gremio de maestros. El crecimiento de los docentes ha sido continuo. En 1991 se estimaban en 34,249; en 1995: 44,919; en el 2000: 50,068; en el 2005: 56,984 y en el 2008: 71,909. Estas cantidades se refieren a afiliados activos laboralmente y que cotizan a los gremios. Es decir, los gremios magisteriales no han sufrido ningún proceso de desafiliación o reducción de su membresía; sino que, por el contrario, esta se ha visto incrementada, (ver cuadro 10).

La afiliación gremial en el sector educativo es obligatoria. Uno de los requisitos para poder concursar a una plaza pública es estar afiliado a uno de los gremios magisteriales. Así, estos gremios presentan la particularidad de que primero se es afiliado y luego se tiene un empleo. Dentro de los gremios magisteriales los afiliados activos son todos los maestros que se encuentran laborando y cotizan (sobre todo en la educación pública); pero también están los afiliados pasivos o inactivos. Los gremios magisteriales también cuentan con recursos financieros que aportan sus afiliados con carácter obligatorio, que el Estado deduce automáticamente y se los entrega a las organizaciones magisteriales. Los recursos les han dado a los gremios magisteriales independencia frente a organismos como la cooperación internacional, el Gobierno y fuentes de financiamiento similares. Todos los colegios magisteriales han recibido una cotización permanente. Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

**Cuadro 10.** Evolución del número de docentes en los diferentes niveles educativos

Año y nivel escolar	1991	1995	1998	2000	2005	2008
Preescolar	1,870	2,671	3,192	3,813	5265	7,519
Primaria	23,872	28,978	32,519	34,216	33824	43,923
Secundaria (básica, media, distancia y adultos)	8,507	13,270	14,357	14,721	17,895	20,467
<b>Total docentes</b>	<b>34,249</b>	<b>44,919</b>	<b>50,068</b>	<b>52,750</b>	<b>56984</b>	<b>71,909</b>

Fuente: Posas, 2003 y Hernández, 2009.

recibieron en el 2005, 8.04 millones de dólares por concepto de cuotas de sus afiliados, 9.97 millones en el 2006 y 12.85 millones en el 2007, (BID, 2010), (Ver cuadro 11).

Al cierre del ciclo de los viejos actores como principales protagonistas y representantes de la sociedad, estos organizaron la Plataforma de Lucha para la Democratización de Honduras, en octubre de 1989, siendo el esfuerzo unitario más importante a finales del siglo XX. En su constitución se aglutinaron organizaciones como la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), Federación Unitaria de Trabajadores de Honduras (FUTH), Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOH), Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Honduras (FECOPRUH), Confederación Hondureña de Cooperativas (CHC), Central General de Trabajadores (CGT) y la Federación Independiente de Trabajadores de Honduras (FITH).

La Plataforma de Lucha se afincaba claramente en sus planteamientos en una postura de demandas democráticas, fundamentada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Constitución de la República. Condensaba una amplia gama de demandas en el campo eco-

nómico, social y político. Por su importancia, se reproducen a continuación, una síntesis de sus demandas y planteamientos centrales.

*En el campo económico*

- a. Promover y desarrollar el sector social de la economía.
- b. Que se ejecute un verdadero sistema de reforma agroforestal, que no solo liquide el minifundio y el latifundio, sino que implante nuevas formas de propiedad y producción.
- c. Apoyar y estimular el proceso de industrialización y comercialización de los recursos forestales, marítimos, mineros y la producción agropecuaria sobre la base de empresas de interés social y la empresa privada nacional.
- d. Que se regule la actividad de las empresas de capital extranjero que operen en el país, a fin de que no sustituyan el capital nacional y en ningún caso funcione en condiciones que superen el estatus de las empresas hondureñas.
- e. Eliminar los subsidios, exenciones fiscales y demás concesiones que el Gobierno otorga a los grandes empresarios privados, nacionales y extranjeros.

**Cuadro 11.** Monto de cuotas pagadas a las organizaciones magisteriales (en millones de lempiras)

Organización magisterial	2005	2006	2007
COLPROSUMAH	60,953	81,272	97,592
PRICHMA	5,182	5,835	21,753
SINPRODOCH	6,164	8,161	15,844
COLPEDAGOGOSH	6,916	10,299	16,012
COPEMH	55,001	63,594	66,082
COPRUMH	16,954	18,288	24,298
<b>Total en millones de lempiras</b>	<b>151,172</b>	<b>187,452</b>	<b>241,584</b>
<b>Total en millones USD</b>	<b>8.04</b>	<b>9.97</b>	<b>12.85</b>

Fuente: BID, 2010.

- f. Fomento y protección de la pequeña y mediana empresa.
- g. Que se transforme el sistema monetario financiero del país para que se ajuste a las necesidades de desarrollo de nuestras fuerzas productivas y deje de ser un arma de enriquecimiento de determinados grupos económicos.
- h. Exigir la creación de mecanismos adecuados que obliguen a los empresarios a reinvertir sus ganancias en el país, con el fin de generar más fuentes de trabajo y evitar la fuga de capitales al exterior.
- i. Velar por un manejo eficiente y honesto de los ingresos fiscales, los cuales deben destinarse prioritariamente a la inversión productiva y a satisfacer las necesidades vitales de nuestro pueblo. Debe combatirse el contrabando, la evasión fiscal, el soborno y otros delitos en contra de la hacienda pública. Asimismo, se debe proceder a recuperar bienes y a castigar a todos aquellos ciudadanos que saquearon CONADI y otros que se han enriquecido con fondos del Estado.
- j. Exigir la reconstrucción del sistema tributario, a fin de reducir la carga que actualmente pesa sobre los sectores medios y bajos de la población.
- k. Luchar por la protección al consumidor, en cuanto a control de precios, calidad, pesos, medidas y distribución de los productos de consumo básico. Los BANASUPROS y el IHMA deben fortalecerse y transformarse en verdaderos instrumentos para la regulación, control y distribución de los productos. En particular, el Estado debe proceder a controlar los precios de aquellos productos fabricados por empresas monopólicas.
- l. Impedir la privatización de las empresas dedicadas a la explotación e industrialización

del bosque cuya soberanía fue recuperada mediante el Decreto Ley 103, que establece este recurso como patrimonio al servicio del desarrollo nacional.

#### *En el campo social*

- a. Orientar el presupuesto nacional hacia una mayor atención de las áreas sociales, al desarrollo del sector social de la economía, fundamentalmente al sector agroforestal, a la inversión pública y obras de infraestructura al servicio del aparato productivo nacional; para ello deberá reducirse el presupuesto para gastos de defensa y seguridad nacional.
- b. Mayor distribución del ingreso y la riqueza nacional mediante el pago justo al factor trabajo y una mayor participación de los trabajadores en las decisiones que les afectan: propiedad de las empresas, distribución de excedentes y administración, etc.
- c. Asegurar el principio de igualdad de condiciones de trabajo y empleo entre el hombre y la mujer y vigilar el cumplimiento de normas relativas al trabajo de los menores.
- d. Luchar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la Ley del Seguro Social para fortalecer y ampliar la cobertura de la seguridad social de manera que cubra todos los riesgos y beneficios a toda la población.
- e. Crear un fondo social de la vivienda, pero con el consenso entre empresarios, trabajadores y Gobierno.
- f. Asegurar que las medidas de control de calidad y precios se establezcan con la participación de nuestras organizaciones, esas medidas conllevarán al propósito de evitar la afectación del salario real de los trabajadores.
- g. Apoyar el desarrollo de la industria farmacéutica nacional y con la participación directa de los

- trabajadores establecer estrictas medidas de control de precios y calidad de las medicinas.
- h. Establecer normas de calidad y regular los costos de la prestación de los servicios de salud, tanto públicos como privados.
  - i. Impulsar un proyecto de reformas educativas, con la participación de todas las organizaciones populares, que se identifiquen con la realidad y valores nacionales, que respondan a los verdaderos intereses de los sectores populares, que rescate la cultura e identidad nacional y desarrolle la ciencia y la técnica a fin de evitar la importación de tecnología extranjera no necesaria e inapropiada. La educación nacional debe fomentar la solidaridad y evitar el individualismo.
  - j. Impulsar la ley de reforma urbana y recuperación de los ejidos.

#### *En el campo político*

- a. Que el presidente de la república, los diputados al Congreso Nacional, las corporaciones municipales, los gobernadores políticos y demás cargos de elección popular, sean electos separadamente y no mediante una única papeleta electoral. El voto para las elecciones de los diputados no debe condicionar la de corporaciones municipales y gobernaciones departamentales, para ello deberá reformarse la ley electoral.
- b. Respetar el libre juego de las ideas, concepciones filosóficas y religiosas, así como las posiciones políticas sin restricciones de ninguna naturaleza.
- c. Garantizar que todos los ciudadanos gocen del derecho a ocupar cargos de elección popular mediante la reducción a un mínimo adecuado factible de los actuales requisitos que exige la Ley de Elecciones para la inscripción de partidos políticos y candidaturas independientes.

- d. Disminuir el número de diputados y su sueldo y garantizar la igualdad de oportunidades en los medios de comunicación para la divulgación de la propaganda electoral, tanto de los partidos políticos como de las candidaturas independientes.
- e. Exigir el otorgamiento de la personalidad jurídica de las organizaciones populares que la hayan solicitado, a este fin el trámite debe ser simplificado.
- f. Establecer una dirección colegiada y paritaria de las organizaciones populares en todas aquellas instituciones del sector público en donde se redefinan y ejecuten políticas que afecten al movimiento organizado (Plataforma de Lucha para la Democratización de Honduras, 1989).

Las demandas y planeamientos también incluían el campo organizativo, relacionados con aspectos internos del movimiento popular, como: democratización de las organizaciones, formación de cuadros; evitar la injerencia del Estado, partidos políticos y patronales; y otras.

La vida de la Plataforma de Lucha para la Democratización de Honduras fue efímera. La experiencia unitaria no logró sobrevivir a la política antipopular y de cooptación del presidente Rafael Leonardo Callejas; pero tampoco al sectarismo interno de la misma Plataforma.

#### **e. La emergencia de nuevos actores sociales: indígenas, ambientalistas, mujeres y la sociedad civil como actor**

A partir de los años ochenta, pero sobre todo de los noventa y los del siglo XXI, emergieron en el escenario político nacional nuevos actores sociales: pueblos indígenas y negros, organizaciones de mujeres y feministas, ambientalistas y movi-

mientos territoriales regionales. Estos nuevos actores son el reflejo de una sociedad hondureña mucho más compleja y diversa.

### 1) Movimiento indígena y negro

Según el censo nacional de 2001, la población étnica hondureña era de 440,313 personas y para el censo de 2013 fue de 656,469 personas. El pueblo indígena mayoritario es el lenca, con una población de cuatrocientas cincuenta y tres mil seiscientos setenta y un personas 453,671 personas según el censo nacional de 2013. En orden descendente, le siguen el pueblo misquito con 80,007; el pueblo Garífuna con 43,112; el pueblo Maya Chortí con 33,256; el pueblo Tolután con 19,032; el pueblo Negro Inglés con 12,337; el pueblo Nahua incorporado al censo a partir de 2013, 6,339; el pueblo Pech (paya) con 6,025 y el pueblo Tawahka (Sumo) con una población de 2,690 personas, (ver cuadro 12).

Los pueblos originarios siempre cuestionan las cifras de los censos nacionales y reclaman ser muchos más de lo que las autoridades oficiales les atribuyen. Lo anterior es parte de la lucha política de los pueblos originarios por ser reconocidos como naciones con todos los derechos que ello implica.

Los pueblos indígenas y negros impulsaron durante los años ochenta y noventa un fuerte proceso de organización, lo cual les permitió emerger como actores sociales relevantes en la sociedad hondureña. En 1994, durante el Gobierno de Carlos Roberto Reina (1994-1998), irrumpe en la escena política nacional el movimiento indígena. Las protestas de los indígenas adquirieron la forma de las “peregrinaciones”. En la primera peregrinación, realizada en marzo en 1994, se movilizaron unos 3,000 indígenas. El Gobierno se comprometió con unas 70 demandas, pero luego incumplió gran parte de las responsabilidades asumidas. La segunda movilización indígena denominada “Peregrinación por la paz, el desarrollo y la desmilitarización de la sociedad” se realizó el

1 de octubre de 1994; en esta ocasión la protesta congregó unas 20 mil personas provenientes de los diferentes territorios de mayor población indígena. La tercera peregrinación se realizó el 4 de abril de 1995 y en la misma se movilizaron unas 1,500 personas. El Gobierno de Carlos Roberto Reina asumió nuevos compromisos que cumplió parcialmente. La cuarta peregrinación se produjo el 16 de abril de 1996, con el objetivo de demandar al Gobierno un plan operativo para concretar los compromisos. La quinta peregrinación denominada “Jornada de resistencia activa permanente de los pueblos indígenas y negros”, se realizó del 18 de julio al 19 de agosto de 1997. Una nueva movilización se realizó el 12 de octubre de 1998, Día de la Hispanidad, que concluyó con violentos enfrentamientos entre la policía y los manifestantes, dejando un saldo de más de veinte indígenas heridos, (Barahona, 2009). En este periodo la relación entre las organizaciones de los pueblos indígenas y el Estado se caracterizó por la movilización, confrontación y negociación de compromisos por parte del Estado hacia los pueblos originarios.

Las peregrinaciones y otras acciones relevantes se desarrollaron a nivel nacional y regional. En 1995, el COPINH y las comunidades indígenas del departamento de Intibucá se opusieron al establecimiento por parte de los Estados de Honduras y El Salvador de una represa hidroeléctrica en el río Lempa: “Sosteniendo que los despojaría de territorios ancestrales y atentaría contra su hábitat, sin dejar beneficios tangibles para las comunidades” (Barahona, 2009, 242). Un caso similar se presentó en La Mosquitia: “Para defender los recursos de la región ante las amenazas externas, entre 1996 y 1997, fue creada la Plataforma Patuca II, una organización que agrupó a las organizaciones políticas y sociales de la Mosquitia, cuya firme oposición a los proyectos transnacionales disuadió de sus propósitos al Estado y a las empresas interesadas”, (Barahona, 2009, 243).

**Cuadro 12.** Población indígena y negra según los censos de 2001 y de 2013

Grupo poblacional al que pertenece	2001				2013			
	Hombre	Mujer	Total	%	Hombre	Mujer	Total	%
Garífuna	21,712	24,736	46,448	10.5	20,091	23,021	43,112	6.6
Negro inglés	6,198	6,172	12,370	2.8	6,086	6,251	12,337	1.9
Tolupán	4,942	4,675	9,617	2.2	9,782	9,250	19,032	2.9
Pech (paya)	1,861	1,987	3,848	0.9	2,954	3,071	6,025	0.9
Misquito	25,099	26,508	51,607	11.7	38,914	41,093	80,007	12.2
Lenca	140,970	138,537	279,507	63.5	226,646	227,025	453,671	69.1
Tawahka (sumo)	1,245	1,218	2,463	0.6	1,348	1,342	2,690	0.4
Maya-Chortí	17,570	16,883	34,453	7.8	16,702	16,554	33,256	5.1
Nahua					3,099	3,240	6,339	1.0
<b>Total</b>			<b>440,313</b>	<b>100</b>			<b>656,469</b>	<b>100</b>

**Fuente:** XVII censo nacional de población y vivienda, INE, 2013.

Los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas y afrohondureños siempre han estado en el interés de las empresas transnacionales, que han buscado apropiarse de los mismos con el apoyo o complicidad del Estado hondureño. Los garífunas han estado sometidos a permanentes intentos de despojo de sus tierras por parte de grupos económicos transnacionales y nacionales. Estos grupos: “Promovieron en el Congreso Nacional una reforma al Artículo Constitucional 107, que prohíbe la venta de tierras a los extranjeros en un perímetro definido por la ley según su cercanía a los mares y áreas fronterizas. En 1999, la movilización de las organizaciones y comunidades garífunas, acompañadas por otros actores sociales, impidió que el Congreso Nacional ratificara la reforma a dicho artículo”, (Barahona, 2009, 243).

Ante la presión de las movilizaciones, el Estado se vio obligado a atender las demandas de los pueblos originarios mediante programas y proyectos. Pero, estas políticas públicas también han constituido el mecanismo principal para la desmovilización, cooptación y fragmentación de organizaciones y las luchas de los pueblos originarios.

Estos programas y proyectos los ha impulsado el Estado con el financiamiento de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Situaciones como estas son las que obligan a los movimientos sociales a actuar con estrategias claras para evitar la paradoja de que sus éxitos y triunfos terminen debilitándolos y desmovilizándolos. La profundización de la democracia requiere de movimientos sociales activos, con capacidad de movilización y organización.

El momento cumbre de la institucionalización de las demandas de los pueblos originarios tiene lugar con la creación, en el 2010, de la Secretaría de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH). En el Decreto de creación se parte del hecho de que Honduras es un Estado multiétnico y pluricultural en el que cohabitan pueblos indígenas y afrohondureños. Se establece el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas y Afrohondureños, que es el organismo de representación y consulta de los pueblos autóctonos. Sin embargo, esta institución fue disuelta como Secretaría de Estado y se convirtió en una dirección o dependencia de la Secretaría de

Desarrollo Social en el Gobierno de Juan Orlando Hernández (2014-2018). La dirigencia indígena y afrohondureña consideró esta decisión como un retroceso en las relaciones Estado y pueblos originarios.

## 2) Los movimientos y luchas ambientalistas

En los primeros años de la década del noventa emergieron las primeras organizaciones y luchas ambientalistas en el país. Una de estas luchas fue en rechazo a la contrata del Estado con la compañía estadounidense Stone Container por la defensa del bosque. Este movimiento generó una amplia y diversa oposición integrada por organizaciones como la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), el Colegio de Profesionales Forestales de Honduras (COLPROFOR), de los comités ambientalistas, del Programa Radial Café y Naranja y de otras organizaciones sociales. Estas organizaciones constituyeron el Frente Ecológico de Honduras para luchar contra la Stone Container, logrando en marzo de 1992 que el Gobierno suspendiera las negociaciones con la compañía extranjera, que pretendía apoderarse de gran parte de los bosques de Honduras, (Iriás, 1992).

Durante los años noventa se libraron luchas ambientalistas de carácter local en varios puntos geográficos del país.

El departamento de Olancho, el más extenso y el que cuenta con una de las mayores riquezas forestales del país, entró en crisis por el manejo inapropiado de los bosques, lo que causó una marcada reducción de las fuentes de agua. Es en este departamento en donde surge el movimiento ambientalista por la defensa del bosque más importante en la primera década del siglo XXI. A partir de 1999, se empieza a articular un tejido organizativo que da forma al Movimiento Ambientalista de Olancho (MAO) y protagonizan movilizaciones con alcance nacional por la defensa del bosque y las fuentes de agua, que culmina

con una nueva Ley Forestal (Sosa y Hernández, 2007). En el siglo XXI las luchas ambientalistas han estado focalizadas en los temas de agua y minería, como respuesta a la política extractivista del Estado.

## 3) El movimiento de mujeres y feminista

En los años ochenta se destacó el Comité de Mujeres Por la Paz Visitación Padilla por su papel en la denuncia y protesta contra la ocupación militar norteamericana en Honduras y Centroamérica. También surgió en esa década la Coordinadora de Mujeres de Honduras (CODEMUH) y el Centro de Estudios de la Mujer (CEMH). En los noventa emergieron otras organizaciones feministas como el Centro de Derechos de las Mujeres (CDM), entre las más destacadas; en esa época, las organizaciones de mujeres y feministas reivindicaron demandas contra la violencia y, en general, por los derechos de las mujeres. Estas organizaciones con sus logros produjeron estatalidad desde la subalternidad, como la creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) con rango constitucional, reformas al Código Penal, Código de la Familia, Ley de Igualdad de Oportunidades y reformas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas relacionadas con la igualdad en la participación política. Estas organizaciones de mujeres y feministas continúan desarrollando una lucha permanente para que estas leyes se apliquen y no queden como norma legal muerta. Otra de las reivindicaciones centrales de las organizaciones de mujeres y feministas, es que se investiguen y no queden en la impunidad los femicidios.

## 4) La sociedad civil como actor social

La denominación y autodenominación de ONG y organizaciones sociales, como sociedad civil, se construyó y difundió en los años noventa (Sosa, 2007). Un estudio auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional, determinaba que en Honduras actúan miles de organizaciones de

sociedad civil (OSC): “Entre 8,000 y 10,000 organizaciones de variada dimensión, diferentes grados de formalidad legal, génesis y antecedentes, desarrollan actividades de interés común y en las que se agrupan los ciudadanos para la satisfacción de demandas y necesidades sociales”, (Espinoza Meza, 2003, 78).

Después del huracán y tormenta tropical Mitch, en octubre y noviembre de 1998, surgieron varias plataformas y redes de la sociedad civil, tales como el Foro Social Caritas, Interforos y otros. Estas instancias de la sociedad civil promovieron un amplio debate público acerca de la necesidad de la transformación democrática de la sociedad hondureña y elaboraron diversas propuestas en esa dirección. La reactivación de la ciudadanía y la sociedad civil fue tan relevante, que algunos analistas llegaron a considerar que: “La capacidad ciudadana mostrada... fue incluso mayor que la institucional”, (Torres Calderón, 2004, 3). Mientras la institucionalidad estatal lucía corrupta e ineficiente, la sociedad civil se presentaba con capacidad de convocatoria y de promover la participación ciudadana, (Sosa, 2015). Álvaro Cáliz sostiene que es:

A partir del impacto del huracán que se da un punto de inflexión que acelera la modificación de las relaciones Estado-sociedad civil y es cuando la sociedad civil adquiere protagonismo nacional e internacional para la discusión y desarrollo del proceso de superación de la crisis. Ahora, en materia de participación ciudadana, la nueva condicionalidad externa apunta a que la sociedad civil debe ser informada y consultada sobre las principales decisiones que adopte el Estado acerca de la reconstrucción y la transformación. De ahí que, a pesar de las resistencias de ciertos grupos al interior del Estado y de la clase política, en estos últimos años se han abierto una serie de espacios institucionales para la consulta y el diálogo entre las autoridades y

las organizaciones sociales, las cuales representan un marco mínimo para la participación institucionalizada de la sociedad civil, (Cáliz Rodríguez, 2003,12).

Sin embargo, la sociedad civil seguía exhibiendo una serie de problemas y debilidades. Como las que identifica el investigador Judy Meltzer: “A pesar de la creciente actividad y del apoyo internacional para el “fortalecimiento de la sociedad civil” [...] la sociedad civil en Honduras continúa estando totalmente fragmentada no solo [...] entre distintas agendas y prioridades sino también por competencia de recursos y espacios de participación. Se cuenta con relativas limitaciones en cuanto a canales intra-institucionales para participación política y muchas veces la influencia es alcanzada a través de relaciones particulares e influencias con ministros y políticos específicos [...]” (Meltzer, 2001).

Después del golpe de Estado del 28 de junio de 2009, la sociedad civil hondureña se polarizó. Unas organizaciones se incorporaron a la lucha de resistencia con el golpe y otras optaron por la “neutralidad”. Esta polarización de la sociedad civil se ha reducido de manera significativa, pero todavía quedan vestigios de la misma, que resurgieron durante las “marchas de las antorchas” que protagonizó la ciudadanía indignada contra la corrupción y la impunidad en el año 2015.

#### **f. La conflictividad social: dinámica, actores, demandas y repertorios de acción**

Durante la etapa democrática de la sociedad hondureña, se pueden identificar diversos ciclos de movilización social. El primer ciclo se ubica entre 1986 y 1987, que coincide con la apertura política en el Gobierno de José Simón Azcona Hoyo (1986-1990), después del Gobierno de Roberto Suazo Córdova (1982-1986) y del derrocamien-

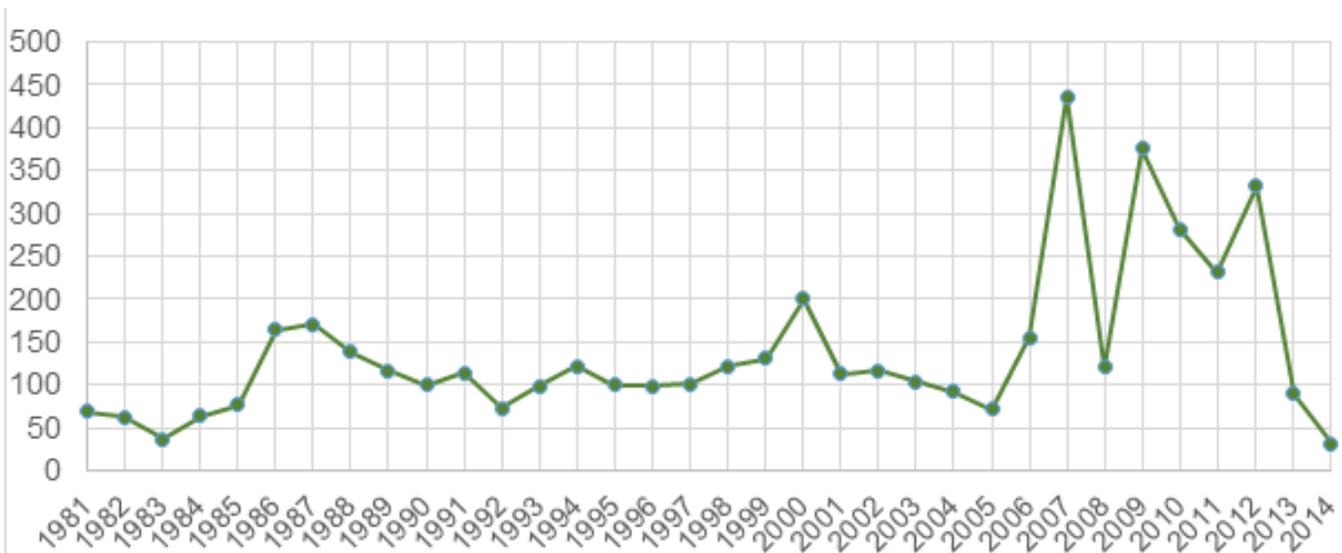
to, en marzo de 1984, como jefe de las Fuerzas Armadas del general Gustavo Álvarez Martínez, que tuvo características más represivas. El segundo ciclo de movilizaciones se produce en 1991 y como respuesta de los sectores populares ante la amenaza que significó el Programa de Ajuste Estructural de la Economía que impuso el Presidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1994).

El tercer ciclo se ubica en el año de 1994, el cual responde a la apertura política del presidente Carlos Roberto Reina (1994-1998) que abrió posibilidades para las movilizaciones indígenas y por la desmilitarización de la sociedad. El cuarto ciclo tiene lugar en el 2000, en el momento pos Mitch y del último año del Gobierno de Carlos Roberto Flores (1988-2001); este ciclo está relacionado con la reactivación de la sociedad civil hondureña y de los gremios magisteriales. El quinto ciclo se extiende desde 2006 hasta 2015, con algunas caídas, pero rápidas recuperaciones. En el Gobierno de José Manuel Zelaya Rosales las movilizaciones fueron permanentes, en especial en el año 2007; en el 2008, bajaron de manera significativa producto de un acercamiento entre el presidente y las organizaciones populares. En el 2009, las movili-

zaciones tuvieron gran amplitud e intensidad, en resistencia al golpe de Estado del 28 de junio. Las movilizaciones contra el golpe combinadas con demandas específicas, fueron sistemáticas en los años 2010, 2011 y 2012. En el 2013 y 2014 declinaron, pero recobraron fuerza en el 2015, con las movilizaciones ciudadanas contra la corrupción y la impunidad, (ver gráfico 9).

Los viejos actores sociales, sobre todo los obreros del sector privado y los campesinos, han perdido centralidad y protagonismo en la vida política nacional. Los obreros, junto a los campesinos, mantuvieron la centralidad en las luchas de los sectores populares y conflictividad social durante el periodo de 1954 a 1992. El ciclo de estos actores se cerró con las movilizaciones en 1990 a 1992 contra el Programa de Ajuste Estructural de la Economía. Entre 1990 y 1992, se realizaron huelgas de impacto nacional en las compañías bananeras, en la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) y en el sector de la salud. El Gobierno de Callejas, con su política antipopular, logró la destrucción durante este periodo de varios sindicatos del país. Los gremios y sindicatos que se han mantenido activos son los conformados

**Gráfico 9.** Cantidad de protestas en Honduras durante el período 1981 - 2014



Fuente: elaboración propia con base en los diarios nacionales.

por empleados públicos, especialmente del sector de la salud, (ver gráfico 10).

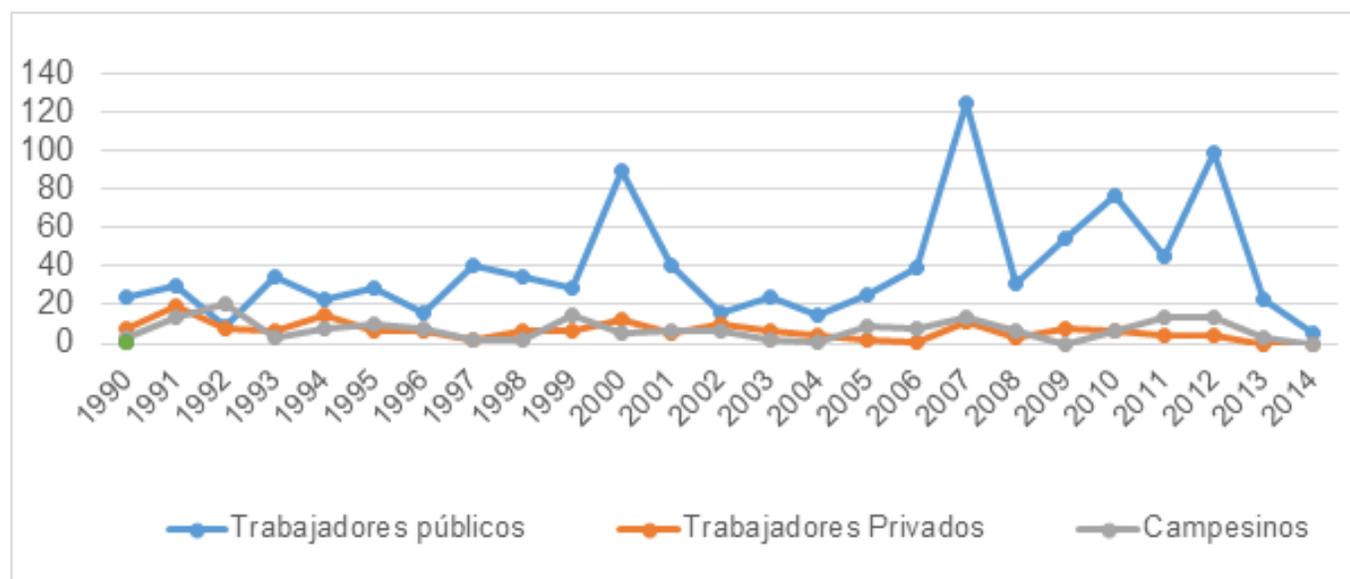
Los maestros, que se pueden considerar como parte de los viejos actores, han continuado siendo actores activos en la conflictividad social. Lo anterior se explica por la aprobación y a la vez incumplimiento por parte del Estado del Estatuto del Docente. A lo anterior hay que agregar la capacidad de acción como grupo de presión de los maestros, debido a que ha mantenido una tendencia creciente de afiliación de nuevos agremiados y a la vez ha contado con recursos económicos y logísticos sustantivos. Durante el periodo del año 2000 a 2008, los maestros protagonizaron 75 días de huelgas y paros en promedio por año (ver cuadro 13). Lo anterior da cuenta del grado de conflictividad y polarización entre los docentes y el Estado. Pero, este nivel de conflictividad también erosionó la legitimidad de las luchas de los gremios magisteriales ante diferentes sectores de la sociedad hondureña, especialmente los padres de familias con hijos en escuelas y colegios públicos. Esto fue aprovechado en el 2010, después del golpe de Estado, por los Gobiernos y ministros de educación para golpear los gremios

magisteriales y “recuperar la gobernabilidad” en el sector educativo.

En el caso de los estudiantes, estos casi desaparecieron como actores activos durante la década de los años noventa. Los estudiantes organizados, que siempre han tenido grados significativos de politización e ideologización, son los que más impacto negativo recibieron con la caída de los socialismos reales y el cierre de la época revolucionaria. En los últimos diez años, los estudiantes se han vuelto a activar con su participación en las movilizaciones sociales en temas relacionados con el incumplimiento en la entrega de los “bonos estudiantiles” que da el Gobierno. También se han reactivado a partir de la repolitización de este sector en el contexto del golpe de Estado del 28 de junio de 2009, (ver gráfico 11).

A partir del año 2000 es clara la movilización activa y creciente de lo que se llaman los nuevos actores sociales. Los protagonistas principales de estos nuevos actores sociales son ambientalistas, pueblos indígenas y negros, activistas por los derechos humanos, personas con discapacidades, adultos mayores, personas de la diversidad

**Gráfico 10.** Protestas de los viejos actores sociales



**Fuente:** elaboración propia con base en los diarios nacionales.

sexual y movilizaciones ciudadanas en general. Estos nuevos actores son la expresión de una sociedad civil hondureña robusta y activa, que se potenció tras la tragedia de la tormenta tropical y huracán Mitch. Los actores cuyas demandas y

reivindicaciones están relacionadas con la tierra y los recursos naturales, han adquirido la forma de movimientos territoriales regionales. Estos tienen características muy diferentes a los movimientos clásicos sectoriales, (ver gráfico 12).

**Cuadro 13.** Días clase y de huelgas y paros de 2000 a 2008, sobre la base de una meta de 200 días de clase

Año	Días clase	Días promedio de huelgas y paros
2000	150	50
2001	121	79
2002	132	68
2003	114	86
2004	118	82
2005	101	99
2006	86	114
2007	163	37
2008	140	60
<b>Promedio</b>	<b>125</b>	<b>75</b>

Fuente: elaboración propia con datos del BID, 2010.

**Gráfico 11.** Protestas de maestros y estudiantes



Fuente: elaboración propia con base en los diarios nacionales.

**Gráfico 12.** Protestas de los nuevos actores sociales

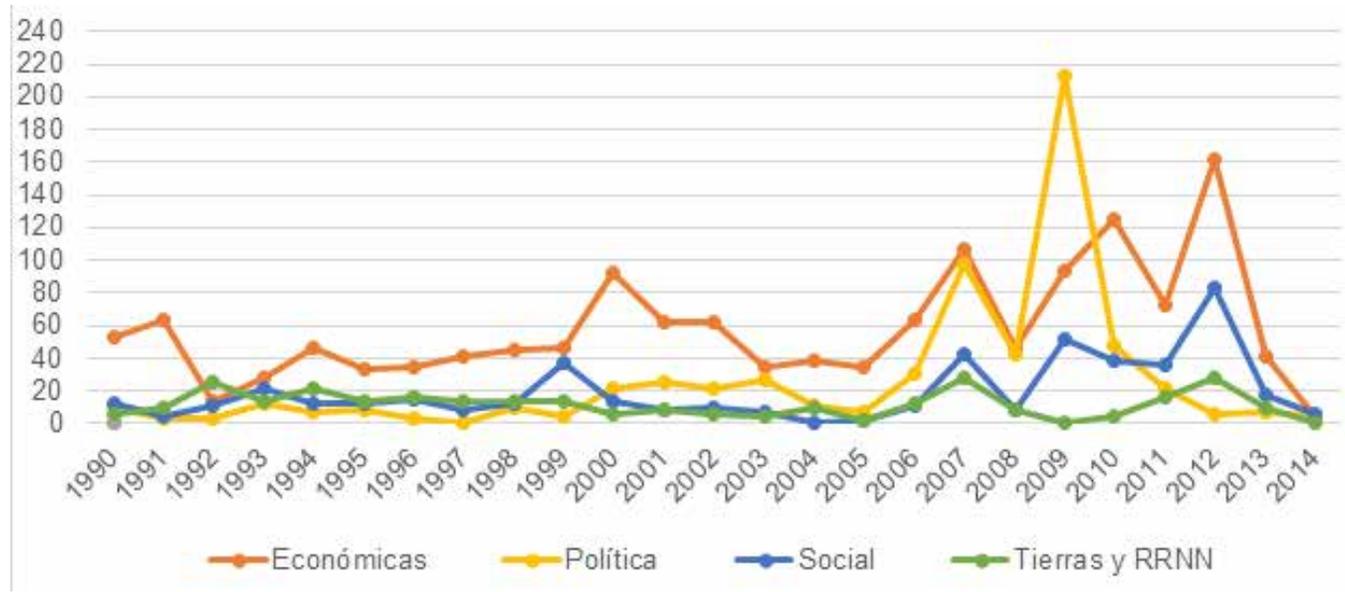


**Fuente:** elaboración propia con base en los diarios nacionales.

En general, entre los años de 1990 y 2014, prevalecieron las demandas de carácter económico. Pero, entre los años de 2006 y 2010 las demandas de tipo político crecieron, teniendo su momento cumbre en el 2009, año del golpe de Estado. Las demandas sociales ocupan un tercer lugar, pero en el siglo XXI, a partir del año 2005, las demandas relacionadas con la tierra y los recursos naturales tienen también un crecimiento importante, (ver gráfico 13).

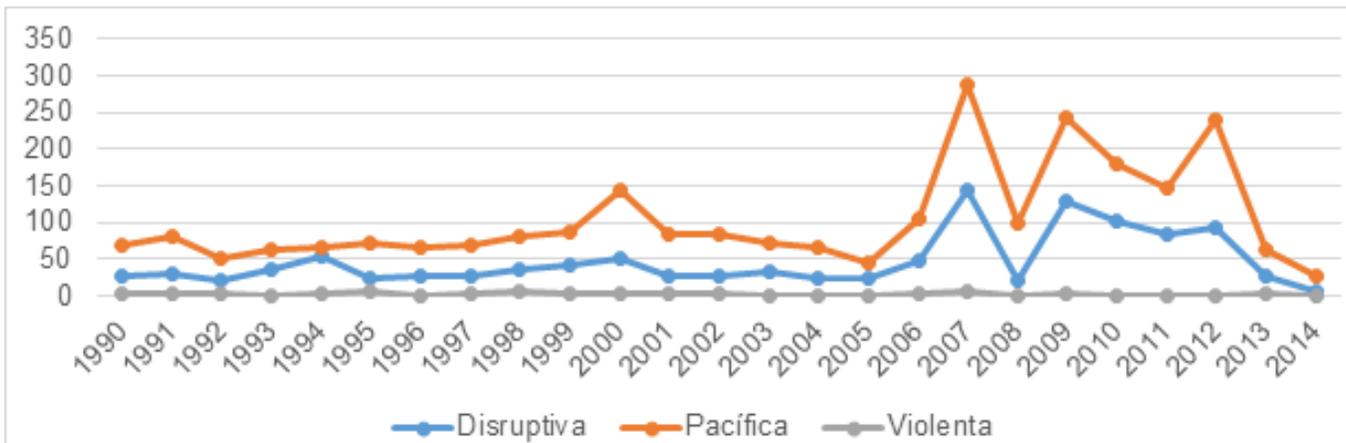
Las protestas durante todo el periodo, de 1990 a 2014, han tenido un carácter pacífico; las violentas han sido la excepción. Pero, se destaca una tendencia significativa de las protestas disruptivas, que son aquellas referidas a la toma de vías públicas, carreteras y edificios públicos y privados. Estas acciones disruptivas son mucho más notorias a partir del año de 2006, (ver gráfico 14).

**Gráfico 13.** Tipo de demandas en el periodo de 1990 a 2014



**Fuente:** elaboración propia con base en los diarios nacionales.

**Gráfico 14.** Características de las protestas en Honduras, período 1990 - 2014

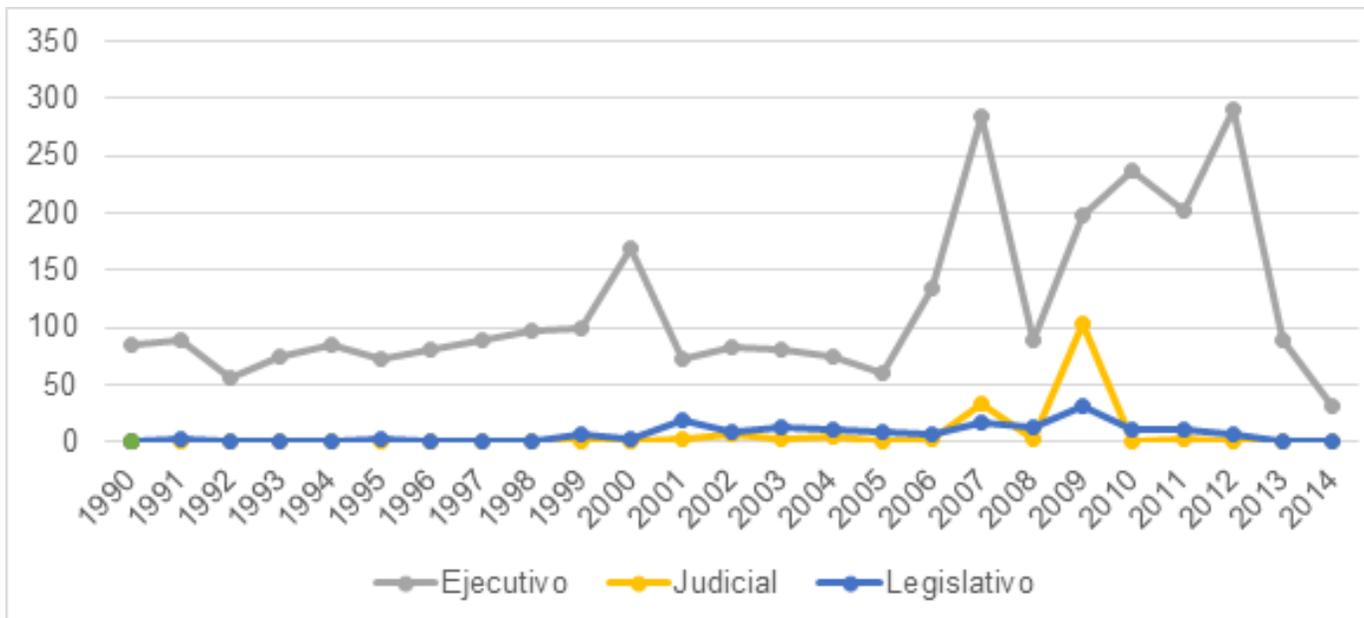


**Fuente:** elaboración propia con base en los diarios nacionales.

Esto sucede porque los nuevos actores sociales no están directamente relacionados con los medios de producción y, por lo tanto, no es a través de la huelga o el paro de labores como pueden ejercer la mayor presión ante los Gobiernos. Las demandas de los protestantes han tenido como blanco principal al Poder Ejecutivo, muy por enci-

ma de los demás Poderes del Estado, Legislativo y Judicial. Esto se explica por el carácter presidencialista del sistema político hondureño, (ver gráfico 15). En la medida que la descentralización ha sido débil, los reclamos dirigidos a los Gobiernos locales son mínimos o casi inexistentes.

**Gráfico 15.** Blanco de demanda en Honduras, período 1990 - 2014



**Fuente:** elaboración propia con base en los diarios nacionales.

## g. Conclusiones

1. En los 25 años más recientes, el Estado impulsó un conjunto de cambios en su legislación, política y estructura presupuestaria, orientadas a privatizar, desregular, externalizar y concesionar para favorecer el mercado y el sector empresarial. Los programas de ajuste estructural de la economía, las políticas tributarias, las exoneraciones, la Ley de la Comisión de la Alianza Público Privada, la Ley de Minería, Ley de Telecomunicaciones, la Ley de Empleo por Horas, entre otras, han facilitado la acumulación de capital en sectores novedosos como el financiero, el turismo, las telecomunicaciones, la energía eléctrica, la maquila y el sector servicios, en general. Esta acumulación de capital en sectores nuevos diferentes a los tradicionales, ha provocado la ampliación y diversificación de los grupos económicos en la sociedad hondureña.
2. En el contexto del incremento de la inseguridad, criminalidad y repuesta militarista y de militarización de la sociedad que impulsa el Estado, las Fuerzas Armadas han reemergido como un grupo privilegiado. La masiva aprobación de leyes les ha permitido ampliar sus funciones a casi toda la sociedad hondureña. Pero, sobre todo, han ampliado su presupuesto de manera directa e indirecta con políticas como la tasa de seguridad.
3. Las políticas de ajuste estructural de la economía, de modernización agrícola y de privatización y desregulación en general, impactaron negativamente en los viejos actores sociales subalternos como la clase obrera y campesina, a tal grado que su papel como actores centrales de representación de la sociedad y de colocación de las demandas sociales frente al Estado se ha perdido. El largo ciclo de actores centrales en la vida política nacional abierto en 1954, se cerró en los primeros años de la década del noventa. Los cambios en la estructura económica, la flexibilización laboral y la ampliación del sector informal, han reducido de manera drástica la tasa de afiliación del sindicalismo hondureño. En el sector privado el sindicalismo es casi inexistente, pero sobrevive en algunas empresas e instituciones del sector público. En momentos álgidos de la conflictividad social, como las movilizaciones contra el golpe de Estado en el año 2009 y las movilizaciones ciudadanas contra la corrupción y la impunidad, los sindicatos y obreros organizados han sido los grandes ausentes.
4. De los viejos actores sociales, los maestros han logrado persistir en su capacidad de representación gremial y de movilización por sus demandas particulares. El sector educativo y los maestros, en particular, no recibieron el impacto negativo de las políticas de ajuste estructural, sino que por el contrario, el sector educativo se ha ampliado y la inversión del Estado es fuerte. Esto ha posibilitado que la afiliación en los gremios magisteriales no solo no se reduzca, sino que se haya incrementado de manera sustantiva. Producto de esta situación, los maestros han continuado siendo actores relevantes en las movilizaciones y la conflictividad social. Durante el 2009, los maestros participaron abiertamente en las protestas contra el golpe de Estado, a tal grado que se les llegó a considerar la columna vertebral de la resistencia. Desde el año 2000 a 2010, los maestros y el Estado mantuvieron una confrontación abierta, que llevó a una reducción drástica de los días de clase al año y a lo que algunos sectores de la sociedad llamaron la “ingobernabilidad en el sistema educativo”. Después del golpe de Estado los Gobiernos han tomado un conjunto de medidas en el sector educación, con lo que han logrado desmovilizar a los maestros y recuperar la gobernabilidad en el sistema educativo.

5. Los cambios en la sociedad hondureña, así como su mayor complejidad y diversidad, han llevado a la emergencia de nuevos actores sociales. Estos nuevos actores sociales son: las organizaciones de mujeres y feministas, de la diversidad sexual, defensores de los derechos humanos y por los derechos de las personas con discapacidades. La emergencia de nuevos sujetos sociales también está relacionada con la existencia de una sociedad civil más robusta y una ciudadanía más amplia y activa. Sin embargo, los nuevos sujetos, como los que actúan a nivel comunitario y los movimientos sociales territoriales, están relacionados con las políticas extractivistas que amenazan la vida de las comunidades, de los pueblos originarios y en general de la naturaleza. Todos estos sujetos representan las demandas generales de democratización, de inclusión social y de inclusión política en la sociedad hondureña.
6. La ciudadanía ha tenido cambios importantes, a tal grado que puede considerarse que, en el 2015, con las “marchas de las antorchas”, más que un movimiento social lo que estuvo en las calles fue una ciudadanía en movimiento. En esta acción ciudadana, ocupa un lugar importante una nueva posición de la ciudadanía ante el tema de la corrupción.

Se ha pasado de altos niveles de tolerancia ciudadana a la corrupción a una ciudadanía activa y movilizadora contra la corrupción y la impunidad. Este es un cambio fundamental en la sociedad hondureña.

7. La acción de los sectores subalternos —bajo la forma de movimientos sociales, territoriales, ciudadanos y procesos de incidencia política desde organizaciones de la sociedad civil—, han producido estatalidad o sea instituciones estatales para que sus demandas y derechos sean atendidos desde el Estado. Ejemplo de lo anterior es la junta nominadora y el nuevo proceso para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; las Fiscalías de la Niñez, de la Mujer, de las Etnias; el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), cambios en la Ley electoral, Ley de las Personas con Discapacidad, Instituto Nacional de la Mujer, Ley de Igualdad de Oportunidades, etc. El problema es que gran parte de esta institucionalidad surgida desde los sectores subalternos funciona muy mal e, incluso, se han producido retrocesos democráticos en las mismas. Un ejemplo de estos retrocesos es el paso del Instituto Nacional de la Mujer con rango ministerial a rango de dirección. Algo similar pasó con la Secretaría de los Pueblo Indígenas y Afrohondureños.

## CAPÍTULO 4:

# PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL ESTADO EN HONDURAS

De acuerdo con los resultados de los estudios realizados en este proyecto de investigación, es posible plantear una agenda de investigación sobre el Estado de Honduras de acuerdo con los ejes estudiados y presentados por los investigadores.

### a. Agenda de investigación para la historia del Estado hondureño en los siglos XIX y XX

El propósito es identificar los temas claves en la constitución del Estado hondureño en ambos siglos, así como los principales vacíos temáticos e informativos detectados en la caracterización elaborada, para contribuir con tales insumos en la elaboración de una futura agenda de investigación en esta materia.

Con estos propósitos y desde la perspectiva de los estudios históricos, se estima pertinente proponer la realización de una nueva identificación de las fuentes históricas que se consideren esenciales para cubrir los vacíos identificados, de forma que estos sean llenados con un conocimiento preciso de las fuentes primarias del conocimiento histórico sobre el Estado en Honduras.

El conjunto del proceso político, económico y social por el que se construyó y consolidó el Estado nacional, desde 1821 hasta 1948, debe considerarse como una sola área de estudio que ordene y articule los distintos períodos identificados en la caracterización de la historia del Estado hondureño en ambos siglos, vinculando de esta manera la historia de la construcción nacional hondureña a la historia regional centroamericana; respetando la unicidad y los rasgos característicos de su propio proceso político.

El estudio del siglo XX como tal, implica asumir su primera mitad como prolongación del siglo XIX, por la continuidad de la reforma liberal a través de la consolidación del Estado nacional y la ideología nacionalista sobre la que se construyó desde la reforma de 1876. Mientras que la segunda mitad del siglo XX debe distribuirse en los varios períodos y procesos que acompañaron la modernización institucional del Estado iniciada en 1950, los cuales no solo actualizaron el papel del Estado, sino que también reorientaron sus funciones en el ámbito económico y social.

Siguiendo los propósitos enunciados, los ejes principales que esta agenda identifica son los siguientes:

#### 1) En el siglo XIX:

##### Tema 1. Redes institucionales del Estado a escala local y departamental

El estudio de las redes institucionales del Estado a escala local y departamental, entre estos los Gobiernos municipales, las comandancias de armas y las instituciones educativas.

En todos los períodos en que se puede clasificar la historia del Estado en los siglos XIX y XX, destaca el carácter permanente de los municipios en el orden jurídico sancionado por las constituciones políticas de ambos siglos. No obstante, la información empírica sobre el funcionamiento de la principal estructura institucional del Gobierno local –particularmente en el siglo XIX– sigue siendo escasa, fragmentaria e insuficiente, para elaborar una

caracterización precisa de su composición social y funcionamiento, vínculos políticos y relaciones específicas con el Estado central. Un ejemplo de ello lo constituye el Período Federal (1824-1838), del que apenas se tiene información con respecto a la acción de los entes locales, sus juntas, comportamiento de los electores con derecho a ejercer el sufragio y del papel institucional del municipio en el proceso de construcción y consolidación del Estado nacional. En los períodos siguientes sigue observándose un vacío similar, incluso en la reforma liberal iniciada en 1876 y aun cuando se trate de municipios clave para el Estado como Tegucigalpa y Comayagüela.

### **Tema 2. Redes familiares de poder a escala nacional y local**

El estudio de las redes familiares de poder a escala nacional y local, que equivale a destacar una significativa insuficiencia en el estudio de la clase política criolla que asumió el poder desde la independencia nacional, sus mutaciones, redes de acción e identificación política, incluso sus vínculos religiosos. Este tema se relaciona estrechamente con el inciso anterior, en la medida en que el desconocimiento de las redes de poder afecta, especialmente, a las redes locales de poder. Se sabe, por ejemplo, que las familias criollas más importantes –y posteriormente las de otro origen– usufructuaron el poder y tendieron a convertir su posesión en hereditaria, pero se desconocen los procesos políticos específicos por los que se produjeron las transiciones generacionales. En el siglo XX continuó este vacío, hasta llegar a la actualidad en que la reproducción hereditaria de la clase política se ha “naturalizado”. Un conocimiento más preciso de este tema podría aportar nuevos datos y conocimientos para completar la interpretación del proceso de construcción del Estado nacional en el siglo XIX e incluso en el XX.

### **Tema 3. Estado e institucionalidad educativa**

Una modalidad institucional que constituyó un factor importante en la consolidación del Estado nacional, el nacionalismo, el patriotismo y el tránsito de una etapa política premoderna a otra moderna en la historia del Estado, fue la institucionalidad educativa. Esta destaca, particularmente, durante la reforma liberal del período 1876-1948, no solo por haber sido el instrumento principal de transmisión de la ideología de civilización, orden y progreso que predominó en tal período, sino también en cuanto a consolidar un vínculo permanente entre el Estado central y los poderes locales, como resulta aún más evidente en el caso de la dictadura con la que culminó la reforma liberal entre 1933 y 1948.

### **Tema 4. Factores socioeconómicos en la construcción del Estado nacional**

El estudio de los factores socioeconómicos relacionados con la construcción del Estado en el siglo XIX presenta igualmente vacíos importantes, especialmente en los temas propuestos en los incisos anteriores, por la falta de estudios de caso basados en series estadísticas o censales de los departamentos o regiones más importantes para la economía nacional del período, tales como Olancho y las regiones sur, central y occidental. Un conocimiento más preciso de estos factores permitiría completar la visión que se tiene actualmente sobre el rol de los sectores económicos que movían la economía, para poder sustentar el conocimiento de procesos como el conflicto entre tradición y modernización en la economía durante las etapas tempranas de la construcción del Estado nacional; así como para informarnos sobre el vínculo entre economía y política, entre actores políticos y actores económicos de los que por

el momento suponemos conformaban una sola clase social. Otros temas pueden deducirse de la caracterización elaborada, pero los anteriores se presentan como una muestra relevante para el siglo XIX.

## 2) El siglo XX

### **Tema 1. Modernización del Estado: sociedad y economía 1950-1963**

Los temas y vacíos identificados en relación al siglo XX no son ajenos a los ya mencionados para el siglo XIX. No obstante, se presentan algunas diferencias cualitativas. Entre estas destaca la necesidad de disponer de un conocimiento más detallado del proceso de cambio operado en la clase política del periodo posdictatorial, que poco después de concluida la dictadura inicia la modernización del Estado. Incluso, hoy no se dispone de una evaluación completa del programa de modernización estatal que arroje más luces sobre la reorientación de las funciones del Estado en el periodo 1950-1963, cuando aquel se desarrolló con mayor intensidad. Una de las funciones reorientadas es la que se concretó en una intervención más amplia y abarcadora del Estado en la sociedad y la economía, abandonando los preceptos del liberalismo clásico y su filosofía individualista.

### **Tema 2. Militares y política: su papel en la administración del Estado (1963-1981)**

Otro vacío a destacar es la falta de conocimiento detallado del significado del papel asumido por los militares cuando estos jugaron el rol de clase política al frente de la administración del Estado, así como del significado del papel “subalterno” que

parecen haber asumido los partidos políticos y la clase política de viejo cuño durante el periodo de 1963 a 1981. El relevante protagonismo de los militares como “casta política” y nuevos intermediarios del poder y conductores de nuevos procesos y reformas en el orden económico y social, además, como generadores de una visión para acceder y conservar el poder a través del militarismo y la militarización social son temas que merecerían estudios más completos para ponderar sus relaciones con el Estado y su incidencia en la determinación de las nuevas funciones asumidas por este durante las casi dos décadas de ejercicio continuo del poder por parte de las Fuerzas Armadas. Esto equivale a un estudio detenido del principal actor político de la segunda mitad del siglo XX, en la etapa pos consolidación del Estado nacional hondureño.

### **Tema 3. Propuestas de desarrollo económico y social aplicados en Honduras 1950-2000**

El estudio de la historia del Estado en la segunda mitad del siglo XX no puede obviar el conocimiento de las ideologías y de las propuestas de desarrollo económico y social, así como de aquellas que se presentaron como alternativas viables – unas veces desde los Estados Unidos y otras desde América Latina – para conocer con más profundidad los logros y fracasos de su aplicación en Honduras. Esto ha impedido, entre otros factores, conocer los elementos determinantes del rezago de Honduras en materia económica y social a pesar de las constantes reformas introducidas en la orientación del Estado y de su constante consolidación y reproducción en las últimas décadas del siglo XX. El conocimiento más afectado, en este caso, ha sido el de no poder ponderar el desequilibrio permanente provocado en Honduras por el conflicto permanente entre los rezagos de la tradición y las promesas de la modernización entre

el avance de los cambios y el peso de los remanentes sociales, económicos, políticos y culturales que les oponen resistencia; como además ha sido constante desde el siglo XIX hasta la actualidad. Por tanto, este tema merece mayor atención de la que se le ha dispensado hasta hoy, entre otros que se presentan aquí por su peso e incidencia en la historia reciente del siglo XX.

**b. Hacia una agenda de investigación en el tema: orden jurídico-económico del Estado hondureño.**

Hay que construir una agenda prospectiva del Estado hondureño sobre la base de una crítica al rol asignado en el modelo neoutilitarista, especialmente lo relacionado con:

**Tema 1. La privatización de bienes públicos.**

La principal debilidad de la administración pública y el Gobierno es que todavía no reconoce cuáles bienes deben ser provistos por el Estado y cuáles por el sector privado. Para el caso, no es concebible pensar que salud y educación en los niveles pre básica y básica sean provistos cada vez más por agentes privados en un país con serios rezagos en salud y educación. Lo mismo puede decirse del aseguramiento social y la urgente necesidad de garantizar un acceso directo de los derechohabientes a estos servicios en función del derecho que les asiste y no de sus insuficientes ingresos percibidos. Hay sectores estratégicos como la energía eléctrica que el Gobierno no debe, tal como lo ha venido haciendo, dejarlo en manos privadas. La información es otro bien público y hoy más que nunca el acceso a la información pública es más difícil que nunca, no solo por las restricciones legales que se imponen, sino

por lo costoso que resulta obtenerla. Resulta importante crear una investigación sobre los bienes públicos que han sido privatizados colocándolos en líneas de tiempo y ubicando las privatizaciones en contextos sociales y políticos.

**Tema 2. Insuficiencia del enfoque de estabilización económica monetarista neoliberal.**

Ya es tiempo que en Honduras la Academia analice y evalúe con mayor profundidad las políticas de estabilización y ajustes estructurales ejecutadas desde los noventa y su insuficiencia para lograr la estabilidad económica, un rápido ritmo de crecimiento económico y reducción del desempleo y pobreza. Este ajuste ha afectado a amplios sectores de la población pero ha beneficiado a un grupo muy reducido de empresarios, banqueros, políticos y militares. Esto se evidencia cuando estas políticas ayudan a la desintegración de la institucionalidad pública y al rompimiento de los grados de cohesión social necesarios para vivir en democracia con reconocimiento de deberes y derechos económicos, sociales y participación política plena. Se debe crear una evaluación sobre todas las políticas que han estado en manos del estado y cómo estas han beneficiado o perjudicado el país.

**Tema 3. Insuficiencia de las políticas de compensación social.**

La compensación social es una política ligada al ajuste económico, pero es insuficiente. Se creó en forma temporal pero ya lleva más de veinticinco años de vigencia. No ha permitido disminuir la pobreza, el desempleo total ni aumentar el acceso de los niños a las escuelas en forma sostenida. Más bien, ha servido como un instrumento de control político y de garantía para evitar la generaliza-

ción de la protesta pública por lo recesivo del ajuste económico. Así como las políticas monetarias, se debe evaluar el rendimiento de las políticas de compensación social y su funcionamiento ligado a la calidad de vida del país.

#### **Tema 4. La destrucción del tejido social con la vigencia de las políticas a lo interno.**

Uno de los grandes costos del ajuste económico y las reformas estructurales es la destrucción del tejido social; entendido como las instituciones y organizaciones orientadas a la atención de aquellos grupos vulnerables al mismo ajuste y de aquellos que han perdido parte de sus conquistas sociales por las medidas ejecutadas. Igualmente se refiere a las relaciones de cooperación y de trabajo que se establecen entre el Estado y estas organizaciones orientadas a solucionar problemas económicos y sociales. Un ejemplo son los patronatos en la ciudad capital de Honduras que perdieron sus competencias públicas por la fuerte politización y desintegración a lo interno de las comunidades aunque han surgido varios patronatos dentro de un mismo barrio o colonia buscando el acceso a los recursos del Gobierno. Es importante crear un informe sobre los daños y/o beneficios que ha tenido la destrucción del tejido social incluyendo la definición total de este y las acciones que les corresponde.

#### **Tema 5. La ausencia de un proceso de descentralización de las competencias y funciones del Estado como estrategia alternativa a la privatización corporativa.**

La descentralización del Estado fue una de las estrategias impulsadas dentro de la reforma estructural. Sin embargo, muy poco se logró en este

campo ya que se ejecutaron modalidades intermedias de descentralización donde el Gobierno central mantiene el control de los recursos financieros y del poder. Urge retomar el debate sobre la estrategia de descentralización en Honduras en una coyuntura donde se promueve la privatización de bienes y servicios públicos bajo la modalidad de gestión de gobierno corporativo, con pocos espacios y recursos para la participación de la llamada micro y pequeña empresa y gobiernos subnacionales.

#### **Tema 6. El fortalecimiento del sistema de planificación como contrapeso a la libertad desbocada.**

El fortalecimiento del sistema de planificación es una tarea urgente. Se pensó que con la vigencia de la Visión de País (2010-2038) y Plan de Nación (2010-2022), el país retomaba de nuevo el instrumento por excelencia para promover y potenciar el desarrollo nacional, territorial y regional; sin embargo, la nueva legislación aprobada choca con esta visión. Hay que construir los instrumentos y estrategias de planificación desde los territorios conjuntamente con los actores locales. La UNAH, a través de la Carrera de Desarrollo Local, puede aportar mucho en este campo.

#### **Tema 7. El rol de los actores políticos y sociales en la construcción de una nueva institucionalidad pública.**

Los partidos políticos y sus líderes en la oposición se refieren muy poco a la construcción de una nueva institucionalidad pública que haga posible una visión del desarrollo orientada a cumplir con las competencias públicas asignadas al Estado que no pueda darse el lujo de abandonarlas. Estos ac-

tores pueden ser acompañados por la academia en la generación de nuevas propuestas sobre esta institucionalidad.

### **3) Hacia una agenda de investigación en el tema: Estado, estructuras y actores**

#### **Tema 1. Estado y grupos económicos.**

Es necesario profundizar en los temas entre el Estado y los grupos económicos. Se trata de demostrar como la legislación y las políticas estatales han favorecido a ciertos grupos económicos y como han afectado a otros grupos. De igual manera la investigación debe contribuir a evidenciar cuáles son los cambios que se han producido en las clases, élites y grupos de poder. La investigación permitiría conocer hasta qué punto el Estado ha cambiado obedeciendo los intereses e influencia de grupos de poder de la sociedad hondureña en contra de otras prioridades de interés general.

#### **Tema 2. Las políticas neoliberales y los viejos actores sociales.**

La sociedad civil y el tejido social se han modificado de manera significativa en los últimos veinticinco años. Los viejos actores, sobre todo los obreros y campesinos, han perdido peso en el escenario de la vida política nacional. Existen dos visiones explicativas de la crisis de los obreros y campesinos como actores sociopolíticos. Una mirada les atribuye su crisis a sus problemas internos como el autoritarismo, corrupción y liderazgo antidemocrático. Mientras que otra mirada, busca explicar el fenómeno a partir del impacto de las políticas neoliberales y cambios en las estructuras de la economía capitalista, especialmente las transfor-

maciones en el mundo del trabajo, como la flexibilización laboral y otras.

#### **Tema 3. Evolución de las políticas públicas en el marco de las reformas neoliberales.**

La esencia del modelo neoliberal es el privilegio del mercado por sobre el Estado. Por ello se identifica a la búsqueda del mercado total como la utopía neoliberal. Es común que se asocie toda política neoliberal con las privatizaciones pero las privatizaciones solo son una de las formas que adoptan las políticas neoliberales. Hay políticas neoliberales que adoptan la forma de externalización, desregulación, concesionamiento, entre otras formas. En Honduras, la privatización de empresas estatales no ha sido la forma neoliberal más predominante porque el Estado hondureño no tenía grandes empresas que privatizar. Lo anterior significa que para comprender el neoliberalismo en Honduras es importante estudiar la evolución que han tenido las modalidades de políticas neoliberales en el país.

#### **Tema 4. Estado y conflictividad social.**

En los primeros quince años del siglo XXI la conflictividad social ha aumentado. Esta conflictividad en años como el 2009, en contexto del golpe de Estado dado al ex presidente Manuel Zelaya Rosales y el 2015 durante las movilizaciones de la ciudadanía indignada contra la corrupción y la impunidad, representaron verdaderas crisis políticas. Esta conflictividad del siglo XXI es diferente a la conflictividad de las dos últimas décadas del siglo XX. Este tema de investigación va orientado a determinar cuáles son las persistencias y, a la vez, cambios entre la conflictividad social del siglo XX y la conflictividad social del siglo XXI. Además,

se buscaría caracterizar la conflictividad del siglo XXI en términos de actores, demandas, repertorios de acción y geografía. También se trabajaría en la investigación el comportamiento del Estado frente a la conflictividad social creciente.

### **Tema 5. Sociedad civil, Estado e incidencia política**

A partir de los años noventa y, sobre todo, después del huracán Mitch, la sociedad civil hondureña es más diversa y más activa. Las organizaciones de la sociedad civil son incluidas en los procesos de diálogo, búsqueda de consenso, consulta y participación por parte del Estado. Se puede afirmar que en los últimos veinticinco años la sociedad civil es un actor importante de construcción de legitimidad del Estado. Además, plataformas de organizaciones de la sociedad han buscado influenciar las decisiones del Estado con relación a varios temas como: derechos humanos, democratización, desmilitarización, inclusión social, ambiente, justicia, transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana, entre otras. Las investigaciones en este tema irían orientadas a comprender las relaciones entre sociedad civil y Estado y a realizar un balance de las experiencias de incidencia política realizadas desde la sociedad civil.

La reforma del Estado es un tema multidisciplinario y multidimensional. Su estudio es objeto de interés para profesionales de la economía, sociología, ciencias políticas, derecho y administración pública. Su multidimensionalidad no exige mayor argumentación. En este último sentido, Oscar Oszlak (2003) ofrece una clasificación analítica que puede permitir fundar un campo de estudios en la UNAH y fuera de ella. Por su pertinencia para el nuestro caso, se reprodujo en toda su extensión las líneas de investigación temática sugeridas por el autor en referencia:

1. Transformaciones en la relación Estado-Sociedad. Se refiere a los cambios operados en las reglas de juego entre ambas esferas abarcando, entre otros, los siguientes temas:
  - a. Privatizaciones o transferencias de empresas y servicios del sector público al privado.
  - b. Descentralización de la gestión, ya sea a través de la transferencia de funciones a jurisdicciones de menor nivel o mediante la desconcentración de servicios.
  - c. Desregulación mediante la eliminación de restricciones jurídicas en actividades que se desarrollan entre el Estado y la sociedad o entre organizaciones o personas privadas. También se incluyen las actividades de supresión o simplificación de normas internas de la administración pública.
  - d. Rerregulación, entendiendo por tal las acciones de regulación de las actividades que fueron recientemente privatizadas.
2. Reestructuración del aparato estatal. Abarca las acciones o propuestas tendientes a reducir el rol y tamaño del aparato estatal. Se incluyen acciones o propuestas tendientes a la reducción y racionalización del gasto público, a la supresión de organismos y unidades, a la eliminación de vacantes y plantas transitorias y a la desincorporación de personal mediante diversas fórmulas (v.g. retiro voluntario, jubilación anticipada, jubilación anticipada, disponibilidad).
3. Fortalecimiento y modernización de la gestión pública. Comprende los estudios relativos a proyectos y experiencias de cambios intraorganizacionales en el sector público, incluyendo tres orientaciones:
  - a. Políticas-institucionales donde se ubican los estudios referidos a la organización de los programas de reforma estatal, estrate-

gias de implementación, diagnósticos globales, evaluación de los procesos de reforma, etc.

- b. Tecnológicas; relativas al diseño o aplicación de tecnologías de gestión en los procesos de reforma.
- c. Culturales. Centradas en el análisis de fenómenos vinculados a valores, actitudes y

conductas prevalecientes en el sector público: corrupción, democratización, conflictos, pautas culturales, etc.

- 4. Políticas públicas. Se refiere a los estudios de formulación y análisis de políticas públicas, evaluación de impactos y consecuencias de la acción del Estado, relaciones entre grupos económicos y aparato estatal, estilos decisivos, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMHON. (2014) "Ayuda Memoria del Foro Nacional de Mancomunidades". 3-4 de diciembre, Tegucigalpa, Honduras.
- Argueta, Mario. (1990). *Tiburcio Carías, anatomía de una época 1923-1948*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymurás.
- Argueta, Mario. (2009) *Ramón Villeda Morales. Luces y sombras de una primavera política*, Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymurás.
- Banco Mundial. (2015). *Honduras Economic DNA*. Documento de trabajo, Volumen 1. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2015/06/24636290/honduras-economic-dna-main-taining-commitment-special-focus-poverty-shared-prosperity#>
- Barahona, Marvin (2009). *Pueblos indígenas, Estado y memoria colectiva en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymurás.
- (1989). *La hegemonía de los Estados Unidos en Honduras (1907-1932)*. Tegucigalpa, Honduras: CEDOH.
- (1991). *Evolución histórica de la identidad nacional*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymurás.
- (2005). *Honduras en el siglo XX. Una síntesis histórica*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymurás.
- BID-SEPLAN. (2013). *Informe de Reingeniería del Sector Público Hondureño (Draft)*. Tegucigalpa, Honduras, Gobierno de la Republica.
- Bourdieu, Pierre. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona, España: Editorial Anagrama.
- Bourdieu, Pierre. (16 de junio de 2013). La esencia del neoliberalismo [artículo en un blog]. Recuperado de: [http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce35\\_11contro.pdf](http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce35_11contro.pdf)
- Cálix Rodríguez, José Alvaro. (2003). *La emergencia de la sociedad civil en Honduras: la dinámica de la esfera pública no estatal*. 1ra edición. Tegucigalpa, Honduras: PNUD.
- Carías, Marcos. (1991). *La Iglesia Católica en Honduras (1492-1975)*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymurás.
- (2007). *De la patria del criollo a la patria compartida, una historia de Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Ediciones Subirana.
- CEDOH. (2007). *Honduras: poderes fácticos y sistema político*. 1ra Edición, Tegucigalpa, Honduras: CEDOH.
- CEHPRODEC y Coalición Nacional de Redes Ambientales. (2013). *Inventario de concesiones mineras 2013*. Recuperado de: <http://www.iderechoambientalhonduras.org/sites/default/files/CONCESIONES%20MINERAS%20EN%20HONDURAS%20JUNIO%202013.pdf>
- CESPAD y Vía Campesina. (2013). *Bases para la agenda de transformaciones democráticas en el agro hondureño*. Tegucigalpa, Honduras: CESPAD.
- Comisión Presidencial de Modernización del Estado. (12 de febrero de 1992). Programa global de Modernización del Estado. Documento preliminar, Tegucigalpa, Honduras.

- Consejo Nacional Anticorrupción. (2007). *Informe Nacional de Transparencia: Hacia un sistema nacional de integridad*. Tegucigalpa, Honduras: CNA.
- Dary, Claudia (comp.). (1998). *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*. Guatemala: FLACSO.
- Dodd, Thomas J. (2008). *Tiburcio Carías. Retrato de un líder político hondureño*. Tegucigalpa, Honduras: Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH).
- Durón, Rómulo E. (1982). *Bosquejo histórico de Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Baktún.
- Edwards, Sebastián. (Septiembre de 2009). *Populismo o Mercados. El Dilema de América Latina*. Colombia: Grupo Editorial Norma.
- Espinoza Meza, José Luís. (2003). *La sociedad civil en Honduras: caracterización y directorio*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymuras.
- Euraque, Darío. (1997). *El capitalismo de San Pedro Sula y la historia política hondureña (1870-1972)*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymuras.
- Evans, Trevor. (1998). *Liberalización Financiera y Capital Bancario en América Central*, Managua, Nicaragua: CRIES.
- Fleury, Sonia. (Marzo-abril de 1999). Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?, *Revista Nueva Sociedad*, 160. pp. 58-80.
- Friedman, Milton y Rose. (1980). *Libertad de elegir*. España: Editorial Grijalbo.
- Friedman, Milton. (1982). *Teoría de los Precios*. Biblioteca de Ciencia Económica, Universidad de Chicago.
- Funes, Matías. (2000). *Los deliberantes. El poder militar en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymuras.
- García Buchard, Ethel. (2009). *Política y Estado en la sociedad hondureña del siglo XIX (1838-1872)*. Tegucigalpa, Honduras: IHAH.
- Guevara Escudero, José. (2007). *Honduras en el siglo XIX: su historia socioeconómica 1839-1914*, Tegucigalpa, Honduras: Fondo Editorial UPNFM.
- Hayek, Friedrich. (1986). *Caminos de Servidumbre*. Colección Clásicos de la Democracia. San José, Costa Rica: Universidad Autónoma Centroamericana (U.A.C.A).
- Hernández, Alcides. (1987). *El neoliberalismo en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymuras.
- Honduras: Investigan multimillonario contrato para lanchas (26 de febrero del 2013). La Prensa. Recuperado de: <http://www.laprensa.hn/especiales/381940-273/honduras-investigacion-multimillonario-contrato-para-lanchas>
- ICEFI. (Febrero de 2015). *Política Fiscal: expresión del poder de las elites centroamericanas*. Guatemala: ICEFI.
- ICEFI. (2015). *Política fiscal: expresión del poder de las elites centroamericanas*. Guatemala: F&G Editores, ICEFI, Center for Latin American and Latino Studies, American University.
- Institute of Social Studies, ESA Consultores, Erasmus University Rotterdam. (2007). Honduras: ¿Qué pasó con la ERP? Informe de País-Honduras 2013. Recuperado de: [http://www.cna.hn/medios/8\\_Informe%20estrategias%20de%20Reduccion%20de%20la%20Pobreza.pdf](http://www.cna.hn/medios/8_Informe%20estrategias%20de%20Reduccion%20de%20la%20Pobreza.pdf)

- Instituto de Investigación Jurídica. (1977). *Recopilación de las Constituciones de Honduras (1825-1965)*, Tegucigalpa: Honduras: UNAH. Recuperado de: <http://sociologos.com/2013/06/16/pierre-bourdieu-la-esencia-del-neoliberalismo/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2013). *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. Tegucigalpa, Honduras.
- Instituto Nacional de Estadística. (2014). *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. Tegucigalpa, Honduras.
- Irías, Gustavo. (1992). *De los años ochenta a la situación actual*, San Pedro Sula, Honduras: Instituto de Educación Popular de Honduras.
- Investigarán compra de cámaras instaladas (15 de agosto del 2013). La Prensa. Recuperado de: <http://www.laprensa.hn/content/view/full/49068>
- Lara Fernández, Jorge y Martínez, Luis Manuel. (2009). *A veinte años del auge de la maquila en Honduras. La situación de los derechos humanos de las trabajadoras y trabajadores*, San Pedro Sula, Honduras: Comunicación Comunitaria.
- Lora, Eduardo. (2007). “La reforma del estado en América Latina: una revolución silenciosa” en Eduardo Lora (Editor), *El estado de las reformas del estado en América Latina*, (pp. 2-63), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: MAYOL Ediciones.
- Los Reporteros destapan millonarias irregularidades en construcción de la cárcel de El Porvenir (9 de septiembre del 2015). Televisión. Recuperado de: <http://televisión.hn/nota/2015/9/9/los-reporteros-destapan-millonarias-irregularidades-en-construcción-de-la-cárcel-de-el-porvenir>
- Mariñas Otero, Luis. (1987). *Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Universitaria.
- Martínez García, Yesenia. (2015). *La seguridad social en Honduras: actores sociopolíticos, institucionalidad y raíces históricas de su crisis*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymuras.
- Martínez, Rangel y Soto, Ernesto. (2012). “El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neoliberales en América latina”. *Revista Política y Cultura*, N° 37, pág. 35-64.
- Meller, Patricio. (1998). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Meza, Víctor. (1991). *Historia del movimiento obrero hondureño*. Tegucigalpa, Honduras: CEDOH.
- Molina Chocano, G. (1985). *Estado liberal y desarrollo capitalista en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Universitaria.
- Moreno, Ismael. (2011). Acuerdo de Cartagena: retornos, aciertos, sombras y tareas pendientes. *Revista Envío*, 29(9), pp. 1-10. Tegucigalpa, Honduras: ERIC.
- MP acusará a empresarios por millonario desfalco al Seguro Social (20 de febrero del 2015). El Heraldo. Recuperado de: <http://www.elheraldo.hn/pais/797956-214/mp-acusar-a-empresarios-por-millonario-desfalco-al-seguro-social>
- O'Donnell, Guillermo. (Noviembre de 1997). *Apuntes para un Teoría del Estado*. Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Sociología, Quito, Ecuador.
- Osorio, Jaime. (2015). Estado, reproducción del capital y lucha de clases. La unidad económico/política

del capital, *Perfiles Latinoamericanos*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, vol. 23, N° 46, pp. 237-241.

- Oszlak, Oscar. (Marzo-abril de 1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado, *Revista Nueva Sociedad*, 160, pp. 81-100.
- Pagán Solórzano, Stefanía Natalini de Castro, María de los Angeles Mendoza Saborío, (1985). *Significado histórico del Gobierno del Dr. Ramón Villeda Morales*. Tegucigalpa: Editorial Universitaria.
- Pamela Maureen Zamora. (Diciembre de 2013). *Diagnóstico sobre las dimensiones de género de la migración laboral en Honduras, con énfasis en la situación de las mujeres trabajadoras migrantes*. Organización Internacional de las migraciones (OIM).
- Paredes, Lucas. (1958). *Drama político de Honduras*. México: Editorial Latinoamericana.
- Partido Nacional ya devolvió el dinero del IHSS (12 de marzo del 2016). La Prensa. Recuperado de: <http://www.laprensa.hn/honduras/939076-410/partido-nacional-ya-devolvi%C3%B3-el-dinero-del-ihss>
- PNUD. (1998). *Informe sobre Desarrollo Humano 1998. Por un desarrollo incluyente*. Tegucigalpa: PNUD.
- Polémica rodea obra del Trans 450 en la capital de Honduras (17 de mayo 2014). La Prensa. Recuperado de: <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/710034-98/pol%C3%A9mica-rodea-obra-del-trans-450-en-la-capital-de-honduras>
- Ramírez Brouchoud, María Fernanda. (Enero-junio de 2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management, en *Estudios Políticos*, 34, Instituto de Estudios Políticos, Medellín, Colombia, pp. 115-141.
- República de Honduras. (Octubre de 2004). Decreto No. 53 del 3 de febrero de 1950 [Reformada por los Decretos Números 228-96, 248-2002 y 111-2004 de fechas 17 de diciembre de 1996, 17 de enero de 2002 y 17 de agosto de 2004, respectivamente]. Ley del Banco Central de Honduras, Tegucigalpa. Recuperado de: <http://www.bch.hn/>
- Republica de Honduras (17 de diciembre de 1986). Decreto 179-86, Ley de Planificación.
- Rosa, Ramón. (1980). *Obra escogida. Introducción, selección y notas de Marcos Carías*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.
- Ruben, Raúl. (1991). *El problema agrario en Honduras*. Tegucigalpa: CEDOH.
- Sábato, Hilda. (s/f). *La reacción de América: la construcción de las repúblicas en el siglo XIX*. Programa PEHESA del Instituto Ravignani y CONICET. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Schneider, Aaron (2013). *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*. Guatemala, ICEFI y FLACSO-Guatemala: F&G Editores.
- SEFIN. (2013). *Memoria*. Tegucigalpa. Recuperado de: <http://www.sefin.gob.hn/?p=49716>
- Segovia, Alexander (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región*. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.
- Smith, Adam. (Diciembre de 1986). *La Riqueza de las Naciones*. Colección Clásicos de la Democracia, San José, Costa Rica: Universidad Autónoma de Centroamérica (U. A.C.A).

- Sojo, Carlos. (Abril de 2002). *La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano*. *Revista de la CEPAL*, N° 76, p. 25-38.
- Sosa Iglesias, Eugenio (Abril de 2007). La promoción de las ideas de sociedad civil en Honduras, En Mato, Daniel; Maldonado Fermín, Alejandro (Ed.), *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*, (pp. 105-121) Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Sosa, Eugenio y Marco Tinoco Hernández (2007). *Optaron por la vida. El movimiento ambientalista de Olancho*, Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymuras.
- Sosa, Eugenio. (2013). *Dinámica de la protesta social en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guaymuras.
- (2015). *Democracia, procesos electorales y movimientos sociales en Honduras: de la transición política al golpe de Estado*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Stuart Mil, John. (1986). *Sobre la Libertad*. Colección Clásicos de la Democracia. San José, Costa Rica: Universidad Autónoma de Centroamérica (U.A.C.A).
- Suazo, Javier e Irías, Gustavo. (Junio de 2008). *Política Nacional de Descentralización* (Documento soporte). Secretaria de Gobernación y Justicia. Tegucigalpa, Honduras.
- Suazo, Javier. (Mayo-diciembre de 1997). *La reforma institucional del Estado hondureño (Avance o Retroceso)*, *Revista Centroamericana de Economía*, 2 (49 y 50), pp. 97-136.
- Suazo, Javier. (Enero-diciembre de 2004). El Rol de los Gobiernos Locales en la Reforma del Estado y Sector Salud, *Revista Centroamericana de Economía*, 9 (53-54).
- Suazo, Javier. (2010). *Honduras: contexto económico 1980-2005 y sectores estratégicos 2006-2010*. Informe para la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional. Tegucigalpa, Honduras.
- Suazo, Javier. (2012). *Honduras: ¿30 años de política agraria en democracia?* Tegucigalpa, Honduras: Editorial Guardabarranco.
- Suazo, Javier. (2014). *Honduras: Política económica en los gobiernos del Cambio*. Tegucigalpa, Honduras: UNAH.
- Suazo, Javier. (2014). *Política Económica en los Gobiernos del Cambio*, (inédito), Honduras.
- Suazo, Javier y Ochoa, Alba. (Mayo de 2015). Honduras: estudio de caso en el tema de seguridad alimentaria, en *Impactos y tendencias de los tratados de libre comercio en Centroamérica*. Tegucigalpa, Honduras: Fundación RED Nicaragüense de Comercio Comunitario
- Sunkel, Osvaldo. (octubre-diciembre, 2006). En Busca del Desarrollo Perdido. *Revista Problemas del Desarrollo*, 37 (147), pp. 13-44.
- Thorpe, Andy, Hugo Noe Pino y Rigoberto Sandoval Corea (1995). *El Sector Agrícola y la Modernización en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: CEDOH.
- Tojeira, José María. (1986). *Panorama histórico de la iglesia en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: CEDOH.
- Torres Calderón, Manuel. (2004). *El huracán Mitch, 1998-2003. Retrato social de una tragedia natural*. Tegucigalpa: CEDOH.
- Vallejo, Antonio R. (2009 [1888]). *Compendio de la historia social y política de Honduras 1882*. Tegucigalpa: Multigráficos Flores.

- Vargas Hernández, J.G. (diciembre 2003). “La reforma del estado en Latinoamérica”, en Contribuciones a la Economía. Disponible en <http://www.eumed.net/ce/>
- Vengara, Patricia. (Mayo de 1980). Ponencia en la Conferencia: *Seis Años de Gobierno Militar en Chile*. Washington, D.C., EEUU: Latin American Center del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Venderán activos de bancos quebrados (9 de mayo del 2009). La Prensa. Recuperado de: <http://www.laprensa.hn/economia/527734-97/venderan-activos-de-bancos-quebrados>
- Villars, Rina. (2001). *Para la casa más que para el mundo: sufragismo y feminismo en la historia de Honduras*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.
- Villars, Rina. (2010). *Lealtad y rebeldía. La vida de Juan Pablo Wainwright*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.
- Weber, Max. (1974). *Economía y sociedad*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Wells, William V. (1982). *Exploraciones y aventuras en Honduras 1857*. San José, Costa Rica: EDUCA.
- Zahler, Roberto. (Noviembre de 1987). *Panel sobre “La Independencia del Banco Central”*. Colección Estudios CEPLAN, Encuentro Anual de Economistas, Viña del Mar, Chile, pp. 177-191.
- Zamora, Pamela Maureen. (2013). *Diagnóstico sobre las dimensiones de género de la migración laboral en Honduras, con énfasis en la situación de las mujeres trabajadoras migrantes*. Tegucigalpa: Organización Internacional de las Migraciones.
- Zelaya, Gustavo. (1996). *El legado de la reforma liberal*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.

### Periódicos oficiales del Gobierno de Honduras consultados

**Nota:** El 20 de agosto de 1840, el gobierno de Honduras dispuso iniciar la publicación de un periódico oficial identificado como *El Redactor Oficial de Honduras*, que constaría de pliego y medio de papel, y se publicaría el 15 de cada mes al costo de un real y medio. Tendría cuatro secciones únicas: Interior, Exterior, Noticiosa y Editorial. La primera serviría para consignar documentos oficiales del Estado en la forma de decretos, acuerdos y notas diversas. La segunda para dar a conocer decretos y acuerdos de otros Estados. La tercera para dar a conocer notas no oficiales, pero de interés para la administración del Estado y los pueblos. Y, la cuarta, para publicar discursos originales o extraídos de los diversos ramos de la administración estatal. Los empleados civiles y militares que gozaran de un sueldo de treinta pesos y más lo recibirían obligatoriamente. No obstante, esta publicación cambió de nombre con el paso del tiempo y al tenor de los frecuentes cambios políticos ocurridos en Honduras durante la segunda mitad del siglo XIX. Con la reforma liberal iniciada en 1876 asume el nombre de *Gaceta Oficial del Gobierno de Honduras*, editada también en Comayagua. En la década de 1880 el nombre oficial era: “La Gaceta, Periódico Oficial de la República de Honduras”, que en la década de 1890 pasó a llamarse “La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras”.

El Redactor Oficial de Honduras. (1840 Noviembre 15). Comayagua. “Ciudadano Ministro” (nota enviada por don Victoriano Castellanos, desde Omoa, el 8 de mayo de 1840), p. 21; y, “Ministerio General del Supremo Gobierno del Estado de Honduras” (comunicación de la Secretaría del Congreso Federal sobre la constitución independiente de cada uno de los Estados centroamericanos), pp. 23-24. Disponible en: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1595/18401115.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

El Redactor Oficial de Honduras. (1840 Octubre 15). Comayagua. “Informe dado al Gefe Político del departamento de Olancho por el ciudadano Guillermo Herrera”, pp. 14-16. Disponible en: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1593/18401015.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

El Redactor Oficial de Honduras. (1840 Septiembre 15). Comayagua. “Prospecto”, p.1; y, “Interior”, pp.

- 1-2. Disponible en: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1596/18400915.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- El Redactor Oficial de Honduras. (1841 Enero 15). Comayagua. "Interior" (sobre elección de autoridades), p. 31. Disponible en: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1598/18410115.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- El Redactor Oficial de Honduras. (1841 Febrero 15). Comayagua. "Interior" (sobre protección y reglamentación del cultivo del tabaco), pp. 37-41. Disponible en: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1599/18410215.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- El Redactor Oficial de Honduras. (1841 Marzo 15). Comayagua. "Interior" (Comunicación a los jefes intendentes de los departamentos sobre protección de rentas y necesidad de centralización estatal), p. 44. Disponible en: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1608/18410315.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Gaceta Oficial del Gobierno de Honduras. (Noviembre 09 de 1876). N° 3. Comayagua. "Circular dirigida a los Gobernadores políticos i Comandantes departamentales", pp. 2-4. Disponible en: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/874/1876119.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Gaceta Oficial del Gobierno de Honduras. (Noviembre 16 de 1876). N° 4. Comayagua. "Circular a los Gobernadores políticos en la que se le previene cuiden la conservación i mejora de los caminos", pp. 2-3. Disponible en: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/860/18761116.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Gaceta Oficial del Gobierno de Honduras. (Noviembre 16 de 1876). N° 5. Comayagua. "Discurso pronunciado en la Asamblea Constituyente de Guatemala por el Dr. D. Lorenzo Montúfar", pp. 4-6. Disponible en: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/904/18761130.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Gaceta Oficial del Gobierno de Honduras. (Noviembre 2 de 1876). N°2. Comayagua. "Inserciones" (Actas de Tegucigalpa y Comayagua, en pro del establecimiento del gobierno de Marco Aurelio Soto), pp. 7-8. Disponible en: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/857/1876112.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Gaceta Oficial del Gobierno de Honduras. (Octubre 25, 1876). Comayagua. Editorial: "La nueva era", pp. 1-2. Disponible en: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/784/18761025.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- La Gaceta (1880), Periódico Oficial de la República de Honduras N° 60, Serie 5, Año IV, Enero 1, Tegucigalpa. Editorial "El año de 1879 i el año nuevo", pp. 1-2. Recuperado de: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1554/18800101.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- La Gaceta (1884), Periódico Oficial de la República de Honduras N° 248, Serie 25, Año VII, Febrero 28, Tegucigalpa. "Instrucción Pública", pp. 1-3. Recuperado de: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1307/18840228.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras (1890). Decreto de Aprobación de la sociedad "La Prensa Popular", N° 659, Serie 66, Año VIII, Junio 3, Tegucigalpa. Recuperado de: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1305/18900603.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras (1891). N° 795, Serie 80, Año XIV, Agosto 26, Tegucigalpa. "Liquidación general de la utilidad de las rentas y distribución del rendimiento neto en las Administraciones de Rentas y Aduanas de la República, durante el mes de julio de 1891", p. 296. Recuperado de: (<http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1311/18910826.pdf?sequence=2&isAllowed=y>)

- La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras* (1892), N°876, Serie 88, Año XV, Mayo 24, Tegucigalpa. “Fomento”, p. 190. Recuperado de: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1306/18920524.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- La Gaceta Periódico Oficial de la República de Honduras*, (1894). N° 1119, Serie 112, Año XVIII, Diciembre 29, Tegucigalpa. “Asamblea Nacional Constituyente”, pp. 769-771. Recuperado de: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1308/18941229.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- La Gaceta Periódico Oficial de la República de Honduras* (1895) N° 1119, Serie 116, Año XIX, Abril 6, Tegucigalpa. “Asamblea Nacional Constituyente”, pp.153-155. Recuperado de: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1314/18950406.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- La Gaceta Periódico Oficial de la República de Honduras* (1895), N° 1178, Serie 118, Año XIX, Mayo 18, Tegucigalpa. “Asamblea Nacional Constituyente”, pp. 232-235. Recuperado de: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1309/18950518.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- La Gaceta Periódico Oficial de la República de Honduras* (1895), N° 1188, Serie 119, Año XIX, Junio 1, Tegucigalpa. “Asamblea Nacional Constituyente”, pp. 272-275. Recuperado de: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1310/18950601.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- La Gaceta Periódico Oficial de la República de Honduras* (1895), N° 1226, Serie 123, Año XIX, Septiembre 6, Tegucigalpa. “Fomento”, pp. 429-430. Recuperado de: <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1313/18950906.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Diario Oficial La Gaceta (2 de febrero de 2010). Decreto No. 286-2009, Ley para el establecimiento de una Visión de País y la adopción de un Plan de Nación para Honduras., No 32129.
- Ugarte, M., La Paz, Periódico General, Tegucigalpa, 30 de diciembre de 1877, 1a Serie, Número 7.

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Evolución de principales variables macroeconómicas (1990-2015) por porcentajes.....	61
<b>Gráfico 2.</b> Tasa de crecimiento de la inversión total real anual (1990-2015).....	63
<b>Gráfico 3.</b> Evolución de la Pobreza (1990-2014).....	64
<b>Gráfico 4.</b> Tasa de Desempleo Abierto en Honduras 1990-2014 porcentajes.....	65
<b>Gráfico 5.</b> Honduras: población según censos 1950 - 2013 en millones.....	72
<b>Gráfico 6.</b> Honduras: Tiene servicio de internet .....	73
<b>Gráfico 7.</b> Evolución del presupuesto de agricultura en términos porcentuales con relación al presupuesto total de la república, 1998-2015.....	75
<b>Gráfico 8.</b> Honduras: sectores sociales agricultura.....	75
<b>Gráfico 9.</b> Cantidad de protestas en Honduras durante el período 1981 - 2014.....	91
<b>Gráfico 10.</b> Protestas de los viejos actores sociales.....	92
<b>Gráfico 11.</b> Protestas de maestros y estudiante.....	93
<b>Gráfico 12.</b> Protestas de los nuevos actores sociales.....	94
<b>Gráfico 13.</b> Tipo de demandas en el periodo de 1990 a 2014 .....	94
<b>Gráfico 14.</b> Características de las protestas en Honduras, período 1990 - 2014 .....	95
<b>Gráfico 15.</b> Blanco de demanda en Honduras, período 1990 - 2014.....	95

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Resumen de ejes de investigación y temas .....	1
<b>Cuadro 2.</b> El proceso histórico de configuración del Estado hondureño .....	5
<b>Cuadro 3.</b> Marco jurídico de las reformas del Estado de Honduras, 1990-2015 .....	13
<b>Cuadro 4.</b> Honduras: estructura productiva (en porcentajes de PIB) .....	74
<b>Cuadro 5.</b> Participación porcentual de beneficiarios de exoneraciones fiscales en 2011 y 2012 (monto en lempiras).....	76
<b>Cuadro 6.</b> Elite económica tradicional .....	76

<b>Cuadro 7.</b> Indicadores labores 1991.....	79
<b>Cuadro 8.</b> Evolución de la generación de empleo en la maquila de 1993 al 2007.....	81
<b>Cuadro 9.</b> Esfuerzos fallidos de organización sindical en la maquila durante el periodo 1993-2009.....	82
<b>Cuadro 10.</b> Evolución del número de docentes en los diferentes niveles educativos .....	83
<b>Cuadro 11.</b> Monto de cuotas pagadas a las organizaciones magisteriales (en millones de lempiras).....	84
<b>Cuadro 12.</b> Población indígena y negra según los censos de 2001 y de 2013 .....	88
<b>Cuadro 13.</b> Días clase y de huelgas y paros de 2000 a 2008, sobre la base de una meta de 200 días de clase .....	93



Dirección de Investigación Científica y Posgrado, UNAH,  
edificio Alma Mater, 5to. piso, ciudad universitaria

Teléfono: (504) 2231-0678.

Síguenos en Facebook como:

 UNAH Dirección de Investigación Científica y Posgrado

página web: [dicyp.unah.edu.hn](http://dicyp.unah.edu.hn)

ISBN: 978-99979-56-01-9

