



CAPÍTULO 2

El contexto para el Desarrollo Económico Local en Honduras

Contenido

- ▶ Modernización del Estado hondureño y descentralización / 2
- ▶ Entorno macroeconómico / 7
- ▶ Marco regulador / 8

CAPÍTULO 2

El contexto para el Desarrollo Económico Local en Honduras

Modernización del Estado hondureño y descentralización

Como se mencionó en el capítulo 1, el Desarrollo Económico Local (DEL) es un proceso de reciente implementación en los países latinoamericanos y ha estado vinculado a los procesos de descentralización que se han impulsado en la región. Los procesos de descentralización buscan hacer más eficiente el sector público, razón por la cual se torna clave en los procesos de Desarrollo Económico Local. Hay muchas responsabilidades del Estado que se pueden cumplir con mayor eficiencia bajo un esquema descentralizado y que confiere mayor autonomía a los gobiernos locales, por ejemplo el gasto social en educación primaria y atención médica, el manejo ambiental y el suministro de varios servicios públicos, entre otros.

En Honduras, desde la independencia en 1821 hasta la actualidad, han ocurrido una serie de aconteci-

mientos que caracterizan la administración pública y territorial del Estado hondureño (véase cuadro 1)¹.

De los hechos mencionados en el cuadro 1, la Ley de Municipalidades de 1990 es el hito que marca el mayor avance en la descentralización, al atribuirle a las municipalidades funciones y servicios que incluyen:

- La planificación y la regulación del desarrollo urbano.
- El manejo de desechos sólidos.
- El abastecimiento de agua potable, alcantarillado y sistemas de tratamiento.
- El mantenimiento de las vías urbanas, iluminación pública y limpieza de calles.
- El catastro y registro de propiedades inmuebles.
- La administración de mercados públicos, cementerios, y el funcionamiento de mataderos.

1 Información extraída del documento de formulación de proyecto del Programa Fortalecimiento del Régimen Municipal y Desarrollo Local en Honduras, AMHON/AECID.

Cuadro 1 | Acontecimientos en el proceso de descentralización en Honduras

Período	Acontecimiento, reforma o cambio
1825	La Constitución divide el territorio en departamentos con un jefe político que los gobierna y con potestad para nombrar a los alcaldes.
1831	La Constitución introduce la elección popular del jefe político y a partir de ese momento se le denomina gobernador.
1880	La Constitución define la autonomía de las municipalidades en el ámbito económico y administrativo.
1927	Primera Ley de Municipalidades. Esta ley ratifica la autonomía municipal concedida en la Constitución de 1880.
1939	Se crean 31 distritos administrados por consejeros nombrados por el Poder Ejecutivo, suprimiendo con ello la autonomía municipal.
1957	Se eliminan los distritos restableciéndose la autonomía municipal.
1982	La Constitución ratifica la autonomía municipal y en esa década comienza el debate político sobre la necesidad de introducir reformas al régimen municipal.
1990	Se aprueba y entra en vigencia la nueva Ley de Municipalidades, lo que supone más autonomía en las funciones de los gobiernos locales al transferirles mayores competencias y al aprobarse la transferencia del 5% de los ingresos del Estado, aunque no se dio de forma inmediata.
1992	Se aprueba la Ley para la Modernización del Estado y se crea la Comisión Ejecutiva de Descentralización. Se inician los primeros esfuerzos de construcción de la Política Nacional de Descentralización, que aún no se aprueba.
1993	En el marco de un Foro Nacional se fijan compromisos entre el Gobierno central y los gobiernos locales hacia la descentralización en temas como fortalecimiento de la autonomía municipal, financiamiento municipal, ordenamiento territorial, etcétera.
1994-1998	Se descentraliza el mandato judicial, reformando las estructuras jurídicas de aplicación de la ley judicial.

Período	Acontecimiento, reforma o cambio
1998-2002	Se descentralizan las obras públicas a través del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). El ciudadano común decidía y jerarquizaba las obras y participaba en la construcción.
2001	Se aprueba la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), formulada con altos niveles de participación local, que propone un esquema descentralizado de asignación de recursos para el combate de la pobreza.
2003-2006	Se formula el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDDEL), para implementar las medidas de la ERP y como propuesta de marco estratégico del Gobierno para modernizar el Estado hondureño.
2005	Se firma el Pacto Nacional por la Descentralización, que prioriza la modernización de la gestión pública municipal, la descentralización hacia los gobiernos locales, y el fortalecimiento de la gobernabilidad local.
2009	Se aprueba la reforma a la Ley de Municipalidades, que hace más explícita la autonomía del municipio con respecto a los poderes del Estado. Se eleva la transferencia de recursos a 7% en 2010, con incrementos anuales hasta llegar al 11% en 2014.

No obstante los avances en el planteamiento de descentralización, el limitado acceso a recursos humanos y financieros y la necesidad de fortalecer capacidades impiden que las municipalidades cumplan con las funciones asignadas; por otra parte, el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDDEL), que se consideraba como plataforma para el despegue del proceso de modernización del Estado, no ha dado resultados visibles a la fecha.

En lo relativo al acceso a recursos financieros, la transferencia de fondos desde el Gobierno cen-

tral es fundamental para mejorar la gestión de las municipalidades y para aumentar la capacidad de prestación de servicios públicos. A pesar de que la reciente aprobación de la reforma a la Ley de Municipalidades supone un aumento progresivo en las transferencias, la práctica evidencia que el cumplimiento de la Ley no se da de forma inmediata (en 1999 los municipios tuvieron que demandar al Estado para exigir el cumplimiento en la transferencia del 5%). Lo anterior es el reflejo de la poca voluntad del Estado en descentralizar, amparado en el argu-

mento de la incapacidad de las municipalidades para manejar un volumen mayor de recursos, evadiendo su responsabilidad en la generación y fortalecimiento de tales capacidades.

Por otro lado, la sola transferencia de recursos no es garantía suficiente para el éxito en los procesos de descentralización. En el caso de Honduras, el esquema de transferencias no contribuye a hacer más eficiente el proceso de descentralización, ya que éstas no se hacen con base en criterios de sana competencia por eficiencia y equidad, ni estimulan la mejor gestión pública local, en lo fiscal y en lo político. Las transferencias se distribuyen en un 50% en partes iguales a todas las municipalidades, 20% de acuerdo al número de la población y 30% en función de la proporción de población pobre de cada municipio. Si bien este último criterio tiene una importante función para nivelar las desigualdades territoriales e impulsar la lucha contra la pobreza, las transferencias también deberían premiar el uso eficiente de recursos públicos.

Adicionalmente, una de las condiciones más importantes que debe cumplir la descentralización es el desarrollo de un marco institucional en el ámbito local que guíe el proceso en forma eficiente a lo largo

del tiempo. Este proceso implica el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales, pero también el fortalecimiento de la demanda local por los factores institucionales.

Como menciona Guillermo Lathrop (2004)², “la estructura de soporte institucional en Honduras se considera potencialmente funcional para la descentralización y para el DEL”: se cuenta en primera instancia con las gobernaciones departamentales que cumplen una función de representación del Ejecutivo en el ámbito departamental, pero que no cuentan con asignación presupuestaria, ni instancia ejecutora; y sólo opera orientando los recursos de las distintas secretarías de Estado. Luego se encuentran las municipalidades, que constituyen el núcleo del proceso de descentralización, con plena autonomía asignada por ley. Y en el municipio se encuentran los patronatos, instancias reconocidas legalmente, que trabajan por el bienestar de su comunidad, y que reciben fondos de las municipalidades para la ejecución de determinados proyectos. Los patronatos tienen procedimientos establecidos de vinculación con las autoridades locales para solucionar principalmente problemas de servicios e infraestructura física.

2 En el informe *Desarrollo Económico Local en Bolivia, Honduras y Nicaragua*, FLACSO e ISS, 2004.

Las municipalidades tienen la potestad de organizarse en asociaciones o mancomunidades, aunque éstas no representan un nivel de gobierno establecido por la ley. Los beneficios de constituirse en mancomunidades de municipios se centran en la posibilidad de juntar recursos con el fin de aumentar la capacidad de servicios, y de elaborar estrategias conjuntas de desarrollo.

Con la reciente aprobación de la Ley del Plan de Nación, en enero de 2010, se crea un nuevo nivel de gobierno subnacional: las regiones, con la figura política del Comisionado Regional que tomará algún tiempo en adoptar una forma funcional y que tendrá que pasar por amplias deliberaciones para su concreción.

Por otro lado, existen varias figuras de participación de la sociedad civil que tienen carácter legal. En el ámbito municipal están los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM), las Comisiones Ciudadanas de Transparencia, la figura del Comisionado Municipal y los Alcaldes Auxiliares (todas ellas contempladas en la Ley de Municipalidades) y las Mesas Comunitarias de Participación Ciudadana (contempladas en la Ley de Participación Ciudadana). En el ámbito departamental se reconocen las Comisiones Departamentales de Ordenamiento Territorial, que en el Plan de Nación asumen la figura de Consejos Regionales de Ordenamiento Territorial; sin embargo, la participación ac-

tiva de los sectores empresariales en el ámbito local en estos espacios es limitada: no constituyen espacios reales de concertación público-privada.

Además, el aprendizaje en el proceso de descentralización no sólo es necesario en el ámbito local, también en el ámbito central es un reto mejorar la eficiencia en los procesos de descentralización.

La **Secretaría del Interior y Población** (antes denominada Secretaría de Gobernación y Justicia) es la entidad garante del proceso de descentralización, pero como se ubica en la misma jerarquía que las otras secretarías, no tiene autoridad sobre éstas, y cada una de ellas desarrolla estrategias sin directrices ni integralidad. En consecuencia, la descentralización está considerada como acción externa e independiente del proceso de modernización del Estado.

La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) representaba potencialmente una importante plataforma institucional para promover el DEL. La descentralización y el desarrollo local se consideraban líneas transversales, cada uno de los sectores de actuación pública: ambiente, educación, salud, servicios sociales, agua y saneamiento, entre otros, reconocía en los gobiernos municipales los roles de facilitar el desarrollo local y prestar servicios públicos; y la concepción misma de la ERP primaba la participación ciudadana. Sin

embargo, las deficiencias en el proceso transversal de descentralización en las mesas sectoriales de seguimiento a la ERP y la falta de mecanismos e instrumentos estratégicos para concretarse en el ámbito local han impedido, hasta el momento, medir el impacto y evaluar estos procesos; incluso, sus mecanismos e instrumentos, en la mayoría de los casos, no se lograron implementar. Y por su carácter de política de Estado es una estrategia que los distintos Gobiernos debieron haber asumido.

Entorno macroeconómico

Honduras es uno de los países más pobres del continente americano, caracterizado por una gran desigualdad en la distribución de la renta y una tasa de desempleo oficial elevada. El desempeño macroeconómico del país ha mejorado en los últimos años, en buena medida como respuesta a las exigencias del Fondo Monetario Internacional (FMI); sin embargo, el crecimiento continúa siendo cíclico, no sostenido, dependiendo en buena parte de la economía de Estados Unidos, su mayor socio comercial; del precio de los combustibles y de las

Pese a los esfuerzos de la AMHON, de varias ONG y de la cooperación internacional, Honduras continúa siendo un país fuertemente centralizado, con desarrollo institucional débil e incompleto. Además, persisten las debilidades institucionales en la gestión pública de los gobiernos locales, y el poco uso y seguimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, que provoca la desconfianza en la sociedad civil. Todos estos elementos obstaculizan la construcción de una sociedad más democrática y el impulso de iniciativas de DEL.

materias primas, particularmente el café; y de la reducción de los altos índices de criminalidad³. Además, la economía hondureña no ha sido la excepción en cuanto a los efectos negativos de la reciente crisis financiera y económica mundial⁴.

Honduras se caracteriza por la baja productividad en los factores de producción; predomina la generación de empleo de baja productividad y sin efecto significativo sobre la pobreza⁵, que enfatiza la necesidad de articulación de políticas para garantizar un creci-

3 Instituto Español del Comercio Exterior (ICEX).

4 Según estimaciones del Banco Mundial, toda la región latinoamericana ha experimentado una caída histórica en los niveles de crecimiento económico.

5 Tomando en cuenta que la población económicamente activa (PEA) de Honduras creció en un 4.7% anual en los últimos años, se constata que gran parte del crecimiento económico nominal se debe al mayor número de trabajadores del país.

miento con empleo y equidad. Prevalece un bajo índice de competitividad⁶ caracterizado por ineficiencias del mercado; baja calidad de las instituciones públicas; baja innovación tecnológica; baja calidad de los recursos humanos; baja calidad y cobertura del sistema educativo; deficiente calidad de la gestión de los recursos naturales y el control ambiental; y, deficiencias en transparencia, seguridad jurídica y ciudadana.

En este contexto, se han realizado algunos avances importantes para el desarrollo económico como la formulación de la Estrategia Nacional de Competitividad que coloca a los sectores forestal, turismo, industrial y agronegocios como prioritarios para el fomento de la competitividad. Si bien estos factores de competitividad son de carácter macro, muchos de ellos pueden ser mejorados en el ámbito local (por ejemplo la simplificación de trámites administrativos).

Marco regulador

Honduras cuenta con una Política Nacional de Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME), que identifica como principales problemáticas de este sector

Las variables del entorno macroeconómico antes expuestas marcan la necesidad de reorientar y fortalecer las políticas y estrategias a niveles meso y microeconómico, ya que es en estos niveles donde resulta más clara la interrelación de políticas y se abre un espacio de trabajo para la promoción de iniciativas de DEL. A nivel meso económico están las políticas que condicionan el entorno de las empresas (mercados de factores), que mejoran el clima de inversión y aumentan la demanda agregada; y en el nivel micro están las políticas de modernización de la empresa misma (tecnología, equipos, organización, relaciones laborales).

En el país existen ciertas iniciativas en marcha; sin embargo el nivel de centralidad en su diseño y operación las vuelven ineficientes y con un impacto reducido en la mejora de la competitividad en el ámbito local y nacional.

las siguientes: carencia de legalidad, acceso limitado a productos financieros, baja calidad en los productos ofertados, falta de acceso a materias primas, canales de comercialización y distribución deficientes, poca inno-

6 Según el Índice de Competitividad Global publicado por el World Economic Forum, Honduras ocupa la posición 89, de 133 países a nivel mundial; y la 18 en América Latina (21 países). A nivel centroamericano continúa ocupando el cuarto lugar.

vación tecnológica, baja relación entre la organización de capital-trabajo, bajos niveles de asociatividad, debilidades en recursos humanos, poca capacidad gerencial y administrativa. Como alternativas de solución, la Política enfoca su estrategia de intervención en tres elementos importantes: el marco institucional y legal, los servicios de desarrollo empresarial y los servicios financieros. Adicionalmente, se identifican leyes que favorecen la competitividad y el desarrollo económico tanto en el ámbito nacional como local, entre otras:

- **Ley de Simplificación Administrativa (2002):** tiene por objetivo establecer las bases para simplificar y racionalizar los procedimientos administrativos, especialmente en lo que se refiere a constitución, regulación y registro de empresas, a fin de garantizar que todos los órganos del Estado actúen con apego a las normas de economía, celeridad y eficacia, procurando un clima propicio y competitivo para la inversión.
- **Ley de Ordenamiento Territorial (2003):** es política de Estado que promueve la gestión integral, estratégica y eficiente de los recursos de la Nación (humanos, naturales y técnicos), mediante la aplicación de políticas estratégicas y planes efectivos que aseguren el desarrollo humano en forma integral. A partir de la aprobación de esta ley se han elaborado alrededor de diez planes de orde-

namiento regionales, y cerca de cuarenta planes de ordenamiento municipales, y está en proceso la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Nacional. El ordenamiento territorial es clave para el desarrollo organizado del territorio, porque permite potenciar las ventajas territoriales con proyectos estratégicos y orientar significativamente la inversión tanto pública como privada.

- **Ley de Propiedad (2004):** tiene como propósitos fortalecer y otorgar seguridad jurídica a los titulares de la propiedad; desarrollar y ejecutar una política nacional que permita la inversión nacional y extranjera, y el acceso a la propiedad y la participación en las actividades económicas por parte de todos los sectores de la sociedad.
- **Ley para la Defensa y Promoción de la Competencia (2005):** tiene como objetivo promover y proteger el ejercicio de la libre competencia, con el fin de procurar el funcionamiento eficiente del mercado y el bienestar del consumidor. A través de la misma se regulan las concentraciones económicas, a fin de impedir los abusos de las empresas que tienen una posición dominante en el mercado; también prohíbe la comisión de prácticas restrictivas de la libre competencia, tanto por su naturaleza, como por su efecto.

El marco regulador existente en el país es teóricamente idóneo para la promoción de iniciativas de DEL, representa un andamiaje legal que serviría de sustento para la creación de una Política Nacional para promoción del Desarrollo Económico Local.

A pesar de no establecer de manera explícita políticas e intervenciones directas en el tema de Desarrollo Económico Local, las prioridades del nuevo Gobierno estipuladas en el documento “Visión de País 2010-2038” y “Plan de Nación 2010-2022”, establecen ciertos principios básicos para el desarrollo, algunos de los cuales se vinculan directamente con el DEL:

- a) **Crecimiento económico como un medio generador de desarrollo**, mediante el cual se postulan aquellos mecanismos que ayuden a las personas a participar de manera creativa y eficiente en el quehacer productivo y a recibir por ello una adecuada retribución; también aquellos mecanismos que permitan una adecuada distribución de los frutos del progreso nacional; y los que permitan producir sin crear desequilibrios irrecuperables entre la vida social y la vida natural.
- b) **Subsidiariedad como política de Estado**, supone que el Estado realizará acciones mediante las instancias más cercanas a la ciudadanía, permitiendo el desarrollo autónomo de las municipalidades.
- c) **Participación ciudadana como medio generador de gobernabilidad**, para la toma de decisiones y ejecución conjunta de acciones de entidades del sector público y de la sociedad para la promoción del desarrollo.
- d) **Descentralización de la gestión y decisiones relacionadas con el desarrollo**, que promulga el desarrollo territorial promoviendo la autogestión y el desarrollo regional y municipal. Para ello dará impulso a programas de mejora en las finanzas municipales, fomentará iniciativas ciudadanas que promuevan la participación y la auditoría social y procurará el acercamiento entre los ciudadanos y sus autoridades locales.
- e) **Gestión compartida público-privada del desarrollo**, el Estado promoverá las alianzas público-privadas en la prestación de servicios, con el fin de facilitar el acceso de los mismos a la población, garantizando con ello la eficiencia y transparencia en los procesos de gestión y su modernización. Estos elementos dan la suficiente apertura para la creación e instrumentalización de una Política Nacional de Desarrollo Económico Local, reto aún pendiente.