INFORME DE DESARROLLO HUMANO | HONDURAS

ESTADO DE DERECHO

FUNDAMENTO DE LA TRANSFORMACIÓN 2022-2030

HACIA UNA AGENDA CIUDADANA

© PNUD, Honduras, julio de 2022

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022

Corrección de estilo: Tania Góchez

Diseño y diagramación: Bricelda Contreras

Diseño de portada: Anibal Barahona

Esta publicación puede ser reproducida total o en partes, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación se ha elaborado con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE); el Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo del Gobierno de Canadá; la Unión Europea (UE); el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Las opiniones y recomendaciones expresadas en esta publicación son de los autores y autoras de los ensayos, y no representan necesariamente las de Naciones Unidas, incluido el PNUD, o las de sus Estados miembros ni de las entidades donantes.

Para más información acerca de esta publicación, puede visitar el sitio web del PNUD en Honduras: www.hn.undp.org

El PNUD Honduras agradecerá los comentarios o sugerencias que pueda hacer al presente informe mediante esta dirección de correo: pnudhn@undp.org

Sobre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones resilientes ante los distintos problemas actuales. De la misma manera, promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos los actores sociales. El PNUD se encuentra presente en 170 países y trabaja para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades y la exclusión, así como ofrecer una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Noviembre de 2022

ESTADO DE DERECHO

FUNDAMENTO DE LA TRANSFORMACIÓN 2022-2030

HACIA UNA AGENDA CIUDADANA

SIGLARIO

ACNUDH:	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR por sus siglas en inglés)
ACNUR:	Agencia de la ONU para los Refugiados
AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFP:	Administradora de Fondos de Pensiones
AGAUNAH:	Asociación de Estudiantes Garífunas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras
AJD:	Asociación de Jueces por la Democracia
ALC:	América Latina y el Caribe
AMHON:	Asociación de Municipios de Honduras
APJ:	Alianza por la Paz y la Justicia
APS:	Atención Primaria de Salud
ASJ:	Asociación para una Sociedad más Justa
ASONOG:	Asociación de Organismos No Gubernamentales
ATIC:	Agencia Técnica de Investigación Criminal
BCH:	Banco Central de Honduras
BCIE:	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CARE:	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc. (Cooperativa de asistencia y socorro en todas partes, Inc.)
CC-ERP:	Consejo Consultivo para la Estrategia de Reducción de la Pobreza
CCIT:	Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa
CCUH:	Comunidad Cristiana Universitaria de Honduras
CDC:	Centers for Disease Control and Prevention (Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades)
CEASCI:	Centro de Estudios y Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana
CEDAW:	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer)
CEDE:	Comisión Especial de Descentralización del Estado/Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado
CEDIJ:	Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial
CEDOH:	Centro de Documentación de Honduras
CEJA:	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CEJIL:	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
CELADE:	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CENISS:	Centro Nacional de Información del Sector Social
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPALSTAT:	Base de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL
CES:	Consejo Económico y Social
CES:	Cuerpo Especial de Seguridad
CESPAD:	Centro de Estudio para la Democracia

CEUTEC:	Centro Universitario Tecnológico
CGIAR:	Consultative Group on International Agricultural Research (Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola)
CICESCT:	Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y la Trata de Personas en Honduras
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIJ:	Comisión Internacional de Juristas
CIJA:	Centro para la Independencia de Jueces y Abogados
CIMVM:	Comisión Interinstitucional de Seguimiento a las Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios
CIPRODEH:	Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos
CNA:	Consejo Nacional Anticorrupción
CNAODS:	Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible
CNDS:	Consejo Nacional de Defensa y Seguridad
CNE:	Consejo Nacional Electoral
COHEP:	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CONADEH:	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
CONASIN:	Consejo Nacional de Seguridad Interior
CONEANFO:	Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal
CONOT:	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial
COSUDE:	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CTDC:	Counter Trafficking Data Collaborative (Centro Global de Datos sobre la Trata de Personas)
CVR:	Comisión de la Verdad y la Reconciliación
DC:	Partido Demócrata Cristiano
DDHH:	Derechos humanos
DGIC:	Dirección General de Investigación Criminal del Ministerio Público
DIC:	Dirección de Investigación Criminal
DICTA:	Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria
DNI:	Documento Nacional de Identificación
DNII:	Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia
ECO-RE:	Equipo de Colaboración y Reflexión
EDDH:	Espacio de la Diáspora de Desarrollo
ENAG:	Empresa Nacional de Artes Gráficas
ENDESA:	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
EPHPM:	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples
ERDH:	Espacios Regionales de Desarrollo Humano
ERIC-SJ:	Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús
EVCMN:	Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y Niñas
EVCMNyF:	Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas y el Femicidio
FAO:	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)
FCD:	Foro Consultivo para la Descentralización

FFAA:	Fuerzas Armadas de Honduras
FFI:	Flujos financieros Ilícitos
FIDA:	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas
FLACSO:	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FNAMP:	Fuerza Nacional Antimaras y Pandillas
FNCCP:	Fuerza Nacional de Control de Centros Penitenciarios
FONAC:	Foro Nacional de Convergencia
FOSDEH:	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
FUASIF:	Fundación Amigo Sin Fronteras
FUSINA:	Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional
GEI:	Gases de efecto invernadero
GII:	Índice de Desigualdad de Género
GNUDS:	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
IA:	Inteligencia artificial
ICEFI:	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDEA:	International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia)
IDG:	Índice de Desarrollo de Género
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
IDH-D:	IDH ajustado por Desigualdad
IDH-P:	IDH ajustado por las presiones planetarias
IDL:	Índice de Democracia Liberal
IFMSA:	Federación Internacional de Asociaciones de Estudiantes de Medicina en Honduras
IFPRI:	International Food Policy Research Institute (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias)
IGI:	Índice Global de Impunidad
IHME:	Instituto de Evaluación y Métricas en Salud
IHSS:	Instituto Hondureño de Seguridad Social
IIEG:	Índice de Inversión de Equidad de Género
IIES:	Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales
IMDH:	Informe Mundial de Desarrollo Humano
IMF:	International Monetary Fund
INA:	Instituto Nacional Agrario
INAM:	Instituto Nacional de la Mujer
INB:	Ingreso nacional bruto
INE:	Instituto Nacional de Estadística
INP:	Instituto Nacional Penitenciario
INPREMA:	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio
INPREUNAH:	Instituto Nacional de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras
IPM:	Índice de Pobreza Multidimensional
IPM:	Instituto de Previsión Militar

IPP:	Índice de Paridad Política
IRG:	Índice de Riesgo Global
IUDPAS:	Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad
LAC:	Latinoamérica y el Caribe
LAPOP:	Latin American Public Opinion Project (Proyecto de Opinión Pública de América Latina)
LAYS:	Learning Adjusted Year of Schooling (años de escolaridad ajustada por aprendizajes)
LFE:	Ley Fundamental de Educación
LGBTI:	Lesbiana, gay, bisexual, transexual e intersexual
LGBTIQ:	Lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, intersexual, queer
LIBRE:	Partido Libertad y Refundación
MACCIH:	Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras
MASTA:	Muskitia Asla Takanka “Unidad de La Mosquitia”
MEP-CU:	Movimiento Estudiantil Participativo-Ciudad Universitaria
MEP-VS:	Movimiento Estudiantil Participativo-Valle de Sula (UNAH)
MESICIC:	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MP:	Ministerio Público
NS/NR:	No sabe/No responde
OACNUDH:	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODECO:	Organización de Desarrollo Étnico Comunitario
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA:	Organización de los Estados Americanos
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OMCSC:	Observatorios Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana
OMM:	Oficinas Municipales de la Mujer
OMS:	Organización Mundial de la Salud
ONG:	Organización No Gubernamental
ONU MUJERES:	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
ONV:	Observatorio Nacional de la Violencia
OPHI:	Oxford Poverty and Human Development Initiative (Iniciativa de Desarrollo Humano y Pobreza de Oxford)
OPS:	Organización Panamericana de la Salud
OSC:	Organizaciones de la sociedad civil
PAC:	Partido Anticorrupción
PAI:	Programa Ampliado de Inmunización
PAPEP:	Análisis Político y Construcción de Escenarios Prospectivos
PEI:	Plan Estratégico Institucional
PEID:	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
PESE:	Plan Estratégico del Sector Educación 2018-2030
PIAH:	Programa Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Honduras

PIB:	Producto interno bruto
PIEGH:	Plan de Igualdad y Equidad de Género
PINU:	Partido Unificación y Unidad
PISA:	Evaluación Internacional de Estudiantes (siglas en inglés)
PLH:	Partido Liberal de Honduras
PMOP:	Policía Militar del Orden Público
PN:	Penitenciaria Nacional
PNB:	Producto Nacional Bruto
PNH:	Partido Nacional de Honduras/Policía Nacional de Honduras
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD-RBLAC:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Bureau Regional para América Latina y el Caribe
PRDS:	Plan de Reconstrucción y Desarrollo Sostenible
PREPACE:	Programa de Rehabilitación de Parálisis Cerebral
PROGRESAN -SICA:	Programa de Sistemas de Información para la Resiliencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región del SICA
PSA:	Pagos por servicios ambientales
RED MIAH:	Red de Mujeres Indígenas y Afrohondureñas
RNP:	Registro Nacional de las Personas
RUP:	Registro Único de Participantes
SAR:	Servicio de Administración de Rentas
SCGG:	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
SEDH:	Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos
SEDIS:	Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social
SEDUC:	Secretaría de Estado en los Despachos de Educación
SEFIN:	Secretaría de Estado en los Despachos de Finanzas
SEGIB:	Secretaría General Iberoamericana
SEJE:	Sistema de Expediente Judicial Electrónico
SEN:	Sistema Estadístico Nacional
SESAL:	Secretaría de Estado en los Despachos de Salud
SICA:	Sistema de Integración Centroamericana
SMAPS:	Salud mental y apoyo psicosocial
SSR:	Salud sexual y reproductiva
STSS:	Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social
SUDECC:	Sustainable Development and Climate Change (Desarrollo Sostenible y Cambio Climático)
TIC:	Tecnologías de información y comunicación
TIGRES:	Unidad de Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad
TJE:	Tribunal de Justicia Electoral
TJN:	Tax Justice Network (Red para la Justicia Fiscal)
TSE:	Tribunal Supremo Electoral
UCI:	Unidad de Cuidados Intensivos
UD:	Partido Unificación Democrática
UDIMUF:	Unidad de Desarrollo Integral de la Mujer y la Familia

UDLAP:	Universidad de las Américas Puebla
UE:	Unión Europea
UFECIC:	Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción
UFERCO:	Unidad Fiscal Especializada contra Redes de Corrupción
UFTF:	Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Candidatos y Partidos Políticos
UNA:	Universidad Nacional de Agricultura
UNACIFOR:	Universidad Nacional de Ciencias Forestales
UNAH:	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNAM:	Universidad Nacional Autónoma de México
UNCTAD:	United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)
UNDESA:	Department of Economic and Social Affairs (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UNFPA:	United Nations Population Fund (Fondo de Población de las Naciones Unidas)
UNICEF:	United Nations Children´s Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
UNITEC:	Universidad Tecnológica Centroamericana
UNODC:	United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)
UPNFM:	Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán
USAID:	United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
UTD:	Unidad Técnica de Descentralización
UTECI:	Unidad Técnica de Coordinación Interinstitucional
WHO WJP:	Word Justice Project (Proyecto de Justicia Mundial)
WOLA:	Washington Office on Latin America (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos)

EQUIPO DEL INFORME DE DESARROLLO HUMANO

Representante Residente del PNUD en Honduras
Richard Barathe

Representante Residente adjunta del PNUD en Honduras
Rosenely Diegues-Peixoto

Coordinador principal del Informe de Desarrollo Humano
Sergio A. Membreño Cedillo

Asesor estratégico sénior
Gustavo Fernández Saavedra

Investigación y estadística
Ramón Romero (especialista sénior), Alex Navas (investigador asociado), Miguel Ramos (economista investigador), Ely Noé (investigadora asociada), Víctor Ordóñez (analista estadístico)

Asistentes de investigación
Gracia Arteaga, Iliana Licona, Pedro Acosta, Ángel Rodríguez, Katherine Flores, Andrea Girón, Ruth Perdomo

Producción, comunicación y operaciones
Cinthya Barahona (asociada en comunicaciones y jóvenes), Anibal Barahona (especialista en diagramación), Alejandra Salazar (administradora asociada), Ivonne Salgado (administradora asociada), Daniela Archaga (asistente de comunicaciones)

Otras colaboraciones
Gustavo Fernández Saavedra (asesor estratégico sénior), Antonella Spada (analista en prospectiva), Laura Chinchilla Miranda (investigadora en seguridad ciudadana), Julieta Castellanos (investigadora en gobernabilidad y seguridad), Mónica Pinilla (Oxford Iniciativa, investigadora en protección social), Andrés Ham González (economista-investigador en políticas económicas y desarrollo humano), Nelson Garrido (especialista en juventud), Carolina Ávalos (especialista en desigualdades y género), Álvaro Cálix (investigador en prospectiva y desarrollo sostenible), Rolando Sierra Fonseca (investigador en gobernabilidad), José Soto (investigador en educación y salud), José Luis Benítez (investigador en transformación digital), Oscar Núñez Sandoval (investigador en macroeconomía), Pedro Morazán (investigador en economía ambiental)

Lectores externos
Gloria Manzotti (especialista de justicia, seguridad y derechos humanos del PNUD), Álvaro Cálix (investigador en prospectiva y desarrollo sostenible)

Consejo Nacional Consultivo

Luis Cosenza
Ex secretario de Estado en el Despacho Presidencial

Julieta Castellanos
Exrectora de la UNAH

German Cálix
Asesor de la Conferencia Episcopal de Honduras

Thelma Mejía
Investigadora asociada del CEDOH

Mauricio Díaz Burdett
Director de FOSDEH

Gabriela Castellanos
Directora ejecutiva del CNA

Manuel Sierra
Presidente de la Junta Directiva de Visión Mundial

María Elena Méndez
Miembro fundadora del Centro de Estudios de la Mujer

Marlon Breve
Rector de la UNITEC

Gloria Manzotti

Especialista de justicia, seguridad y derechos humanos del PNUD

Marlon Tábora

Asesor ejecutivo de la Oficina del Presidente y Secretario del BID

Alexandra Barahona Posada
Unidad de Planificación de la Oficina del Secretario General de Naciones Unidas

Segisfredo Infante
Escritor y exviceministro de Cultura

Yessenia Martínez
Docente e investigadora, Departamento de Historia de la UNAH

José Luis Rivera
Presidente de la CCIT

Eva Sánchez
Directora ejecutiva en la Organización Intibucana de Mujeres Las Hormigas

Gina Kawas
Becaria del Centro Wilson

Julio Guity Guevara
Director de SUDECC

Luis Larach
Expresidente del COHEP

Maribel Espinoza
Abogada, miembro del Grupo Ciudadano Patria

Mario Canahuati
Empresario y presidente de la Asociación Hondureña de Maquiladores

Jóvenes miembros del Consejo Nacional Consultivo

David Natarén
Asociación Despierta Honduras.

Cecilia Hernández
ECO-RE

Juan Pablo Sabillón
El Milenio HN

Stephanie Sánchez
Espacio H

Eduardo Alemán
Hazte Notar

Rafael Jerez
ASJ

Iliana Licona
UNITEC

María Fernanda Lara
PREPACE

Nicolas Kafati
Jóvenes x Honduras

Hillary Abigaíl Gómez Suazo
APJ

Cinthya Arteaga
IIES-UNAH

Rubens Schrunder
TECHO HONDURAS

PRÓLOGO

La construcción del Informe de Desarrollo Humano 2022 ha sido un proceso colectivo y desafiante, pero también muy inspirador, en el marco del bicentenario de la República de Honduras (1821-2021), evento que marca un hito histórico relevante en el contexto de una pandemia con implicaciones profundas en la sociedad mundial y hondureña. Asimismo, el país sufrió el impacto de dos poderosos fenómenos climatológicos: la tormenta tropical Eta y el huracán Iota, lo que generó una crisis sanitaria, humanitaria, ambiental y de gobernabilidad que ha profundizado las desigualdades estructurales y en consecuencia, ha afectado el nivel de desarrollo humano de la población, en especial de ciertos grupos poblacionales y zonas geográficas del país. Este escenario representa un desafío para encontrar propuestas y alternativas a fin de construir un camino viable y seguro hacia un desarrollo transformador que requiere necesariamente una visión multidimensional, inclusiva, de largo plazo y construida colectivamente. Es oportuno destacar que este documento se centra en el Estado de derecho y que el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas es, precisamente, la esencia de este informe. En ese sentido, en los problemas actuales se mezcla tanto lo estructural como lo coyuntural. Por lo tanto, para abordarlos, se hace necesario un enfoque multidimensional y el abordaje de los ODS, los cuales tienen que ser comprendidos como combos para responder a los problemas existentes.

El Informe de Desarrollo Humano es un instrumento generado para aportar en la construcción de ese camino. Así fue concebido desde su origen cuando, para este proceso, se consideró su estructura inclusiva y pluralista con instancias organizadas —como el Consejo Nacional Consultivo— y otras —como la red de jóvenes que luego se convirtió en el Consejo Juvenil para el Desarrollo de Honduras; el Grupo Técnico de Desarrollo Humano, Prospectiva y Estadística; los Espacios Regionales de Desarrollo Humano; y el Espacio de la Diáspora Hondureña—. En conjunto, cada persona miembro de esos espacios ha aportado en la elaboración de propuestas estratégicas de país, un Estado de derecho como fundamento de la transformación y la construcción de una agenda ciudadana de desarrollo en el siglo XXI.

Se trata de la acción de repensar la distribución y el ejercicio del poder, mediante la ampliación de las voces de diversos sectores de la sociedad que han coincidido en el tiempo y el espacio, han intercambiado sus posiciones y han encontrado consensos robustos y marcos de acción, como un ejemplo de análisis prospectivo, de compresión del futuro y de la demanda, y de búsqueda de soluciones innovadoras posibles para mejorar la calidad de vida de las mujeres y los hombres hondureños, y así, no dejar a nadie atrás.

Además, este informe tiene varias características que lo convierten en un aporte transformador e innovador para Honduras: el desarrollo de una teoría de cambio, el enfoque de género —integrado tanto en los procesos como en los contenidos— y la participación amplia de las juventudes hondureñas estructuradas en 43 organizaciones en todo el territorio nacional, en representación de más de 15,000 jóvenes que plantean, desde su mirada, propuestas de políticas públicas.

Esta publicación partió conceptual y metodológicamente desde un análisis prospectivo. Así, se convirtió en un ejercicio colectivo de construcción con los liderazgos sociales, económicos y políticos, incluida la participación amplia de representantes de la academia, las organizaciones de sociedad

civil, la empresa privada y los sectores populares. El propósito fundamental fue conocer el pensamiento de hondureños y hondureñas antes y durante el COVID-19, a través de consultas a dirigentes del país y a la ciudadanía, mediante tres encuestas sobre la situación nacional, el Estado de derecho y la percepción juvenil. También se realizaron 16 grupos focales regionales y locales, en un análisis de tendencias y percepciones juveniles, a fin de precisar el desarrollo humano y la búsqueda de alternativas de futuro.

Este documento se centra en el Estado de derecho y el enfoque de PNUD se enmarca en el reporte "Plan para un cambio transformador a través del Estado de Derecho" que establece que las debilidades del Estado de derecho, la impunidad, las desigualdades estructurales, la injusticia, los conflictos y la inseguridad, y las vulneraciones de los derechos humanos impactan negativamente el bienestar humano y el desarrollo inclusivo y sostenible basado en derechos.

En ese sentido, el Informe de Desarrollo Humano 2022 se articula en tres secciones. La primera contiene un análisis del desarrollo humano y considera los efectos del COVID-19, con una mirada que abarca 20 años, desde el inicio del siglo XXI, para mantener una perspectiva de temporalidad histórica, amplia y objetiva, bajo el supuesto de que los problemas del país son estructurales; mientras, el impacto de la pandemia ha agudizado estos problemas de larga data.

En la segunda sección, se presenta el Estado de derecho como el fundamento de las grandes transformaciones, y se le concibe así, como la base del desarrollo humano y de la transformación. Para ello, se ha realizado un ejercicio objetivo de análisis de la realidad de esta forma de organización política, a través de entrevistas, conversatorios y talleres nacionales e internacionales, incluido un análisis con aportes relevantes de académicos y políticos reconocidos de América Latina. Los pilares del Estado de derecho —que se centran en el desarrollo y la justicia, la democracia y la seguridad y la paz— son aspectos esenciales que derivan en los derechos humanos, la institucionalidad, el sistema político y las políticas económicas y sociales.

Por último, la tercera sección presenta una agenda ciudadana para la transformación con 6 ejes estratégicos dos transversales y 50 propuestas estratégicas. Por tanto, el Informe de Desarrollo Humano es también un instrumento de incidencia ciudadana para implementar las propuestas. En ese sentido, es de la ciudadanía, por la ciudadanía y para la ciudadanía.

En este proceso, un aporte clave del informe es la propuesta de una agenda ciudadana para el desarrollo a favor de los grupos poblacionales atravesados por múltiples desigualdades estructurales, elemento fundamental para alcanzar el desarrollo humano y asegurar la gobernabilidad democrática. Por primera vez, incluyó a mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y afrodescendientes, migrantes y personas con discapacidades de todo el territorio nacional, pues se trata de construir una sociedad que abrace la inclusión como un todo, que se base en el reconocimiento de que cada ser humano tiene los mismos derechos —como un principio que la población demanda— y que sea el fundamento de la paz, porque, sin justicia, no habrá paz; y sin paz, no habrá futuro.

Al igual que los anteriores informes nacionales de desarrollo humano, este es el resultado de análisis independientes basados en información estadística nacional e internacional, en datos confiables y en metodologías conceptuales elaboradas rigurosamente, revisadas y apoyadas por expertos en estadística que manejan estándares mundiales para los datos y la elaboración de los índices de desarrollo en las dimensiones nacional, departamental y municipal.

El Informe de Desarrollo Humano 2022, centrado en el Estado de derecho, es una contribución que pone a disposición nuevo conocimiento para la reflexión, temas de actualidad para estimular la conversación en la agenda pública nacional y es un instrumento para la acción con propuestas estratégicas para ser implementadas en el corto, mediano y largo plazo. La expectativa es que este esfuerzo comprometido —de académicos, intelectuales, empresarios, obreros, campesinos, liderazgos sociales y comunitarios, mujeres, jóvenes, dirigentes de pueblos indígenas y afrodescendientes, y migrantes— sea un aporte sustantivo basado en evidencias para la toma de decisiones. Asimismo, la aspiración es que constituya no solo un instrumento técnico, sino también uno de planificación, de incidencia y de esperanza para la ciudadanía, y una oportunidad de construcción colectiva, servicio y compromiso por la nueva Honduras. En ese sentido, simultáneamente al proceso de construcción del informe y por primera vez en el país, se ha elaborado el Atlas de Desarrollo Humano, que complementa este esfuerzo y brinda datos relevantes sobre el desarrollo humano.

Vivimos en un tiempo desafiante que, a la vez, abre posibilidades y convoca a guiarse por una visión de esperanza en medio de un panorama a veces incierto, para potenciar un país transformado, centrado en la juventud. Lo que la ciudadanía construya hoy será un legado para las generaciones presentes y venideras. El Informe de Desarrollo Humano es un aporte a ese sueño y una invitación a caminar a fin de transitar hacia la Honduras que imaginamos.

Agradecemos a los miembros del Consejo Nacional Consultivo que apoyaron y aportaron sus visiones e ideas a lo largo de todo este proceso. De igual forma, las gracias son extensivas a la gran diversidad de participantes en los diferentes espacios que se crearon para el Informe de Desarrollo Humano; también, para los socios que confiaron en la iniciativa para elaborarlo y apoyaron entusiastamente: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE); Unión Europea (UE); Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo del Gobierno de Canadá; Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Richard Barathe
Representante Residente
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RECONOCIMIENTOS

Por Sergio A. Membreño Cedillo, coordinador del Informe de Desarrollo Humano Honduras

Para la elaboración del Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022, se contó con el apoyo y los aportes de un conjunto de personas e instituciones que contribuyeron con ideas, propuestas e insumos técnicos, y con entrevistas. De esta manera, su construcción ha involucrado un proceso y una forma de comprender y gestionar el desarrollo. Más allá del informe técnico, este proceso ha evidenciado que la interacción de la gente en un propósito común es significativa y fundamental. Como lo indicó en su momento el influyente economista paquistaní Mahbub ul Haq: "la riqueza de las naciones es su gente". Por eso, expresamos nuestro reconocimiento a las siguientes personas y espacios organizados.

A la Junta de Proyecto integrada por representantes de agencias de cooperación internacional, por su apoyo y confianza

Peter Sulzer (COSUDE), Sandra Barberi (ACDI), Dante Mossi y Andrea Kafati (BCIE), Jaume Segura (UE), Michelle Dworkin (USAID)

A los liderazgos internacionales, por su sabiduría y experiencia

Laura Chinchilla (expresidenta de Costa Rica), Martín Torrijos (expresidente de Panamá), Eduardo Stein (exvicepresidente de Guatemala), Rebeca Grynspan (exsecretaria de la SEGIB, ahora secretaria general de la UNCTAD), Gustavo Fernández Saavedra (excanciller de Bolivia), Isabel de Saint Malo (exvicepresidenta de Panamá), Luis Felipe López-Calva (director del PNUD para América Latina y el Caribe y subsecretario general de Naciones Unidas), Marcela Meléndez (economista principal del PNUD), Jairo Acuña-Alfaro (líder de gobernabilidad para América Latina y el Caribe del RBLAC PNUD)

A los integrantes del Consejo Nacional Consultivo, por su asesoría y liderazgo en el proceso

Luis Cosenza, Julieta Castellanos, German Cálix, Thelma Mejía, Mauricio Díaz Burdett, Gabriela Castellanos, Manuel Sierra, María Elena Méndez, Marlon Breve, Gloria Manzotti, Marlon Tábora, Alexandra Barahona Posada, Segisfredo Infante, Yessenia Martínez, José Luis Rivera, Eva Sánchez, Julio Guity Guevara, Gina Kawas, Luis Larach, Maribel Espinoza, Mario Canahuati

A la red de jóvenes para el Consejo Nacional Consultivo, por su aporte e iniciativa, y por asumir su rol de agente de transformación

Cecilia Hernández, David Natarén, Stephanie Sánchez, Juan Pablo Sabillón, Rafael Jerez, Eduardo Alemán, Cinthya Arteaga, Iliana Licona, Rubens Schrunder, Nicolas Kafati, María Fernanda Lara, Hillary Abigaíl Gómez Suazo

A la red de jóvenes integrada en el Consejo Juvenil para el Desarrollo de Honduras en apoyo al Informe de Desarrollo Humano, por su permanente y valioso compromiso a lo largo del proceso de construcción de este informe

75 puntos focales y representantes de 43 organizaciones nacionales e internacionales de jóvenes con cobertura en los 18 departamentos del país

A los Espacios Regionales de Desarrollo Humano, por convertirse en una voz desde la dimensión local, regional y departamental

140 liderazgos en los 18 departamentos del país

Al espacio de desarrollo humano de la diáspora hondureña (23 líderes de 12 países), por su compromiso y aportes en el proceso

Mirtha Colón, Jorge Irías, Jorge Rodríguez, Katy Gil, Fernando Ramos, Graciela Marcia, Álvaro Cálix, José Benjamín Falck, Beatriz Herrera, Darío Euraque, Claudia Umanzor, Sergio Flores, Erwin Fiallos, Brenda Zambrano, Jairo Sarmiento, Pedro Morazán, Julio Guity, Wilfredo Díaz, Miguel Ramos, Alexandra Barahona, Guillermo Mario Jiménez, Arely Alvarado, Carlos Salgado.

A la Comisión Técnica de Desarrollo Humano y Prospectiva, por su consejo, aportes en desarrollo humano y experiencias desde diversas disciplinas de las ciencias sociales

Rolando Sierra Fonseca, Álvaro Cálix, Mario Posas, Andrés Ham González, José Benjamín Falck, José Cuesta Leiva, Xiomara Bu, Ana Ortega, Lester Ramírez, Ismael Zepeda, Eugenio Sosa, José Zermeño, Miguel Cálix, Andrés Pérez Munguía, José Filadelfo Martínez, Ricardo Romero, Omar García

Al Comité Técnico Estadístico, por sus aportes y sugerencias en la medición de los índices compuestos de desarrollo humano subnacionales

José Vélez, César Castillo, Horacio Lovo, Magdalena García Ugarte, Henry Osorto

A los siguientes autores, por sus aportes en reseñas y recuadros

Pedro Conceição (director, Informe de Desarrollo Humano del PNUD), José Cuestas (World Bank),

A los siguientes profesionales y líderes, por sus aportes y participación en el Taller Internacional de Estado de Derecho para el Informe de Desarrollo Humano

Laura Chinchilla (expresidenta de Costa Rica), Martín Torrijos (expresidente de Panamá), Rebeca Grynspan (exsecretaria de la SEGIB, ahora secretaria general de la UNCTAD), Eduardo Stein (exvicepresidente de Guatemala), Mons. Ángel Garachana (presidente de la Conferencia Episcopal), José Antonio Sanahuja (director de la Fundación Carolina), Edna Jaime (directora general de México Evalúa), Gerardo Caetano (Universidad de Montevideo), Julieta Castellanos (exrectora de la UNAH), Thelma Mejía (investigadora asociada del CEDOH), Jairo Acuña-Alfaro (líder del equipo de Gobernabilidad del PNUD en América Latina y el Caribe)

A los proyectos regionales del PNUD

A Marcela Smutt, coordinadora del proyecto regional Infosegura, por sus aportes e insumos técnicos presentados en el contexto de este informe. Además, a María Dolores Castro, coordinadora del Proyecto Spotlight Honduras, por los insumos para el capítulo de seguridad ciudadana, género y violencia.

También, por su apoyo institucional, nuestro reconocimiento es extensivo para los colegas de los equipos técnicos de estos proyectos: Rodrigo Barraza (analista de políticas/coordinador del Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador), Leonel Pérez-Laínez (especialista en seguridad ciudadana y desarrollo humano de Infosegura), Carmela Lanza (coordinadora de Infosegura Hon-

duras), Karla Rodríguez Barradas (asociada de Youth Engagement-Youth Co:Lab en la región de Asia-Pacífico), Dinh-Long Phamn (Emprendimiento e Innovación Social Juvenil-Youth Co:Lab en la región de Asia-Pacífico), Gabriela Nones (oficial de programa-especialista electoral del Bureau Regional para América Latina y el Caribe del PNUD).

Asimismo, a los miembros del Consejo Juvenil para el Desarrollo de Honduras, por su liderazgo y confianza en el proceso: Hillary Abigail Gómez Suazo (APJ); Dineyla Erazo, Rafael Jerez (ASJ); Jeziel Francisco Mejía García, Karolina Lara (ASONOG); Laura Zaldívar (BICA); Wilson Aníbal Martínez (CARITAS); Cecilia Hernández (ECO-RE); Eva Mejía (FUASIF); Nadia Torres, Eduardo Alemán (Hazte Notar); Ana Herrera, Cinthya Arteaga (IIES-UNAH); David Natarén Oyuela, Dulce Rivera (Asociación Despierta Honduras); Javier Flores, Stephanie Galindo (Espacio H); Edras Suazo, Yessenia Sarahí Reyes Coot (Jóvenes contra la Violencia); Nicolás Kafati, Julio López (Jóvenes x Honduras); Juan Pablo Sabillón, Gisselle Wolozny (El Milenio HN); Anette López, Tomás Morales (ODECO); María Fernanda Lara, Bryan Núñez (PREPACE); Brady Josué Flores Varela (RAJUMCH); Rubens Castillo (TECHO en Honduras); José Tejada Cobos, Mehgan Moncada (UNACIFOR); Allan Romero, José Rubio, Marili Elizabeth Sánchez Pérez (UNAH); Iliana Licona, Rafael Segura (UNITEC); Kathy Elvir, Russell Beckers (Visión Mundial); Enil Serrano, Adela Araujo (Zamorano); Ana Marcela Sanders Castillo, Mario Ricardo Macías Zapata (CEUTEC); Eduardo Romero, Marcela Morales Velásquez (Promotores ODS Honduras); Aarón Benhur Castillo Cruz (CCUH); Omar Cooper (MASTA); Anny Cristina Vallecillo Hernández, Melvin Josafat Aguilar López (UPNFM); Grace Sarmiento (Aliadas Honduras); Fernanda Gómez, Anderson Escobar (Asociación Kukulcán); Gina Kawas (Unite 2030); Josué Rosales, Alany Alexiana Figueroa Barrientos (Global Peace Chain Honduras); Francis Dinora Alemán Rosales, Bayron Rodríguez, Litzy Muñoz (Movimiento Patria); Keshawn Brooks, Jaydie Coleman (Jóvenes Rescatando a Jóvenes); Ian Inestroza Garin, Adrián Armando Rosales Vílchez (IFMSA); Florencia Mariana Gonzáles Arzú, Víctor Alexander Arriola Sambula (Red Mundial de Jóvenes Políticos); María José Martínez, Ricardo Pineda (Sustenta Honduras); Karelia Lizbeth Oliva Palma, Kevin Gabriel Meza Hernández (MEP-CU); Lideny Gabriela Peña Gálvez, Héctor Jesús Ortiz Bardales (MEP-VS); Isabel Inestrosa, Blanca Mejía (UDIMUF); Carlos Castro, Adis Ramírez (Mi Honduras, Mi Gente); Nahomy Sarahy Acosta Méndez (AGAUNAH); Eduard Victoriano Arriola Sambula, Karol Grissell Guevara Morales, Luis Enrique Barahona (Juventud Inquieta UNAH)

Al personal del PNUD, por su apoyo y consejo a lo largo de todo el proceso

Jairo Acuña-Alfaro (líder de gobernabilidad y paz del RBLAC); Gloria Manzotti (asesora regional Estado de derecho del RBLAC); Pedro Conceição, Carolina Rivera, Cecilia Calderón (Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano en Nueva York); Marcela Meléndez (economista, Jefe del PNUD para América Latina y el Caribe), Tania Martínez (analista del programa gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana), Carmela Lanza (coordinadora proyecto Infosegura), Osvaldo Lapuente (especialista en Estado de derecho, seguridad ciudadana y derechos humanos), Astrid Mejía (especialista de programa unidad de desarrollo sostenible y resiliencia), Alexis Irías (especialista en recursos naturales/biodiversidad), Delton Allen (enlace institucional con organizaciones indígenas), Cristina Sevillano (especialista en comunicaciones y alianzas estratégicas), Alessandra Rossi (asesora técnica principal), Carlos Ochoa (especialista en desarrollo de capacidades), Hugo Galeano (coordinador de programa de pequeñas donaciones), María Dolores Castro (coordinadora de proyecto Spotlight PNUD), Claudia Milagros (coordinadora de Programa Conjunto + Competitividad + Empleo), Juliette Daugan (especialista *marketing* digital), Miriam Carías (asociada en administración)

ÍNDICE DE CONTENIDO

4 SIGLARIO
10 EQUIPO DEL INFORME DE DESARROLLO HUMANO
12 PRÓLOGO
15 RECONOCIMIENTOS
27 RESUMEN EJECUTIVO
29 Introducción
30 SECCIÓN PRIMERA. De la multicrisis a la transformación
35 SECCIÓN SEGUNDA. Estado de derecho: hacia una democracia inclusiva, con justicia, seguridad y paz
48 SECCIÓN TERCERA. Hacia un Estado con capacidades multidimensionales para la transformación
56 Reflexión final
57 INTRODUCCIÓN

58 SECCIÓN PRIMERA. DE LA MULTICRISIS A LA TRANSFORMACIÓN
62 MENSAJES PRINCIPALES
63 CAPÍTULO 1. CARACTERIZACIÓN SOBRE EL DESARROLLO HUMANO
64 1.1. La visión del paradigma de desarrollo humano: el enfoque multidimensional como aproximación teórica y práctica, y una valoración del contexto
75 1.2 Visión global del país y percepciones ciudadanas
83 1.3. Contexto internacional y regional: un mundo cambiante y complejo
88 1.4. La dinámica de la sociedad hondureña. Una mirada desde el desarrollo
105 1.5. Impacto del COVID-19 y los fenómenos climatológicos Eta e Iota, profundización de los desequilibrios económicos y sociales. Transitando de la incertidumbre al desafío
120 BIBLIOGRAFÍA

131 SECCIÓN SEGUNDA. ESTADO DE DERECHO: HACIA UNA DEMOCRACIA INCLUSIVA, CON JUSTICIA, SEGURIDAD Y PAZ
134 MENSAJES PRINCIPALES
135 CAPÍTULO 2. PILAR 1: UNA DEMOCRACIA INCLUSIVA
135 2.1. Estado de derecho: un aproximación conceptual y principales tendencias en Honduras
157 2.2. Pilar 1: Democracia
197 2.3 Estado de derecho, institucionalidad pública, descentralización y digitalización
214 BIBLIOGRAFÍA
222 MENSAJES PRINCIPALES
224 CAPÍTULO 3. PILAR 2: JUSTICIA
225 3.1. Marco conceptual de la justicia y el desarrollo humano
226 3.2. Derechos humanos y el Estado de derecho
231 3.3. Género, Estado de derecho y desarrollo humano
248 3.4. Sistema de justicia
293 3.5. Hacia una justicia inclusiva: garantizar la igualdad de oportunidades a través de las políticas sociales
328 BIBLIOGRAFÍA
342 MENSAJES PRINCIPALES
344 CAPÍTULO 4. SEGURIDAD Y PAZ. SEGURIDAD CIUDADANA Y DESARROLLO HUMANO
344 4.1. Marco conceptual de la seguridad ciudadana y el desarrollo humano
351 4.2. Características y dimensiones de las expresiones de violencias
365 4.3. La respuesta institucional ante la inseguridad ciudadana
394 BIBLIOGRAFÍA

401 SECCIÓN TERCERA. HACIA UN ESTADO CON CAPACIDADES MULTIDIMENSIONALES PARA LA TRANSFORMACIÓN
404 MENSAJES PRINCIPALES
406 5.1. La multicrisis y la necesidad de concertación para un contrato social
408 5.2. Los desafíos estratégicos de país
412 5.3. Un Estado con capacidades multidimensionales es prerrequisito del desarrollo sostenible y la transformación
419 5.4. Ejes estratégicos para la transformación
456 5.5. Condiciones y criterios políticos para la implementación de las propuestas estratégicas fundamentadas en el Estado de derecho
459 5.6. El camino que sigue para que la Honduras imaginada sea posible
468 BIBLIOGRAFÍA

472 ANEXO 1 CUADROS ESTADÍSTICOS
485 ANEXO 2 NOTAS TÉCNICAS
503 REFERENCIAS

DIAGRAMAS

31 Diagrama R1 De la multicrisis a la multidimensionalidad. Un abordaje conceptual

32 Diagrama R2 Desafíos globales en el escenario mundial. Configuración del panorama global a partir del COVID-19 (2021-2030)

37 Diagrama R3 Informe de Desarrollo Humano: Estado de derecho y los tres pilares

49 Diagrama R4 Una visión integradora: Estado de derecho, desigualdades, crecimiento económico y políticas sociales

50 Diagrama R5 Hacia una visión estratégica del Estado hondureño en el siglo XXI 2022-2030

52 Diagrama R6 Visión de los ejes estratégicos para la transformación nacional (2022-2030)

67 Diagrama 1 Desarrollo Humano y su articulación con los ODS

72 Diagrama 2 Enfoque multidimensional y Agenda 2030

73 Diagrama 3 Teoría de cambio

74 Diagrama 4 Teoría de cambio: estructura del Informe de Desarrollo Humano

77 Diagrama 5 De la multicrisis a la multidimensionalidad. Un abordaje conceptual

84 Diagrama 6 Desafíos globales en el escenario mundial. Configuración del escenario internacional a partir del COVID-19 (2021-2030)

102 Diagrama 7 Honduras: pobreza multidimensional

108 Diagrama 8 Honduras: posibles efectos de la crisis sanitaria en el IDH

144 Diagrama 9 Teoría de cambio del Informe de Desarrollo Humano: Estado de derecho

195 Diagrama 10 El caudillismo y su relación con la sociedad y el Estado de derecho

233 Diagrama 11 Principales instrumentos inter nacionales y nacionales relacionados a los derechos de las mujeres y las niñas, y la igualdad de género

240 Diagrama 12 Mecanismos de coordinación en el marco de la Política de Género

248 Diagrama 13 Honduras: estructura del Poder Judicial

278 Diagrama 14 Fases del proceso penal e indicadores asociados

296 Diagrama 15 Áreas de protección social y sus acciones

319 Diagrama 16 Sistema de salud hondureño

349 Diagrama 17 Seguridad, justicia y Estado de derecho en la agenda

368 Diagrama 18 Principales hitos en la reforma del sector de seguridad ciudadana (1993-2017)

380 Diagrama 19 Incidentes graves ocurridos en centros penitenciarios (2008-2019)

408 Diagrama 20 Una visión integradora: Estado de derecho y políticas económicas, sociales y ambientales.

415 Diagrama 21 Principios y proposiciones orientadoras desde la visión estratégica para alcanzar el desarrollo humano

418 Diagrama 22 Hacia una visión estratégica del Estado hondureño en el siglo XXI 2022-2030

421 Diagrama 23 Visión de los ejes y pro puestas estratégicas para la transformación nacional (2022-2030)

450 Diagrama 24 Transformación digital con un enfoque multidimensional

457 Diagrama 25 Fundamentos de un acuerdo para la transformación 2022-2030

CUADROS

436 Cuadro R9.1 Dimensión temporal de la acción política: ¿dilemas reales o falsos?

436 Cuadro R9.2 Articulación entre niveles de planificación: herramientas de gestión pública

444 Cuadro R10.1. Propuestas para financiar gradualmente una protección social universal

453 Cuadro R11.1 Inversiones y capacidades humanas de la investigación agrícola en Honduras

93 Cuadro 1 Veinte municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (2019)

108 Cuadro 2 Centroamérica: proyecciones de pobreza y pobreza extrema (2020)

151 Cuadro 3 Honduras: subíndices del Índice de Estado de derecho de World Justice Proyect (2015-2021)

176 Cuadro 4 Índice de Paridad Política por países (2015-2017 de acuerdo con la disponibilidad de los datos)

185 Cuadro 5 Asignaciones presupuestarias por deuda política (2013 y 2017) en millones de USD

186 Cuadro 6 Aproximación de la deuda política 2021 (en millones de dólares)
234 Cuadro 7 Derechos de las mujeres pertenecientes a los pueblos indígenas y población afrohondureña
238 Cuadro 8 Índice integrado de eficacia de la preparación para la implementación del ODS 5
274 Cuadro 9 Perfil de exclusión social en Honduras (2019)
280 Cuadro 10 Departamentos según tasas de homicidio y judicialización (2019)
301 Cuadro 11 Contribución en dólares a instituciones de previsión social (2018-2019)
312 Cuadro 12 Esquema del sistema de educación en Honduras según la Ley Fundamental de Educación
315 Cuadro 13 Evidencias recientes (prepandemia) relacionadas con la calidad de la educación en Honduras
359 Cuadro 14 El impacto económico de la violencia en Honduras (en millones de USD PPA, 2018)
366 Cuadro 15 Paradigmas de seguridad ciudadana
371 Cuadro 16 Contenidos principales de las leyes de la Secretaría de Seguridad y de la Policía Nacional de Honduras (1998, 2008, 2017)
373 Cuadro 17 Policías que salieron de la Policía Nacional de Honduras según razón de su salida (2016-2017)
376 Cuadro 18 Decretos emitidos que incorporan a las Fuerzas Armadas a las

FIGURAS

78 Figura R2.1 Sentimientos que prevalecen entre la población hondureña
81 Figura R2.2 Nube de palabras con las cuales las juventudes hondureñas describen la situación del país en 2021

GRÁFICOS

33 Gráfico R1 Tendencias: Índice de Desarrollo Humano (2000-2019)
38 Gráfico R2 Estado de derecho según el World Justice Project (2015-2021)
38 Gráfico R3 Latinoamérica y el Caribe: Índice de Estado de Derecho de World Justice Project (puntuación general año 2021)
39 Gráfico R4 Proporción de encuestados que creen que el gobierno es el grupo más poderoso (2020)
40 Gráfico R5 Índice de Desarrollo Humano e Índice de Estado de derecho en países seleccionados de América Latina y el Caribe 20211/
42 Gráfico R6 Justicia penal para Honduras según el World Justice Project (2015-2021)
43 Gráfico R7 Justicia civil para Honduras según el World Justice Project (2015-2021)
47 Gráfico R8 Homicidio, femicidio, denuncia y victimización
79 Gráfico R2.1 Qué haría si los problemas empeoraran
80 Gráfico R2.2 Porcentaje de población que considera equivocado y/o correcto el rumbo de Honduras (2012-2020)
82 Gráfico R2.3 Porcentaje de población que considera que aún hay esperanza para en caminar al país en un rumbo positivo y con mayores oportunidades
116 Gráfico Re4.1 Prevalencia acumulada al 31 de enero de 2022 del COVID-19 según departamentos
116 Gráfico Re4.2 Proporción de personas completamente vacunadas contra COVID-19 a enero 2022.
180 Gráfico S1.1.1 Descripción de las fases de desarrollo de las economías de mercado históricas
181 Gráfico S1.1.2 Relación entre el peligro que suponen las capas freáticas altas y los desastres provocados por inundaciones: la igualdad económica y política mejora las posibilidades de que las instituciones se adapten a las circunstancias y eviten el desastre
207 Gráfico Re1.1 Índice de la digitalización en América Latina y el Caribe (2013)
440 Gráfico R10.1 Cobertura y costos de la implementación gradual para pensiones universales
442 Gráfico R10.2 Cobertura y costos de la implementación gradual para salud universal
443 Gráfico R10.3. Cobertura y costos de la implementación gradual para ingreso básico universal
445 Gráfico R10.4 Escenarios de recaudación para costear la protección social universal
452 Gráfico R11.1 La situación de la innovación en Honduras

89 Gráfico 1 Tendencias: Índice de Desarrollo Humano (2000-2019)

91 Gráfico 2 Composición del Índice de Desarrollo Humano (2000 y 2019)

91 Gráfico 3 Índice de Desarrollo Humano subnacional (2019)

92 Gráfico 4 Valores máximos y mínimos de la esperanza de vida al nacer y los años pro medio de escolaridad a nivel subnacional (2019)

95 Gráfico 5 Pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad y coeficiente de desigualdad humana en países seleccionados (2019)

96 Gráfico 6 IDH subnacional y coeficiente de desigualdad humana (2019)

97 Gráfico 7 Índice de desarrollo de género en países seleccionados (2000-2019)

97 Gráfico 8 Índice de Desarrollo Humano subnacional de mujeres y hombres (2019)

98 Gráfico 9 Índice de Desigualdad de Género 2019 (dimensiones)

99 Gráfico 10 Componentes del Índice de Des igualdad de Género (2000-2019)

100 Gráfico 11 Índice de desigualdad de género subnacional (2019)

101 Gráfico 12 Índice de Desarrollo Humano ajustado por presiones planetarias en países seleccionados (2019)

103 Gráfico 13 Evolución de los indicadores de salud y educación del IDH

104 Gráfico 14 Mortalidad materna e infantil, y vacunación

105 Gráfico 15 Tasa de alfabetismo para personas de 15 años o más (2010-2019

112 Gráfico 16 Simulación de la pérdida en años de escolaridad ajustados por aprendizaje (LAYS) debido al COVID-19

149 Gráfico 17 Estado de derecho según el World Justice Project (2015-2021)

150 Gráfico 18 Latinoamérica y el Caribe: Índice de Estado de derecho de World Justice Project (puntuación general año 2021)

152 Gráfico 19 Honduras: indicadores de gobernabilidad 2000-2020

153 Gráfico 20 Latinoamérica y el Caribe: Índice de Libertad Económica y factores relacionados con el Estado de derecho (2021)

155 Gráfico 21 Honduras: Estado de derecho según el Índice de Libertad Económica (2006[1]-2021)

156 Gráfico 22 Índice de Desarrollo Humano e Índice de Estado de derecho en países seleccionados de América Latina y el Caribe 2021

161 Gráfico 23 Centroamérica: Índice de Democracia Liberal (2000-2021)

163 Gráfico 24 Proporción de encuestados que creen que el gobierno es el grupo más poderoso (2020)

170 Gráfico 25 Índice de apoyo al sistema político (2014-20181)

175 Gráfico 26 Porcentaje de personas que estarían de acuerdo con que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas (2020)

183 Gráfico 27 Proporción de encuestados que creen que las grandes empresas son el grupo más poderoso (2020)

188 Gráfico 28 Participación electoral en Honduras (1980-2021)

189 Gráfico 29 Diputados electos según partido político (2009-2020)

190 Gráfico 30 Confianza en instituciones (2000-2020)

196 Gráfico 31 Porcentaje de la población que piensa que la igualdad entre hombres y mujeres no está garantizada

241 Gráfico 32 Gasto del Gobierno central por el destino como porcentaje del PIB (2019-2021)

242 Gráfico 33 Presupuesto de la Administración pública por instituciones seleccionadas en millones de lempiras (2019-2021)

251 Gráfico 34 Índice del estado global de la democracia, subatributo acceso a la justicia

251 Gráfico 35 Porcentaje de encuestados que piensan que el acceso a la justicia es injusto

252 Gráfico 36 Justicia penal para Honduras según el World Justice Project (2015-2021)

253 Gráfico 37 Justicia civil para Honduras según el World Justice Project (2015-2021)

255 Gráfico 38 Honduras: expedientes jurisdiccionales pendientes de una decisión final (período 2016-2021)

265 Gráfico 39 Porcentaje de la población considerando el principal problema del país entre 2018 y 2021

265 Gráfico 40 Porcentaje que cree que sus países se gobiernan en interés de unos pocos grupos poderosos

269 Gráfico 41 Índice de percepción de la corrupción en Honduras (2012-2021[1])

276 Gráfico 42 Porcentaje de población que tiene intenciones de irse a vivir a los Estados Unidos en los próximos tres años

279 Gráfico 43 Homicidios, casos judicializados y sancionados, e índice de impunidad (2010-2019)

282 Gráfico 44 Victimización, denuncia y resultado de la denuncia

283 Gráfico 45 Judicialización de muertes violentas de mujeres y de femicidios vis a vis judicialización de homicidios

284 Gráfico 46 Policías por 1,000 habitantes en países de Centroamérica (2018)

285 Gráfico 47 Personal total del Poder Judicial versus personal de la carrera judicial

294 Gráfico 48 Índice del Estado Global de la Democracia: derechos sociales e igualdad en Honduras (2000-2020)

298 Gráfico 49 Número de hogares cubiertos por el programa Bono Vida Mejor (2010-2017)

300 Gráfico 50 Porcentaje de ocupados/ asalariados que aportan a un sistema de pensión (2000-2017)

301 Gráfico 51 Cobertura ocupacional del sistema de pensiones de Honduras

302 Gráfico 52 Tasa de cobertura de la población en edad de pensionarse Honduras (2000-2017)

306 Gráfico 53 Honduras: Población sin ingresos propios por sexo y área geográfica (2001-2019[1])

307 Gráfico 54 Honduras: población de 15-24 años sin ingresos, por sexo y área geográfica (2019)[1]

307 Gráfico 55 Tasa de participación económica de población indígena y no indígena, según grupo de edad y sexo

308 Gráfico 56 Honduras: Gasto total de la Administración Central y gasto social como porcentaje del PIB 2000-2019.

310 Gráfico 57 Gasto del Estado en seguridad y defensa comparado con el gasto en educación y salud (como porcentajes del PIB)

312 Gráfico 58 Tasa de cobertura bruta en educación formal

313 Gráfico 59 Progresión esperada del ciclo educativo para una cohorte de 10 niños hondureños (2020)

316 Gráfico 60 Distribución de centros educati vos por nivel y sector en Honduras

316 Gráfico 61 Oferta nacional de educación media según ocupación

317 Gráfico 62 Resultados de educación según zona (2019)

317 Gráfico 63 Resultados de educación según quintil de ingreso (2019)

318 Gráfico 64 Resultados de Educación según género (2019)

320 Gráfico 65 Porcentaje de población nacional con cobertura en salud (2005-2019)

323 Gráfico 66 Gasto público en educación y salud como porcentaje del PIB (2000-2020)

323 Gráfico 67 Gasto en educación y salud como porcentaje del gasto público (2000-2020)

324 Gráfico 68 Gasto en educación y salud como % del gasto social (2000-2020)

352 Gráfico 69 Homicidio, femicidio, denuncia y victimización

354 Gráfico 70 Homicidios según medio utilizado para cometerlos (2005-2020)

357 Gráfico 71 Homicidios según móvil (2019)

358 Gráfico 72 Miembros de pandillas arrestados por las fuerzas de seguridad (2015-2019)

358 Gráfico 73 Percepción de inseguridad en el país, el municipio y el barrio (2019)

361 Gráfico 74 Personas hondureñas solicitantes de asilo, refugiados y retornados (2012-2019)

362 Gráfico 75 Confianza en las instituciones de seguridad y justicia (2019)

364 Gráfico 76 Victimización, denuncia y resultado de la denuncia

374 Gráfico 77 policías por 1,000 habitantes (2016-2022)

381 Gráfico 78 Homicidios cometidos en los centros penitenciarios (2010-2019)

381 Gráfico 79 Población privada de libertad según condición jurídica (enero 2020)

382 Gráfico 80 Distribución de recursos de la tasa de seguridad según institución

384 Gráfico 81 Gasto de la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Defensa como porcentaje del PIB (2000-2020)

386 Gráfico 82 Reducción de muertes violentas en municipios, según cuenten o no con OMCSC (2018)

RECUADROS

65 Recuadro 1 Desarrollo humano: algunos conceptos claves para su medición
78 Recuadro 2 La multicrisis desde la perspectiva ciudadana y de tomadores de decisión, y la necesidad de abordar los problemas estructurales desde un enfoque multidimensional
90 Recuadro 3 Logros, desafíos y brechas en el desarrollo humano
116 Recuadro 4 Evolución de la pandemia en Honduras
139 Recuadro 5 Principios del Estado de derecho según el World Justice Project
158 Recuadro 6 Componentes y características de una democracia
172 Recuadro 7 Datos significativos sobre la cultura política hondureña
194 Recuadro 8 Caudillismo enraizado en la cultura: causa de corrupción
206 Recuadro 9 La digitalización: herramienta de transformación
245 Recuadro 10 Acceso a la tierra y medios de producción agrícola
291 Recuadro 11 Hacia una justicia inclusiva con innovación y resiliencia
377 Recuadro 12 La Constitución y las Fuerzas Armadas
407 Recuadro 13 Condiciones básicas para una concertación por el desarrollo humano
414 Recuadro 14 Principios de gobernanza efectiva en el ámbito de las políticas fiscales
416 Recuadro 15 Caracterización del Estado de derecho en América Latina
424 Recuadro 16 Justicia abierta: acciones a gestionar para una justicia más inclusiva
428 Recuadro 17 Por una seguridad ciudadana eficiente, transparente y de calidad
448 Recuadro 18 El modelo extractivo: limitantes y potencialidades

RESEÑAS

68 Reseña 1 Desarrollo humano y los ODS
147 Reseña 2 Los vínculos entre Estado de derecho, desarrollo humano y gobernabilidad
159 Reseña 3 Cómo influyen las percepciones de la desigualdad sobre la demanda por redistribución
178 Reseña 4 Concentración de poder y captura del Estado: perspectivas desde la historia sobre las consecuencias del dominio del mercado en términos de desigualdad y desastres ambientales
198 Reseña 5 Estado, instituciones y desarrollo para la transformación: desafío de una ciudadanía activa que apoya transitar de las instituciones extractivas a las instituciones inclusivas
260 Reseña 6 Importancia de la memoria y la verdad para la no repetición de los hechos: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), Honduras (2011-2020)
388 Reseña 7 Infosegura: una apuesta por las políticas públicas de seguridad ciudadana basadas en evidencia
430 Reseña 8 La descentralización en Honduras, una tarea pendiente
433 Reseña 9 Condiciones para la institucionalización prospectiva en pequeños países en desarrollo como Honduras
440 Reseña 10 Transitar hacia una protección social universal es un proceso gradual 2022-2030
451 Reseña 11 Seguridad alimentaria, desarrollo y protección ambiental: un futuro para Honduras basado en la ciencia, tecnología en innovación

ESTADO DE DERECHO

FUNDAMENTO DE LA TRANSFORMACIÓN 2022-2030

HACIA UNA AGENDA CIUDADANA

RESUMEN EJECUTIVO

Informe de Desarrollo Humano 2022
Estado de derecho: fundamento para la transformación 2022-2030
Hacia una agenda ciudadana

VISIÓN GLOBAL
ESTRUCTURA DEL INFORME DE DESARROLLO HUMANO 2022

Mensajes centrales del Informe de Desarrollo Humano

1. Honduras enfrenta una multicrisis —diversas crisis en los ámbitos social, económico, político y ambiental, que se manifiestan y refuerzan en forma simultánea—. Crecimiento insuficiente y de escaso impacto para reducir las desigualdades y la pobreza; altos niveles de informalidad; desequilibrio en las finanzas públicas; desigualdad estructural que afrontan mujeres, pueblos originarios, afrodescendientes y población con discapacidad; incremento de la emigración y elevados índices crónicos de violencia que continúan muy por encima de la media latinoamericana y mundial, pese a que se redujeron en el último quinquenio. A ese recuento deben sumarse las crisis ambientales que se han agravado en los últimos 20 años.

2. El Estado de derecho se ha debilitado sistemáticamente en los últimos 20 años, con crisis recurrentes de gobernabilidad (en particular, desde 2009) que han afectado a la población, dañado la capacidad estatal de respuesta a las demandas sociales crecientes y desacelerado los avances en el desarrollo humano.

3. En las últimas tres décadas, la evolución en el Índice de Desarrollo Humano y sus componentes es cada vez más moderada. En el plano subnacional, debe preocupar especialmente que el país se encuentre lejos de alcanzar los logros esperados en los aspectos básicos de este paradigma: esperanza de vida, educación e ingresos —inclusive en los departamentos con mayor desarrollo humano.

4. Sin un Estado de derecho pleno, eficiente y transparente, los grandes problemas estructurales del país difícilmente se podrán superar, conduciéndolo a un ciclo constante de crisis de ingobernabilidad, en un escenario complejo, difícil y volátil. Por eso, el Estado de derecho ha de convertirse en el fundamento principal de las grandes transformaciones de país. El abordaje conceptual del Estado de derecho en el informe se fundamenta en tres pilares: (a) democracia, (b) justicia y (c) seguridad y paz.

5. Los avances electorales en materia institucional hasta 2021 son importantes, pero insuficientes si no se acompañan de mecanismos democráticos en los espacios de decisión y de una mayor parti-

cipación ciudadana desde las dimensiones local y regional. El desafío es construir una democracia inclusiva y confiable. Es importante asegurar mecanismos fluidos y permanentes de participación ciudadana, a través de los gobiernos municipales.

6. Como lo señalan informes recientes de PNUD LAC, antes de la pandemia, los sistemas de justicia de la región latinoamericana ya padecían serios desafíos en la prestación de sus servicios, lo que limitaba el acceso a la justicia. En Honduras, al igual que en varios países de Latinoamérica, la pandemia implicó la reducción de los servicios judiciales y la dilación de los plazos judiciales. La falta de un sistema de información integrado y con indicadores que permitan tener una mirada desde que ingresan las denuncias hasta la distintas respuestas y soluciones entregadas por la institucionalidad pública imposibilita una adecuada lectura y análisis de la realidad judicial en Honduras, y dificulta la medición de la magnitud del impacto del COVID-19 en el acceso a la justicia en el país.

7. Respecto a los avances y retrocesos en materia de seguridad, pese a que Honduras ha experimentado una considerable reducción de delitos contra la vida y la propiedad, y otros de especial preocupación para la población hondureña (como las extorsiones), continúa entre los países más violentos de la región y el mundo. Nuevas dinámicas de violencia —como las provenientes del crimen organizado y las pandillas, y su penetración en la política y en instituciones públicas, entre ellas las del sector de seguridad— han jugado un papel determinante en el deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana.

8. Las brechas de género, que afectan en particular a las mujeres y las niñas (más de la mitad de la población) constituyen una de las formas de desigualdad más enraizadas en la sociedad hondureña. Esta inequidad es uno de los principales obstáculos para el progreso social y democrático, y exige una respuesta contundente que, a la vez, se constituya en eje catalizador del avance y logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS), en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

9. Es urgente un Estado transformado que responda a los desafíos de la multicrisis contenidos en los rezagos estructurales del país en las dimensiones económicas, sociales y políticas. El Estado que se visualiza para Honduras, sobre la base del reconocimiento tanto de sus rezagos como de sus potencialidades, es aquel que incorpore mirada de futuro y capacidad para concertar, diseñar e implementar políticas públicas que trasformen la sociedad hondureña.

10. Se requiere de un Estado centrado en la gente, inclusivo, con una visión multidimensional, integral, prospectivo, eficiente y trasparente. Ese Estado —meritocrático y con liderato ético— debe repensar su rol en el desarrollo de Honduras y enmarcarse en la planificación del desarrollo, con visión de futuro. El Estado de derecho pleno es inexcusable para pensar seriamente en las transformaciones profundas que el país requiere.

11. Finalmente, la característica de una multicrisis de país y las debilidades del Estado de derecho hacen necesario articular un conjunto de propuestas centradas en ocho ejes estratégicos: (a) reformas al sector de justicia con inclusión, (b) reformas político-electorales, (c) reformas a la seguridad ciudadana, (d) descentralización con planificación del desarrollo y enfoque prospectivo, (e) políticas sociales inclusivas que consideren la protección social, (f) políticas económicas de desarrollo sostenible orientadas a la concertación fiscal, (g) políticas de equidad de género y (h) políticas de transformación digital. Todas estas propuestas estratégicas deben contar con un enfoque multidimensional, prospectivo e inclusivo.

Introducción

La multicrisis que vive Honduras, profundizada por el COVID-19, refuerza la necesidad impostergable de avanzar hacia un Estado de derecho pleno que responda y permita superarla y, de esta manera, sentar las bases de un proceso de profunda transformación nacional.

El Informe de Desarrollo Humano 2022, centrado en el Estado de derecho como fundamento de la transformación, es una contribución a esa visión. Con esa finalidad, este documento se articula en tres secciones. La primera contiene un análisis del desarrollo humano del país con una mirada que abarca 20 años (desde el inicio del siglo XXI) y el impacto del COVID-19, para mantener una perspectiva de temporalidad histórica amplia y objetiva bajo el supuesto de que los problemas de la nación son estructurales y han sido agudizados por el efecto de la pandemia.

En la segunda sección, se presenta el Estado de derecho como el fundamento de las grandes transformaciones, y se lo concibe así, como la base del desarrollo humano y de la transformación. Para ello, se ha realizado un ejercicio objetivo de análisis de la realidad de esta forma de organización política, a través de entrevistas, conversatorios y talleres nacionales e internacionales, incluido un análisis con aportes relevantes de académicos y políticos reconocidos de América Latina. Los pilares del Estado de derecho —que se centran en el desarrollo y la justicia, la democracia y la seguridad y la paz— son aspectos esenciales que derivan en los derechos humanos, la institucionalidad, el sistema político y las políticas económicas y sociales.

Por último, la tercera sección presenta una agenda ciudadana para la transformación con propuestas estratégicas. Por tanto, el Informe de Desarrollo Humano es también un instrumento de incidencia ciudadana para implementar las propuestas.

En los siguientes apartados, se presentan las síntesis del contenido de las respectivas secciones primera, segunda y tercera, y de sus correspondientes capítulos.

SECCIÓN PRIMERA

De la multicrisis a la transformación

Capítulo 1 Caracterización sobre el desarrollo humano

La visión del paradigma de desarrollo humano: el enfoque multidimensional como aproximación teórica y práctica

El Informe de Desarrollo Humano 2022 es el noveno reporte elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su visión se nutre del paradigma de desarrollo humano impulsado por el PNUD desde 1990, construido a partir de la premisa de que la gente es la riqueza central de una nación y que el respeto y la valoración de las capacidades y libertades humanas es el corazón de ese planteamiento.

Las aproximaciones en la medición del desarrollo humano comenzaron con la publicación del primer Informe sobre Desarrollo Humano en 1990, en el cual se realizaba una evaluación mediante un índice que reflejaba la esperanza de vida, el alfabetismo y el dominio sobre los recursos para el disfrute de un nivel de vida decente.

El enfoque innovador de este indicador compuesto se ubicaba en un contexto en el que las mediciones convencionales del progreso y el bienestar de los países se basaban únicamente en el PIB per cápita.

Aunque el concepto de desarrollo humano es mucho más profundo que el captado en un índice compuesto de indicadores estadísticos, para medir comparativamente sus progresos, se requiere de un instrumento simple, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que refleje los logros en tres dimensiones básicas: vivir una vida larga y saludable (representada por la variable “esperanza de vida al nacer”), el acceso a conocimientos (calculado por medio de las variables “años esperados de escolaridad” y “años promedio de escolaridad”) y un nivel de vida digno (medido a través del ingreso).

Visión global del país y percepciones ciudadanas

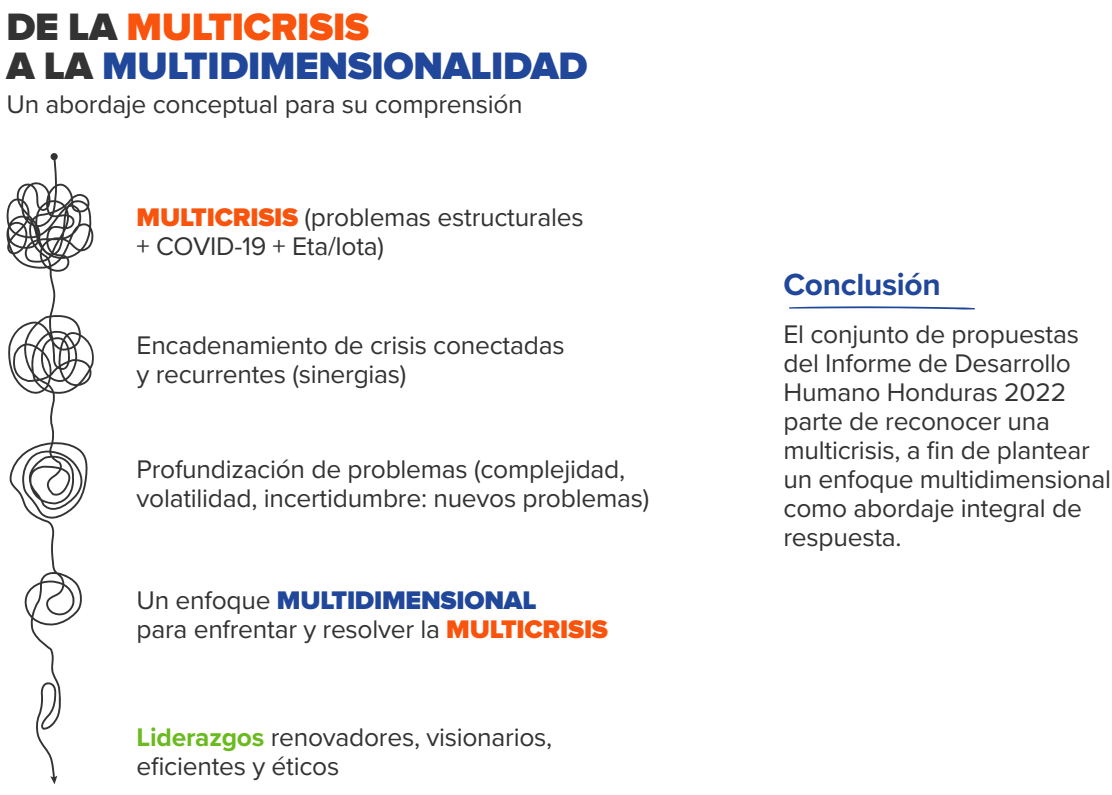
Honduras es una nación de ingreso bajo-medio e IDH medio que la ubican en la posición 132 de 189 en este indicador del PNUD. Aunque antes de la pandemia del COVID-19 se observó una mejoría en varios de los indicadores trazadores del desarrollo humano —como la esperanza de vida, los años de escolaridad y el ingreso per cápita— acompañada de una reducción modesta de la inequidad por ingreso y una disminución de la mortalidad materna e infantil, y en menores de cinco años, el efecto combinado de la pandemia y de los fenómenos climatológicos Eta e Iota menoscabó las mejoras acumuladas en las tres dimensiones del IDH: en 2020, la esperanza de vida retrocedió al nivel observado en 2012, la escolaridad promedio se revirtió al menos un año (lo que implica la pérdida del avance típico que el país lograba cada 10 años) y el ingreso per cápita cayó casi en un 10 %, según datos del Banco Mundial.

Frente a este panorama, el país necesita repensar su desarrollo con una visión de largo plazo, que considere un enfoque multidimensional para resolver tanto los problemas estructurales no resueltos

del siglo XX (entre ellos, los elevados y persistentes niveles de pobreza y desigualdad, la falta de un crecimiento económico más inclusivo, los altos niveles de corrupción e impunidad, la escasez de oportunidades, la violencia y la inseguridad, y la profundización de la vulnerabilidad ambiental), así como los desafíos experimentados en las primeras dos décadas del siglo XXI (como el deterioro del Estado de derecho, las crisis de ingobernabilidad, los efectos del cambio climático, los rezagos y la brecha digital en el uso de tecnología, y la pandemia de COVID-19).

El diagrama R1 muestra el efecto sinérgico de la multicrisis como un proceso dinámico, profundo e integral, la evolución del concepto de multicrisis y la necesidad de un enfoque conceptual de multidimensionalidad.

Diagrama R1 De la multicrisis a la multidimensionalidad. Un abordaje conceptual



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

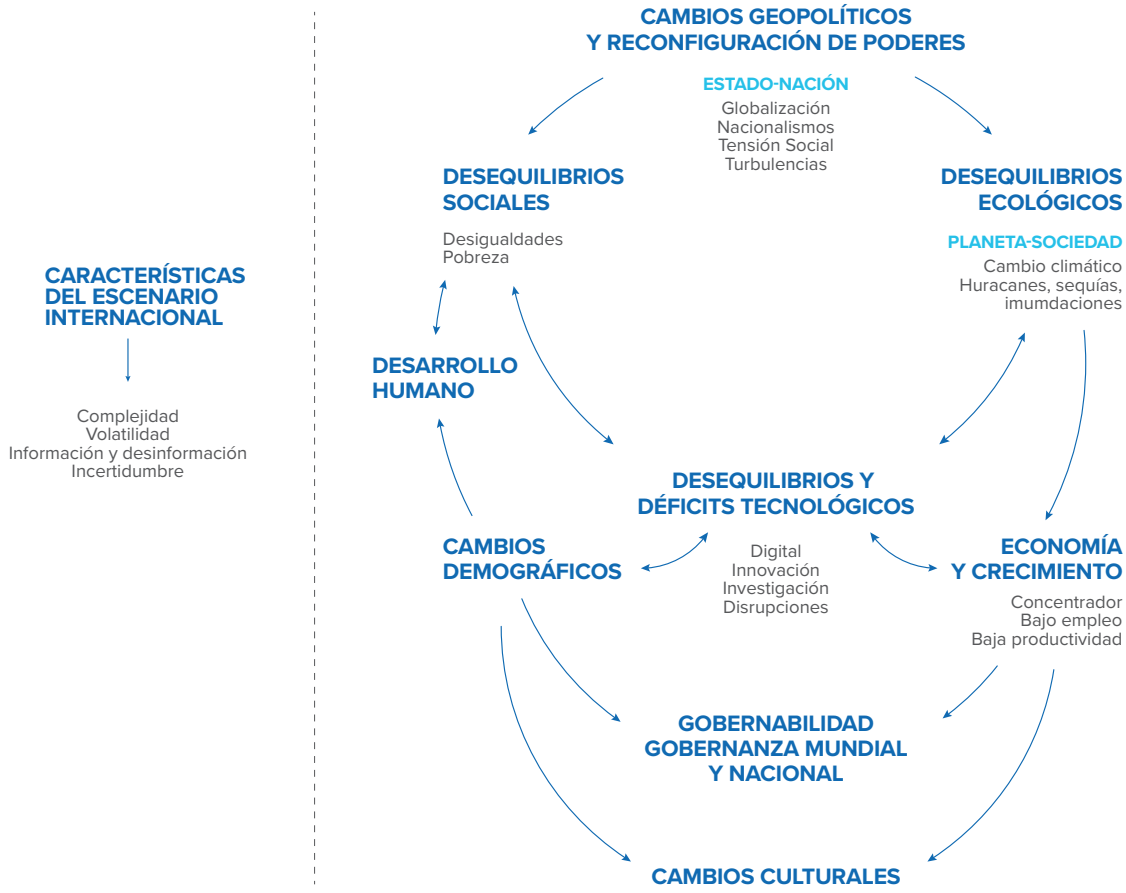
El contexto internacional y regional: un mundo cambiante y complejo

Este tema se ocupa de la visión del contexto internacional y regional en el que se inserta Honduras, de la dinámica mundial y de la geopolítica de la región, con vistas a que la comprensión del país como nación independiente sea valorada en un escenario complejo y volátil, con elementos de incertidumbre, pero, al mismo tiempo, de oportunidades. La pandemia del COVID-19 fue un megapunto de inflexión. De acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), a un poco más de dos años de la llegada de la enfermedad, se registran, a nivel global, aproximadamente 520.9 millones de contagios acumulados y un total de 14.9 millones de muertes asociadas directa o indirectamente al COVID-19, y, aunque las vacunas proporcionan una buena protección contra los

síntomas graves, la hospitalización y la muerte, aun habiéndose vacunado, es posible contraer el virus y contagiarlo a otras personas, por lo que es todavía incierto el fin de la pandemia y, por tanto, de la crisis que ocasionó.

Con este preámbulo, este apartado plantea tres rasgos particularmente significativos de los desafíos y oportunidades relevantes y de largo alcance que el contexto internacional tiene por delante para países como Honduras. En el diagrama R2 se ilustran las relaciones e implicaciones de este trío de características del escenario internacional. Primero, el potencial de la revolución digital en el mundo y la sociedad. Segundo, la crítica relación de la humanidad con la naturaleza. Tercero, la transición de un ciclo geopolítico de los poderes. Las tres dimensiones planteadas tienen implicaciones profundas sobre el mundo y continuarán teniendo impactos en la medida que las mismas se ahonden.

Diagrama R2 Desafíos globales en el escenario mundial. Configuración del panorama global a partir del COVID-19 (2021-2030)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

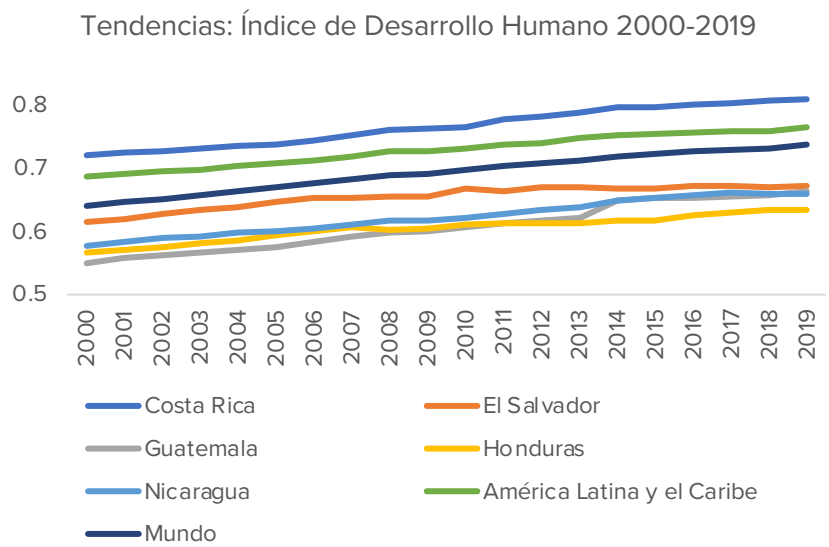
La dinámica de la sociedad hondureña. Una mirada desde el desarrollo

El análisis de los niveles de desarrollo humano de un país se relaciona con diferentes aspectos sociales y económicos, entre los que se encuentran la salud, la educación, el empleo, las desigualdades, el género y el ambiente. El desarrollo debe comprenderse como un fenómeno que va más allá de simplemente garantizar un ingreso básico, es decir, busca la garantía de oportunidades y capacidades esenciales para que los individuos logren ser las personas que desean ser. En este sentido, analizar el progreso que Honduras ha hecho en diferentes indicadores de desarrollo humano se convierte en el primer paso para reconocer sus logros y también para identificar cuáles deben ser las prioridades en la agenda pública para los siguientes años.

Previo a la pandemia, los logros en el desarrollo humano, es decir, los avances alcanzados en los indicadores trazadores de las tres dimensiones del IDH (salud, educación e ingresos), fueron visibles a lo largo del todo el período de análisis (2000-2019).

Como se observa en el gráfico R1, el IDH a nivel nacional pasó de 0.566 en el 2000 a 0.634 en 2019. No obstante, en la primera década, en términos del promedio anual, los avances fueron mayores que en el segundo período (2010-2019). Esta ralentización ocurre en la etapa posterior a la crisis política, social y de gobernabilidad de 2009.

Gráfico R1 Tendencias: Índice de Desarrollo Humano (2000-2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano (2020)

De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano 2020, Honduras presentó un IDH de 0.634, que lo sitúa en la posición 132 de 189, con lo que permanece dentro de la franja de naciones con desarrollo humano medio. En América Latina y el Caribe, se ubica solo por encima de Haití, y en el extremo opuesto de la distribución, al compararlo con el valor de 0.851 de Chile, el más alto presentado en la región, el hondureño es un 34 % inferior. Al contrastar el índice nacional con el promedio de América Latina y el Caribe, se presenta una diferencia del 20 %, lo que refleja las persistentes brechas vinculadas a los logros alcanzados con respecto a los países de la región.

Impacto del COVID-19 y los fenómenos climatológicos Eta e Iota, profundización de los desequilibrios económicos y sociales. Transitando de la incertidumbre al desafío

En este apartado, se analizan los efectos del COVID-19, de la tormenta tropical Eta y del huracán Iota en el IDH, por lo tanto, también el impacto de estos eventos en los indicadores de salud, educación e ingreso, con la información más actualizada a la fecha de publicación del presente informe.

La evidencia es muy clara en relación con el efecto negativo tanto en salud (al reducirse la expectativa de vida al nacer) como en educación (en términos de cobertura, deserción y caída de la matrícula escolar); asimismo, en los niveles de calidad educativa, al considerar el déficit tecnológico de la población escolar, en particular en el área rural. De igual manera, las repercusiones se evidencian en la caída del ingreso y del empleo formal. Amplios segmentos de la población más vulnerable han sido golpeados por esta combinación de pandemia y fenómenos climatológicos, lo que evidencia de manera clara la relación sinérgica entre los desequilibrios ecológicos y los sociales a la cual alude el Informe sobre Desarrollo Humano 2020.

La profundización de la multicrisis y el escenario de incertidumbre en una época en la que se vive con el COVID-19 muestran el enorme desafío que el país enfrenta y la necesidad de una ruta estratégica para solventarlo.

SECCIÓN SEGUNDA

Estado de derecho: hacia una democracia inclusiva, con justicia, seguridad y paz

La sección segunda aborda el Estado de derecho como el fundamento de la transformación. Para el PNUD, el desarrollo sostenible es una avenida con tres carriles: la productividad, la inclusión y la resiliencia. La gobernabilidad democrática efectiva es el pavimento necesario. En ese sentido, la caracterización amplia del desarrollo humano —económica, política, social y ambiental—, presentada en la *Sección primera: De la multicrisis a la transformación*, muestra los graves y profundos problemas de desarrollo y sus causas estructurales, así como la urgencia de responder a las principales demandas ciudadanas, con un Estado eficiente, transparente e inclusivo.

La tesis de este informe es que, sin un Estado de derecho pleno, no será posible responder a los profundos problemas estructurales y a las crisis recurrentes de ingobernabilidad derivadas de los problemas sociales, económicos y políticos. Esta tendencia, como se muestra en la sección primera, se ha profundizado con el COVID-19.

Bajo ese contexto, el abordaje conceptual del Estado de derecho se fundamenta en tres pilares: (a) democracia, (b) justicia y (c) seguridad y paz. Su conector son las instituciones del Estado y el conjunto de políticas públicas diseñadas e implementadas para responder a las funciones y objetivos de ese trío de cimientos. De esta manera, los capítulos 2, 3 y 4 de esta sección segunda analizan el Estado de derecho desde cada uno de los pilares.

El capítulo 2 aborda la democracia como el pilar inicial del Estado de derecho. Su contenido persigue aportar al entendimiento de la relación Estado de derecho-desarrollo humano-democracia. Además, presenta las características principales de la democracia, sus limitantes y sus desafíos, de cara a alcanzar una democracia más inclusiva.

El capítulo 3 toca el tema de la justicia, pilar central e inherente a la naturaleza y al alcance del Estado orientado al bien común y público. Por eso, se analiza el Estado de derecho y la justicia, y su relación con el desarrollo humano. Además, incluye el componente de derechos humanos y se contextualiza también con el tema de género y justicia. Asimismo, aborda la corrupción y la impunidad como fenómenos resultantes del manejo del Estado y su efecto profundo en la justicia. Finalmente se presentan, de manera sucinta, aspectos relevantes en torno a la evolución y el desarrollo de la justicia.

Por último, el capítulo 4 se ocupa de las características y el desempeño de la institucionalidad conectada con la seguridad ciudadana, tales como la protección de derechos humanos, el cambio de paradigma hacia una seguridad integral y las capacidades institucionales en la construcción de mecanismos de prevención y combate del delito.

Capítulo 2. Pilar 1: Una democracia inclusiva

El capítulo 2 de la sección segunda se orienta a analizar el Estado de derecho, su funcionamiento, su evolución y las características que, en Honduras, comprenden las tensiones en el equilibrio de poder en la historia y los procesos de construcción de consensos políticos para afrontar las desigualdades.

La tesis central del informe es que las transformaciones institucionales urgentes que se requieren para revertir las brechas de desarrollo, de inclusión y de resiliencia serán posibles siempre que se cuente con un Estado de derecho pleno, inclusivo, eficiente y trasparente. De lo contrario, se caerá en un ciclo constante de crisis de ingobernabilidad en donde no se subsanan las demandas urgentes a las que, además, la coyuntura agrega también nuevos desafíos de desarrollo sostenible.

Estado de derecho: un aproximación conceptual y principales tendencias en Honduras

Desde sus orígenes, el Estado de derecho surgió como una alternativa frente a formas autoritarias de ejercicio del poder acumulado por elites asentadas dentro del propio Estado. Su misión está ligada a contener los excesos que desde el Estado puedan cometerse y lograr que este se oriente a la protección y el mejoramiento de la vida social.

Según la idea más general y aceptada, lo característico de un Estado de derecho es que nadie está por encima de la ley. El Estado está sometido al derecho. Los gobiernos norman sus acciones por el sistema de leyes vigente, en las mismas condiciones en que lo hace la ciudadanía. Tanto los ciudadanos como los funcionarios y empleados de gobierno, diputados e instituciones estatales están sujetos a las mismas leyes, con el mismo grado de sujeción a ellas.

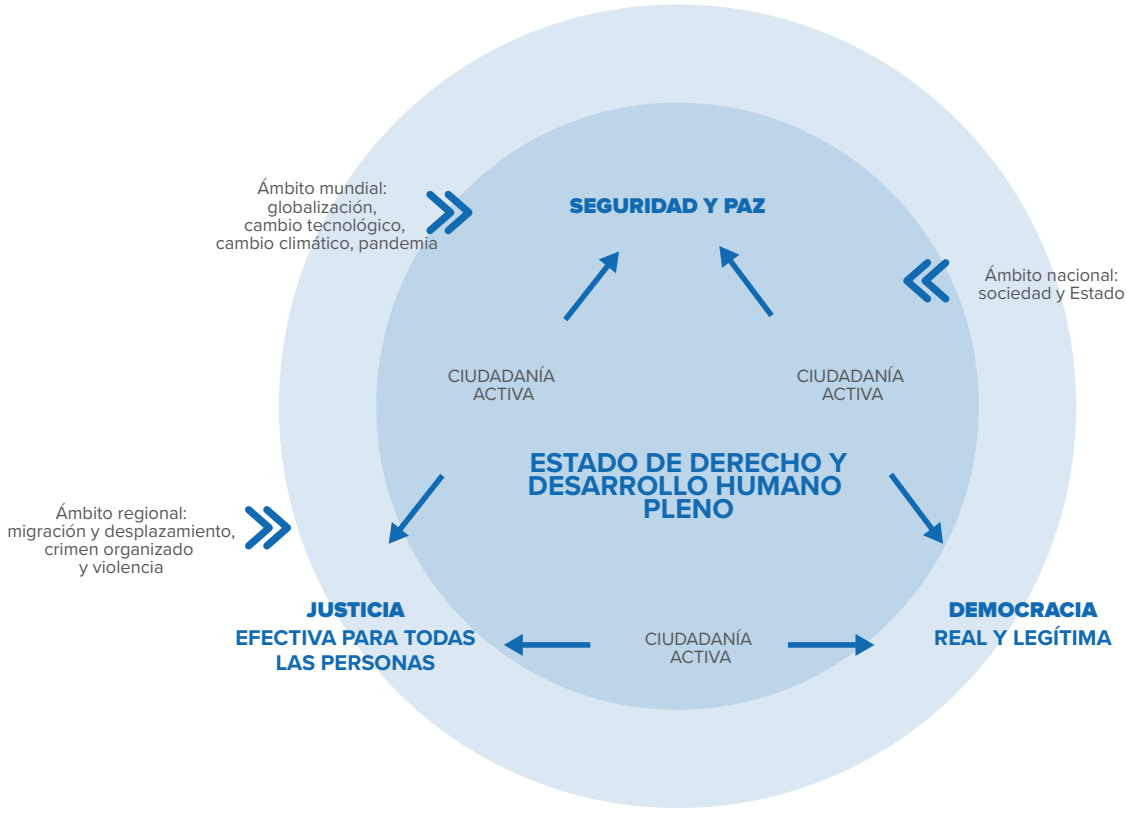
En muchos países, el Estado de derecho en su dimensión formal es aún una aspiración de futuro. En las tensiones permanentes entre el Estado y la sociedad, alcanzar el sometimiento del primero al dominio de la ley es un proceso largo, arduo y complejo, y, a la vez, un gran logro, pero que no tiene carácter definitivo. En el proceso, se suceden múltiples avances y retrocesos. De esta definición, emergen tres pilares esenciales para el Informe de Desarrollo Humano: justicia, paz y democracia. Tal como afirma el informe del Secretario General del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “no son objetivos mutuamente excluyentes sino más bien imperativos que se refuerzan uno al otro. (...) De nada servirá centrarse exclusivamente en una determinada institución o desestimar a la sociedad civil o a las víctimas”[1].

En el planteamiento para el sector de justicia, se debe prestar absoluta atención a todas sus instituciones interdependientes y tener en cuenta las necesidades de los grupos fundamentales, como se observa en el diagrama R3.

El término “gobernabilidad” es cada vez más complejo a medida que se ha puesto de moda. El surgimiento de una gran variedad de conceptos asociados que suelen identificarse con gobernabilidad dificulta su conceptualización y operacionalización con fines evaluativos o de medición de resultados. Si bien la gobernabilidad es una preocupación antigua en el ámbito del ejercicio del poder, la palabra “governance”, traducida al español como "gobernabilidad", fue utilizada por primera vez por Samuel Huntington en la década de los setenta, para referirse a un concepto restringido del ejercicio de la democracia que evitaría el exceso de demandas ciudadanas.

1 Consejo de Seguridad Naciones Unidas, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, Informe del Secretario General S/2004/616, 3 de agosto de 2004, https://undocs.org/es/S/2004/616

Diagrama R3 Informe de Desarrollo Humano: Estado de derecho y los tres pilares



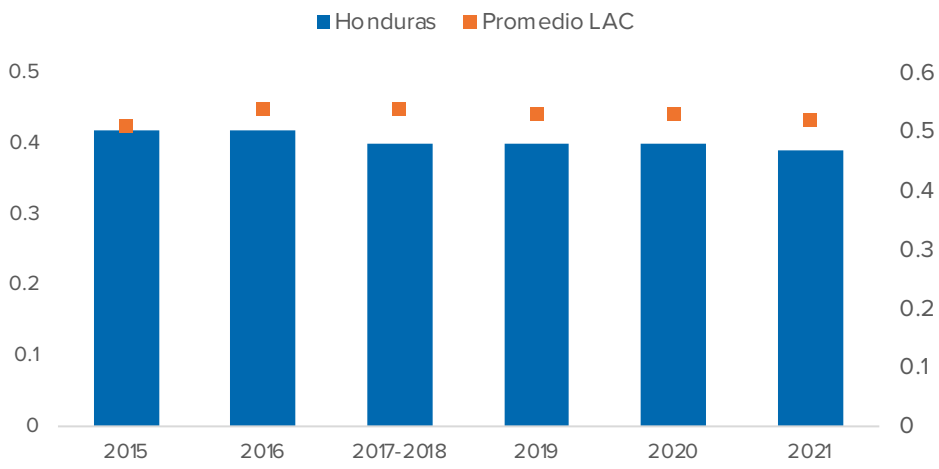
Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

Tendencias del Estado de derecho

Con el fin de contextualizar el análisis sobre la situación del Estado de derecho en Honduras, este subapartado presenta la evolución de los indicadores internacionales más reconocidos referentes al Estado de derecho y la gobernabilidad —como el índice elaborado por el Word Justice Project, los indicadores de gobernanza del Banco Mundial y el indicador de libertades de Heritage Fundación—, de acuerdo con los cuales el Estado de derecho en Honduras se ha deteriorado con el paso de los años. El enfoque integral de valoraciones de estos diversos índices se complementa con la percepción ciudadana sobre Estado de derecho en aspectos como el acceso a la justicia.

Como se observa en los gráficos R2 y R3, en 2021, la adhesión de Honduras al Estado de derecho, según el World Justice Project, era menor en relación con el inicio del quinquenio, pues se ubicó como el quinto país con menor apego al Estado de derecho en América Latina y el Caribe (con una puntuación general de 0.39 en 2021, mientras el promedio general de la región latinoamericana y caribeña era de 0.52 ese mismo año).

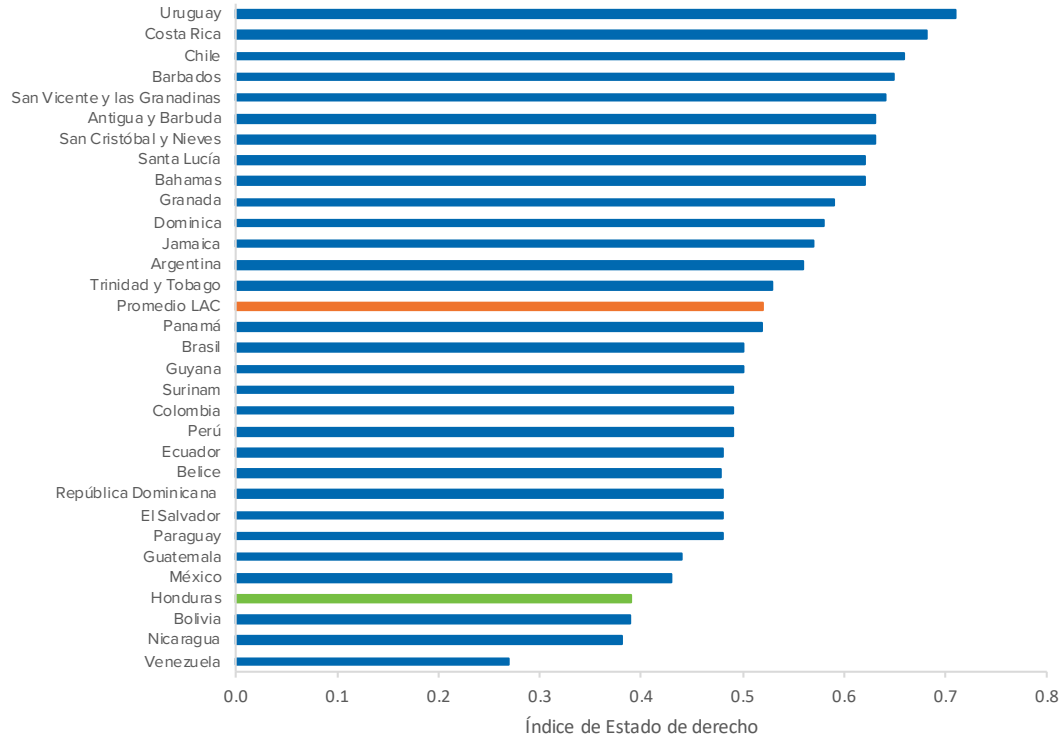
Gráfico R2 Estado de derecho según el World Justice Project (2015-2021)



*Los datos anteriores al 2015 no son metodológicamente comparables.

Fuente: Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en World Justice Project, "WJP Rule of Law Index", https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

Gráfico R3 Latinoamérica y el Caribe: Índice de Estado de Derecho de World Justice Project (puntuación general año 2021)



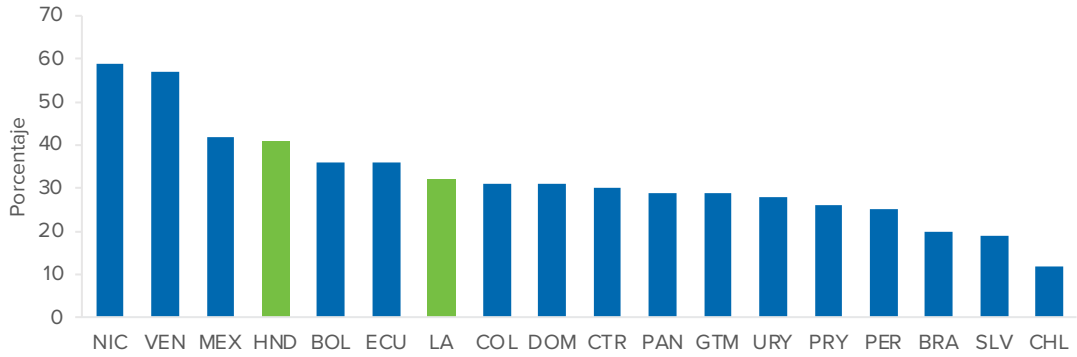
*Los datos anteriores al 2015 no son metodológicamente comparables.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en World Justice Project, "WJP Rule of Law Index", https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

A nivel de los subíndices del World Justice Project, en materia de Estado de derecho contrastan avances y retrocesos en el período 2015-2021. Aunque fluctuante a lo largo del período, en términos positivos, se observan avances moderados en dos factores: seguridad y justicia penal; asimismo, retroceso en cinco factores: restricciones a los poderes del gobierno, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, justicia civil y cumplimiento regulatorio.

Los datos con base en la encuesta de Latinobarómetro 2020 reflejan que para la población hondureña el poder reside en el gobierno, que se ha convertido en la institución más poderosa de la sociedad, percepción que supera en 9 puntos porcentuales al promedio de la región (véase gráfico R4).

Gráfico R4 Proporción de encuestados que creen que el gobierno es el grupo más poderoso (2020)



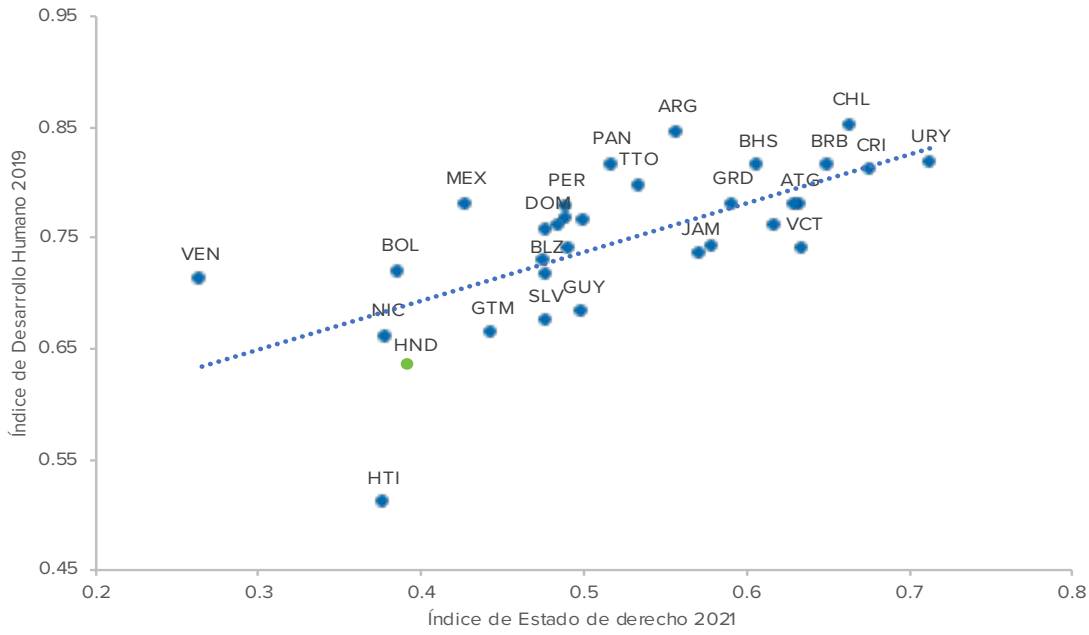
Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021 Adiós a Macondo* (Santiago Chile: 2021), http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

En síntesis, en este tipo de Estado, se niega en los hechos el enunciado que Hannah Arendt identificó como "el doble carácter de igualdad y distinción", que es parte de la pluralidad humana en condiciones en las cuales todas las personas son, de manera simultánea, sujetos políticos individuales y, a la vez, miembros de un colectivo que eleva a cada quien a la doble condición de seres sociales que actúan en coordinación, e individuos irrepetibles que pueden disentir y, en efecto, disienten y crean nuevas ideas, nuevos proyectos y nuevas estructuras.

Al estar centrado en las libertades, el desarrollo humano necesita, para su florecimiento en todas las personas, de un conjunto de condiciones básicas, entre las que destacan el reconocimiento y el respeto activo a los derechos humanos de todos, y una base normativa e institucional sólida, estable y capaz para gestionar las acciones de distinto tipo para lograrlo.

El debilitamiento del Estado de derecho y las crisis recurrentes de gobernabilidad (especialmente desde 2009) han limitado la capacidad estatal de responder a las demandas sociales crecientes y han desacelerado los avances en el desarrollo humano. Como se observa en el gráfico R5, los países con Estado de derecho más fortalecido —como Uruguay, Costa Rica y Chile— muestran mayores niveles de desarrollo humano, mientras que Honduras se encuentra entre aquellos con menor nivel de desarrollo humano en América Latina y el Caribe.

Gráfico R5 Índice de Desarrollo Humano e Índice de Estado de derecho en países seleccionados de América Latina y el Caribe 2021[1/]



[1/] Año 2021 o año más reciente disponible en la serie del World Justice Project.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano con información del World Justice Project y de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano 2020

Pilar 1: Democracia

El Estado de derecho es un componente principal en la configuración de la democracia, la cual, conceptualmente, puede definirse como un principio de legitimidad en el cual la noción de participación viene a denominar una fuente de autoridad cuya connotación reconocida es la del "gobierno del pueblo". Vale decir, primero, que la democracia se trata de una forma de organización en la que el poder no puede enraizarse en una autoinvestidura ni tampoco derivar de la fuerza; segundo, que es, asimismo, un sistema político y, como tal, se caracteriza por hecho de que los procedimientos institucionales aseguran que el poder se transmita por mecanismos representativos —y no, por ejemplo, por medios violentos—; y, tercero, lo que probablemente complejice más la definición, que debe entenderse también como la aspiración hacia un ideal. Esto último resulta fundamental porque permite la dimensión temporal del concepto, al proyectarlo normativamente hacia un futuro que no existe[2].

Para consolidar una democracia, se requiere de una serie de medidas legislativas, institucionales y prácticas, con ciertos elementos que se vuelven esenciales para este sistema político.

2 Felipe González López, *La Democracia como concepto Sociopolítico,* PDF file (Perú: 2019), https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=438bcf92-e508-f139-c503-e0e3e47a4741&groupId=252038

La perspectiva amplia se enfoca en el desarrollo del Estado y su institucionalidad. Se trata de usar la tecnología para planear y ejecutar en forma integral la acción gubernamental, afianzar el respeto efectivo de los derechos humanos, fortalecer a las instituciones, ampliar y mejorar sus servicios, haciendo confiables y expeditas las funciones que generan políticas de Estado y bienes públicos (como educación, salud, seguridad, protección social, infraestructura, soberanía y combate a la corrupción).

Del capítulo 2 sobre la democracia incluyente como fundamento para las transformaciones, se pasa a analizar, en el capítulo 3, el pilar de justicia. Una conclusión evidente es que sin una democracia plena es muy difícil que la justicia alcance a las mayorías. Una justicia incluyente requiere de una democracia incluyente que represente y funcione para toda la ciudadanía por igual. Ese es el desafío central del Estado de derecho que se continúa presentando en los capítulos subsiguientes.

Capítulo 3: Hacia una justicia inclusiva

El segundo pilar contenido en la definición de Estado de derecho es la justicia, componente central e inherente a la naturaleza y al alcance del Estado orientado al bien común y al bien público.

El término "justicia" puede ser empleado en dos sentidos: (a) como un valor ético y (b) como el conjunto de órganos, sistemas y procedimientos encargados de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (lo que comúnmente se conoce como "administración de la justicia")[3].

En tiempos de mayor conflictividad social, la resiliencia del sector de justicia es condición necesaria para alcanzar un contrato social inclusivo y justo; el acceso a la justicia es condición habilitadora para consolidar el tejido social. A tal fin, este capítulo propone una serie de lineamientos conceptuales y programáticos con propuestas prácticas y concretas para lograr que el acceso a la justicia sea un vehículo válido y efectivo de contención social y protección de los derechos humanos. En la construcción de esta "nueva normalidad mejorada", el acceso a la justicia pronta y cumplida se torna fundamental para componer, por un lado, el déficit de confianza en las instituciones del Estado, pero también para abordar las demandas de los distintos sectores sobre la base de un enfoque de inclusión y de protección de los derechos humanos, materializando el mandato de "no dejar a nadie atrás"[4].

Por esta razón es que se utiliza el concepto de justicia inclusiva, para asegurar un enfoque de transformación del sistema de justicia basada en servicios de calidad centrados en las personas, cercanos a la comunidad y eficientes. Se trata de transparentar los procesos de trabajo judicial en todas las jurisdicciones y de potenciar la carrera profesional y el sistema de evaluación de desempeño y ascensos. Todo ello con una impronta de soluciones innovadoras y digitalización del sector.

En el capítulo 3, se analiza el Estado de derecho y la administración de la justicia, así como su relacionamiento con el desarrollo humano. Para ello, se presenta inicialmente el marco conceptual donde se expone la articulación entre los conceptos justicia, desarrollo y derechos humanos. Un segundo apartado presenta un marco referencial de los derechos humanos y el Estado de derecho. Un tercer apartado aborda la relación entre género, Estado de derecho y desarrollo humano.

3 Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJA), *Honduras: La administración de justicia, la independencia del poder judicial y la profesión legal* (Honduras, 2003), https://www.corteidh.or.cr/tablas/29167.pdf

4 PNUD, *Innovación, resiliencia y transformaciones urgentes hacia una justicia inclusiva en América Latina y el Caribe* (Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020), https://www.undp.org/es/latin-america/publications/innovaci%C3%B3n-resiliencia-y-transformaciones-urgentes-hacia-una-justicia-inclusiva-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe

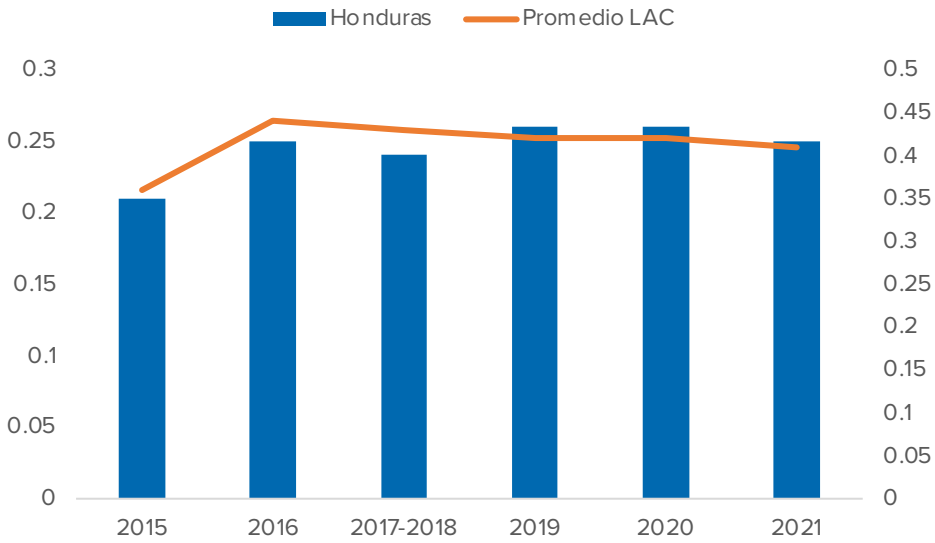
Posteriormente, se presenta una breve descripción del sistema de justicia hondureño en la que se toman en cuenta elementos que configuran el acceso a la justicia, tales como su arquitectura institucional, su presencia en territorio y otros factores que influyen en el acceso efectivo a la justicia, tales como el grado de independencia judicial, la corrupción, la impunidad y los desafíos que enfrenta el sistema.

Un quinto apartado aborda la justicia desde una definición más amplia que el concepto tradicional y se enfoca en las políticas sociales como mecanismos de inclusión.

Datos del PNUD y Latinobarómetro de las Américas indican que 8 de cada 10 hondureños consideran que el acceso a justicia es injusto. Asimismo, la misma fuente señala que 7 de cada 10 consideran que el acceso a la salud y la educación es injusto. Estos porcentajes son ligeramente superiores en relación con el promedio regional.

Aunque variable a lo largo del período 2015-2021, se ha observado una leve mejoría en la percepción sobre el sistema penal del país, como muestra el gráfico R6. Sin embargo, se encuentra la medición se encuentra por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (0.41 en 2021).

Gráfico R6 Justicia penal para Honduras según el World Justice Project (2015-2021)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos del World Justice Project, "Country Insight: Criminal Justice for Honduras, 2021", World Justice Project, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Honduras/Criminal%20Justice/

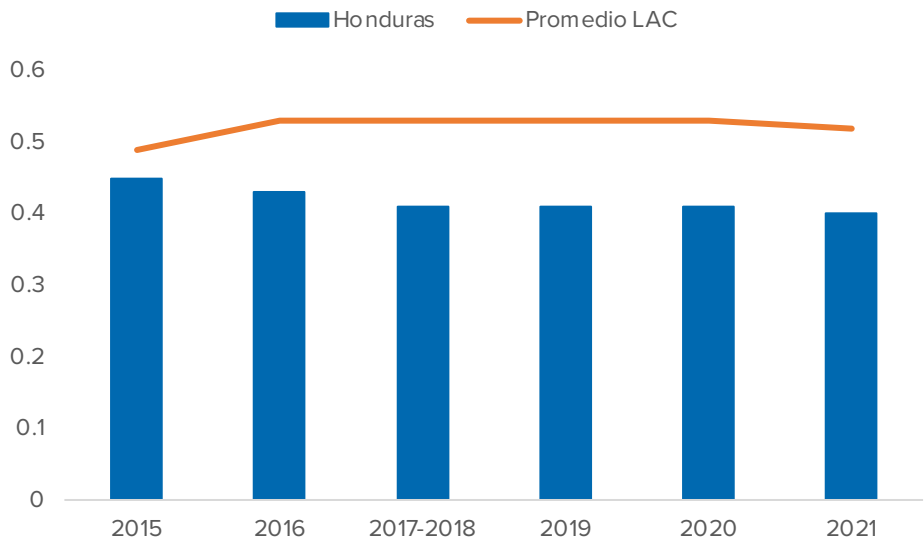
De acuerdo con el World Justice Project 2021, los subfactores en los que el sistema de justicia penal presenta mayores debilidades son los siguientes: "el sistema penal está libre de la influencia del gobierno inapropiado", con una puntuación de 0.15; y el factor "el sistema correccional es efectivo para reducir el comportamiento criminal", con una puntuación de 0.14. En tanto, el promedio de la región de América Latina y el Caribe se ubica en 0.48 y 0.28, respectivamente.

El subíndice de justicia civil mide si los sistemas de justicia civil son accesibles y asequibles, así como libres de discriminación, corrupción e influencia indebida por parte de los funcionarios pú-

blicos. Examina si los procedimientos judiciales se llevan a cabo sin demoras injustificadas y si las decisiones se ejecutan de manera efectiva. También mide la accesibilidad, imparcialidad y eficacia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos[5].

Como se observa en el gráfico R7, la percepción sobre el acceso a la justicia civil en el país ha decrecido entre 2015 (último año metodológicamente comparable) y 2021, encontrándose Honduras en el puesto 126 de 139, a nivel mundial, y en la posición 27 de 32, a nivel de la región latinoamericana.

Gráfico R7 Justicia civil para Honduras según el World Justice Project (2015-2021)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos del World Justice Project, "Country Insight: Civil Justice for Honduras, 2021", https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Honduras/Civil%20Justice/

De acuerdo con el World Justice Project, los subfactores relativos al acceso a la justicia con menor puntuación en 2021 fueron estos: "la justicia civil no está sujeta a demora irrazonable", con una puntuación de 0.26, y la "justicia civil está libre de la influencia incorrecta del gobierno", con una puntuación de 0.25. Mientras, el promedio de la región América Latina y el Caribe se ubicaba en 0.32 y 0.52, respectivamente.

Género, Estado de derecho y desarrollo humano

El enfoque de género es una parte esencial del Informe de Desarrollo Humano 2022 en Honduras. Partiendo del eje central del informe, es decir, el Estado de derecho, y de la definición de los tres pilares que se refuerzan entre sí, a saber: democracia, justicia y seguridad (y sobre la base de la teoría de cambio del informe), se puede destacar la relación entre género y Estado de derecho.

En Honduras, las brechas de género constituyen una de las formas de desigualdad más enraizadas en la sociedad y afectan en particular a las mujeres y las niñas (que conforman más de la mitad de la población); de este modo, esos desequilibrios se convierten en uno de los principales obstáculos para el progreso social y democrático del país. Esta situación exige una respuesta contundente para enfrentar este desafío central que, a la vez, puede convertirse en uno de los principales catalizadores para el avance y el logro de los ODS en el marco de la Agenda 2030.

5 World Justice Project, "Country Insight: Criminal Justice for Honduras, 2021", World Justice Project, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Honduras/Criminal%20Justice/

Un análisis reciente del PNUD (2019) subraya que la desigualdad de género refleja desequilibrios intrínsecos de poder, en los que se observan dos tendencias. Por un lado, se constata que estas son profundas y generalizadas, y están ligadas directamente a la distribución desigual de los avances derivados del desarrollo económico entre los diferentes estratos socioeconómicos. Por otro, tienden a ser más profundas en las áreas de mayor empoderamiento individual y poder social. Esto implica que es más fácil avanzar en las capacidades básicas, y más complicado, en las aumentadas. Lo anterior se refleja en el índice de normas sociales presentado en ese informe que explora los vínculos existentes entre las creencias sociales y la igualdad de género en múltiples dimensiones, y muestra que el sesgo contra la igualdad de género (normas de género) va en aumento en el mundo, en donde solo "uno de cada diez hombres (y una de cada siete mujeres) no mostró ningún tipo de sesgo claro en contra la igualdad de género"[6]. Asimismo, los países con los mayores sesgos "tienden a presentar mayores niveles de desigualdad de género".

Hacia una justicia inclusiva: garantizar la igualdad de oportunidades a través de las políticas sociales

En este apartado, este tema se aborda desde la perspectiva estatal, bajo la definición de que el Estado identifica, diseña e implementa las políticas sociales, con fin de propiciar mejores condiciones de vida de la población. En ese contexto, dentro del concepto de protección social, se analizan y se incorporan los temas de educación y salud. La conexión es directa porque una protección social universal asegura el desarrollo humano de la población vía la educación, la salud y el empleo definido por salarios justos.

El contexto de debilidad y fragilidad institucional, de la gobernabilidad democrática y del Estado de derecho ha limitado, además, la capacidad de compromiso con una agenda de mediano y largo plazo que desborde el período presidencial.

Los retos en materia de justicia (tanto penal como social) presentados a lo largo capítulo 3, así como en materia de seguridad, que se abordan en el capítulo 4, desafían a la nación a encontrar propuestas y alternativas para construir un camino viable y seguro hacia un desarrollo transformador. Para aportar en la construcción de ese camino, el capítulo 5 presenta un conjunto de propuestas estratégicas construidas colectivamente —y desde una visión multidimensional, inclusiva y de largo plazo— con el fin fortalecer el Estado de derecho y avanzar en la senda hacia un Estado con capacidades multidimensionales que permita solventar la multicrisis.

Capítulo 4. Seguridad y paz. Seguridad ciudadana y desarrollo humano

El análisis del capítulo 4, sobre la seguridad ciudadana en Honduras, se plantea desde el paradigma del desarrollo humano y el concepto de seguridad humana, y se afianza fuertemente en los preceptos del Estado de derecho. En este capítulo, se aborda la situación de la seguridad ciudadana y la violencia, la consolidación del desarrollo humano y el fortalecimiento institucional como elementos centrales en la reconstrucción del Estado de derecho. Por tanto, se ha segmentado en tres apartados. El apartado 4.1 establece una relación de naturaleza conceptual entre la seguridad ciudadana, el desarrollo humano y el Estado de derecho.

6 PNUD, *Más allá del ingreso,* 14.

El apartado 4.2 describe la situación, las características y las dimensiones de las expresiones de violencia que se han presentado en el país. Se busca retratar la situación y la importancia relativas de las armas de fuego en el contexto de la inseguridad ciudadana, el crimen organizado y los costos relacionados con este fenómeno más allá de las vidas humanas. También presenta un balance del pasado reciente sobre la confianza de la población en las instituciones del sector de la seguridad.

Finalmente, el capítulo cierra con el apartado 4.3 que enfatiza en la respuesta institucional frente a la inseguridad ciudadana, identifica el marco institucional y normativo que ha caracterizado al sector de seguridad en Honduras, así como las instancias de gobierno que forman parte de esta estructura en sus distintos niveles: fuerzas de seguridad (policía nacional, fuerzas armadas), el sistema penitenciario y las instancias a nivel local.

Marco conceptual de la seguridad ciudadana y el desarrollo humano

El paradigma del desarrollo humano fue concebido como un proceso de permanente fortalecimiento de las capacidades humanas, lo cual no se puede lograr si no es en el marco de la continua expansión de libertades y oportunidades.

Como una derivación de esta noción de desarrollo, el PNUD acuñó el concepto de "seguridad humana" con una connotación más amplia que las definiciones tradicionales de seguridad entonces imperantes centradas en la seguridad de las naciones. El nuevo concepto se refería a la seguridad y la protección de las personas ante amenazas crónicas o súbitas a sus necesidades[7], y a libertades que implican estar "libres de privaciones y libres de temores" (*free from want and free from fear*), las cuales fueron ampliadas después a la "libertad de humillación" (*freedom from indignity*). Así entendida, la seguridad humana es más que la protección y la resiliencia ante las amenazas al desarrollo humano: es también la construcción de espacios seguros para que el desarrollo humano pueda seguir prosperando.

La seguridad ciudadana se configuró como una dimensión derivada del concepto de seguridad humana, referida específicamente a los riesgos y amenazas al despojo de los derechos de las personas, como resultado de distintas formas de violencia criminal. Entendida desde la perspectiva del desarrollo humano, la seguridad ciudadana es "la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros"[8]. La importancia de esta dimensión para el desarrollo humano se reconoce, por parte del PNUD, al destacar que "los altos niveles de violencia armada e inseguridad tienen consecuencias destructivas para el desarrollo de un país, afectan el crecimiento económico y resultan a menudo en agravios arraigados que pueden extenderse por generaciones"[9].

Así, la naturaleza multidimensional de la seguridad ciudadana invita a la consideración de diversos factores explicativos de los fenómenos de la violencia y la delincuencia. Aunque la literatura sobre el tema identifica diversas tipologías de los factores de riesgo, dadas las condiciones del país y su peso relativo en la configuración de los escenarios de seguridad, en el caso de Honduras, se podrían considerar de especial relevancia factores como los siguientes: socioeconómicos, comu-

7 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994).
8 PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: Venciendo el temor.* (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica (San José: Editorama, S. A., 2005).
9 PNUD, "Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas" (2022), https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html

nitarios y familiares que impactan a la población joven; institucionales asociados a la acción de la justicia penal y la impunidad frente al delito; y de impacto más directo, como las armas de fuego, las pandillas y el crimen organizado.

Características y dimensiones de las expresiones de violencias

La inseguridad ciudadana se convirtió en uno de los principales problemas que afectan a la población hondureña desde hace más de dos décadas. Para el año 1999, los estudios de opinión ubicaban el crimen y la violencia como el problema que más preocupaba a la ciudadanía, al punto de que el huracán Mitch, que golpeó con una fuerza inusitada al país en 1998 con efectos devastadores, no logró desplazar la preocupación por la delincuencia, la cual se ubicó 15 puntos arriba del fenómeno climático.

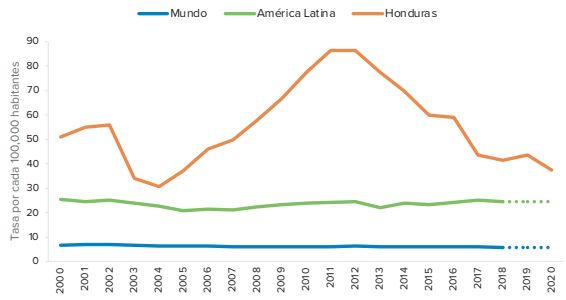
A partir de 2013, comenzó a revertirse la tendencia al alza que el país venía experimentando desde mediados de la década del 2000, en varios de los indicadores relacionados a la violencia —como las tasas de homicidios, femicidios y extorsión, las cuales fueron acompañadas por una disminución de los niveles de victimización y de la percepción de inseguridad—. Sin embargo, las mejoras en estos indicadores no han sido suficientes para sacar al país de la categoría de los más violentos del mundo: en 2019, la tasa de homicidios de 45 por 100,000 habitantes, más del doble de la tasa promedio de América Latina, de 21.7, y más de siete veces la tasa promedio mundial, de 6.1; y la tasa de femicidios era casi el doble del promedio latinoamericano y el triple del promedio mundial, como muestra el gráfico R8.

La prevalencia de una alta tasa de muertes violentas y femicidios en Honduras contribuye negativamente a las posibilidades de avances en el desarrollo humano de las mujeres y, por ende, de la sociedad entera. Cabe mencionar que, a diferencia de la mayoría de los países de la región, pero al igual que en El Salvador y Guatemala, en Honduras los casos de femicidio no se concentran en el ámbito de las relaciones de pareja, sino que están más vinculados a las diversas formas de violencia social. En la sociedad hondureña, la violencia contra las mujeres y las niñas se ha visto agravada por las nuevas dinámicas violentas vinculadas al crimen organizado y a las maras y pandillas, así como por la pandemia del COVID-19, en la que se ha visto un aumento de los casos de violencia doméstica e intrafamiliar.

Adicionalmente, la niñez y la juventud están expuestas a contextos de alta peligrosidad y riesgo de muerte violenta. Cuando se analiza el comportamiento de los homicidios entre la población más joven del país —niños, niñas y adolescentes—, se observa que entre el 80 % y el 90 % de estos casos se concentran en el rango de edades de 12 a 17 años, alrededor de un 70 % de los mismos son cometidos en espacios públicos y con armas de fuego, y cerca de un 50 % está motivado en ajustes de cuentas.

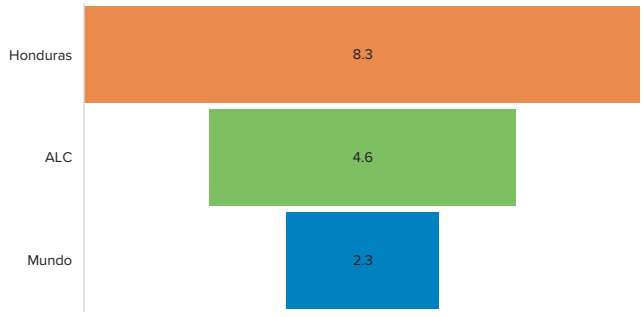
Gráfico R8 Homicidio, femicidio, denuncia y victimización

Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes entre 2000 y 2020.



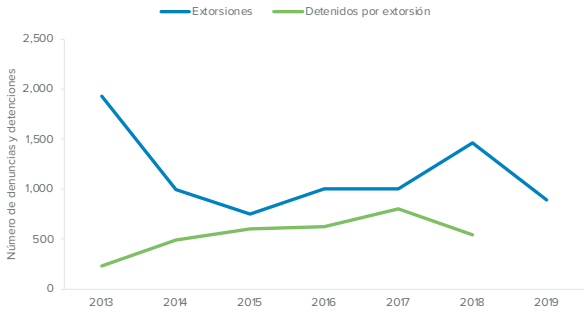
Fuente: Laura Chinchilla y Julieta Castellanos, con datos del Estado de la Región (2000-2003), IUDPAS/UNAH (2004-2012) e InfoSegura-PNUD (2013-2019), para Honduras; de UNODC, para la información mundial (hasta 2018), y estimaciones propias con información de UNODC, para América Latina (hasta 2018)

Tasa de femicidio en 2018.



Fuente: Laura Chinchilla y Julieta Castellanos, con datos oficiales de Honduras y de UNODC para América Latina y el mundo

Denuncias y detenciones por el delito de extorsión entre 2013 y 2019



Nota. Diversas hipótesis (que se abordan en el análisis sobre seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho en Honduras 2000-2019) han sido identificadas en relación con la disminución de los delitos de extorsión: (a) el mayor número de detenciones ligadas a este delito, (b) mayores niveles de judicialización y resolución de estos conflictos y (c) problemas de subregistro ante la negativa de las víctimas a denunciar (Infosegura/UNDP/USAID 2018).

Fuente: Laura Chinchilla y Julieta Castellanos, con base en datos de Infosegura/UNDP/USAID y Fuerza Nacional Antiextorsión, Ministerio Público

Personas que dicen haber sido víctimas de la delincuencia entre 2014 y 2019.

Fuente: Laura Chinchilla y Julieta Castellanos, con datos de IUDPAS/UNAH/NDL, 2014, y IUDPAS/UNAH/NDL, 2019

SECCIÓN TERCERA

Hacia un Estado con capacidades multidimensionales para la transformación

La sección tercera incluye el capítulo 5: “Desafíos y ejes estratégicos para la transformación del Estado”, que se divide en seis apartados. El apartado 5.1 presenta la vinculación de la multicrisis con la necesidad de impulsar los procesos de concertación orientados a un contrato social, a fin de resolver los problemas estructurales de Honduras, temática presentada tanto en la sección primera, con la caracterización del desarrollo humano en el país, como en la sección segunda, que analiza el funcionamiento del Estado de derecho. En el apartado 5.2, se plantean los desafíos estratégicos del país, con una visión articulada y multidimensional de sus problemas. El apartado 5.3 propone un Estado con capacidades multidimensionales como fundamento central para alcanzar el desarrollo sostenible y la transformación, sin la cual es inviable implementar y lograr las soluciones principales. El apartado 5.4 desarrolla los ejes estratégicos nacionales, a partir del análisis realizado, que incluye ocho líneas estratégicas y 50 políticas públicas centradas en el Estado de derecho y su vinculación con las políticas económicas, sociales y ambientales. El apartado 5.5 presenta las condiciones y criterios para la implementación de esas políticas públicas. Finalmente, el apartado 5.6 propone el camino que sigue para que la Honduras imaginada sea posible.

Capítulo 5 Desafíos y ejes estratégicos para la transformación del Estado

La característica de una multicrisis de país y las debilidades del Estado de derecho hacen necesario articular un conjunto de propuestas que se centran en ocho ejes estratégicos: (a) reformas al sector de justicia con inclusión; (b) reformas político-electorales, (c) reformas a la seguridad ciudadana, (d) descentralización con planificación del desarrollo y enfoque prospectivo, (e) políticas sociales inclusivas que consideran la protección social, (f) políticas económicas verdes de desarrollo humano orientadas a la concertación fiscal, (g) políticas de equidad de género e (i) políticas de transformación digital. Todas estas propuestas estratégicas deben contar con un enfoque multidimensional, prospectivo e inclusivo.

Los desafíos estratégicos de país

Los problemas estructurales representan una amenaza profunda a la calidad de vida y a la convivencia pacífica de la sociedad hondureña. Aquellos que provienen del siglo XX y que todavía no se resuelven, se proyectan y profundizan hoy en día, y, ante la presencia de eventos coyunturales como la pandemia de COVID-19 y la recesión global, desencadenan escenarios muy complejos y volátiles que ponen en riesgo y amenazan las capacidades acumuladas. La resiliencia espera a las personas, pero también a las sociedades. En cierta manera, en esa óptica, se maneja un Estado resiliente con capacidades multidimensionales.

Para superar las disfuncionalidades estructurales que anclan el despliegue de las potencialidades del país, es indispensable ocuparse de los desafíos estratégicos. Para el caso hondureño, se pueden mencionar al menos ocho desafíos indicativos de la disputa por el sentido y la dirección del futuro (véase diagrama R4).

Diagrama R4 Estado de derecho, desigualdades, crecimiento económico y políticas sociales

Fuente: Equipo Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021)

El país enfrenta ocho desafíos que requieren una mirada integradora y enfoque multidimensional de abordaje. No hay espacio ni oportunidad para abordajes únicamente sectoriales. La complejidad y la profundidad de la multicrisis plantean, como la salida metodológicamente y práctica, la vía multidimensional:

1. Recuperar el Estado de derecho y avanzar en la consolidación de una democracia eficaz.
2. Generar capacidades estatales para diseñar y ejecutar políticas de Estado para la transformación.
3. Reorientar y repensar el modelo económico hacia un enfoque basado en ventajas.
4. Propiciar una política fiscal para financiar el desarrollo humano en forma sostenible, que sea inclusiva y eficiente.
5. Ampliar las capacidades para diseñar e implementar políticas sociales inclusivas centradas en el desarrollo y los derechos humanos.

6. Formular e integrar las políticas de protección ambiental a la economía, con un enfoque multidimensional.

7. Fortalecer y profundizar el enfoque de género en las políticas públicas.

8. Integración supranacional autónoma y multidimensional.

Elementos estratégicos para repensar el Estado hondureño en el siglo XXI

Un Estado de derecho pleno, eficiente y transparente es fundamental para las grandes transformaciones del país. Honduras requiere de un Estado transformado con capacidades multidimensionales que no solo responda a los desafíos de la multicrisis, sino que también tenga una mirada de futuro y una capacidad de visualizar y desarrollar cursos de acción para sus políticas estratégicas. En el diagrama R5, se presentan algunos elementos estratégicos para repensar el Estado hondureño en el siglo XXI.

Diagrama R5 Hacia una visión estratégica del Estado hondureño en el siglo XXI 2021-2030

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

Un Estado con capacidades multidimensionales que supere la multicrisis y conduzca a la transformación requiere de tres elementos que emergen del análisis del diagrama anterior:

1. Para países como Honduras, es esencial una transformación del Estado, lo que conlleva la necesidad de incrementar la capacidad estatal, la cual se define por un conjunto de cinco capacidades articuladas y sinérgicas: (a) capacidad de integrar, (b) capacidad de prospectiva, (c) capacidad de concertación —política—, (d) capacidad de innovación social y (e) capacidad de liderazgo transformador. Son esenciales para el éxito en las transformaciones en el siglo XXI y en la respuesta efectiva a los desafíos ya señalados.

2. Asimismo, se precisa de políticas públicas con las siguientes características: multidimensionales, universales, integrales, inclusivas y prospectivas. Es un desafío enorme para cualquier Estado. Pero para el funcionamiento de países como Honduras, es impostergable. La evidencia académica y técnica mostrada en este informe enfatiza la urgencia de repensar el país, transformar profundamente el Estado y la democracia, y asegurar el desarrollo humano y la gobernabilidad.

3. Para alcanzar un Estado transformado, se requiere de, al menos, tres reformas que son imprescindibles. Primero, el Estado tiene que funcionar con una independencia de poderes como el fundamento principal. Segundo, es preciso una democracia transparente y libre del control partidario político. Tercero, es necesario un servicio profesional público renovado y sostenible en toda la Administración pública. Sin estos tres elementos, toda la arquitectura de un Estado que responda con eficacia, transparencia y prontitud a los problemas de la sociedad hondureña del siglo XXI será inviable.

Además, grandes desafíos para el país surgen como resultado de la pandemia de COVID-19, la cual no representa solo una crisis sanitaria. Debe reconocerse que, por su magnitud, se trata de una crisis sin precedentes que requiere de soluciones innovadoras, como la redefinición del contrato social entendido como la búsqueda de nuevos acuerdos políticos y sociales que puedan garantizar la prosperidad económica, la paz y la cohesión social.

Ejes y propuestas estratégicos de políticas públicas

Se presenta un conjunto de 6 ejes estratégicos y 2 líneas transversales que, en su conjunto, representan 8 ejes estratégicos y su fundamento, y 50 recomendaciones de políticas y estrategias orientadas a fortalecer el Estado de derecho. Es importante destacar que las mismas propuestas están centradas en una secuencia que va de lo global a lo específico, pero articula un fundamento y un conjunto de recomendaciones estratégicas iniciales para orientar el camino hacia su implementación. El diagrama R6 detalla los ejes estratégicos que se han abordado para el Informe de Desarrollo Humano.

Diagrama R6 Visión de los ejes estratégicos para la transformación nacional (2022-2030)

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

Eje estratégico 1: Reformas para un sector de justicia inclusivo y transparente

Fundamento

Los altos niveles de corrupción e impunidad en el país han provocado un debilitamiento sistemático del Estado de derecho, una desaceleración de los procesos democráticos y una grave fractura en la capacidad del Estado de cumplir con la responsabilidad de garantizar los derechos individuales y colectivos de la población. La reducida capacidad estatal para afrontar la corrupción ha traído consigo la degradación de las condiciones de vida del ser humano, el agotamiento de las capacidades institucionales y el fraccionamiento del contrato social.

El crecimiento de las espirales de impunidad y los altos niveles de violencia y desigualdad hacen un imperativo para la sociedad la recomposición del sistema de justicia, sobre la base de un enfoque de independencia y equilibrio de los poderes del Estado, y del fortalecimiento del desarrollo humano y de mecanismos democráticos que afianzan el Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos, en especial de las personas y grupos más vulnerables.

Eje estratégico 2: Reformas político-electorales e institucionales transformadoras

Fundamento

El país necesita progresar en el fortalecimiento y la consolidación de una democracia que retome las reformas desarrolladas desde 2004 y que se intentaron realizar en 2019 y 2020. Se requiere aún de un conjunto de elementos esenciales para avanzar en un fortalecimiento democrático. En ese contexto, existen reformas político-institucionales en el ámbito del Congreso Nacional que deben de asegurar una independencia de los tres poderes, a fin de que funcionen un balance y un contrabalance que den transparencia y fortalezcan la democracia del Estado hondureño.

Eje estratégico 3: Reforma en seguridad ciudadana para el desarrollo humano

Fundamento

Es fundamental que la consigna principal que oriente las políticas de Estado en materia de delincuencia juvenil sea la prevención. Sin programas de intervención focalizada en sectores de riesgo y en población joven, con un enfoque integral e interinstitucional, Honduras podría exponerse a un comportamiento episódico de delincuencia y violencia. Dicho de otro modo, a periodos de relativa calma ante las acciones de control —sean estas de mano dura, producto de transacciones con los grupos criminales— seguidos de lapsos de reactivación de la violencia, con la liberación de los detenidos o con cada negociación rota por relevos en los liderazgos o la recomposición del control territorial de las pandillas.

La prevención social del delito dentro de la población joven del país se vuelve más imperativa dadas las condiciones de riesgo que está generando la pandemia y los altos flujos migratorios, que incluyen a niños, niñas, adolescentes y jóvenes no acompañados.

Eje estratégico 4: Descentralización con planificación del desarrollo y prospectiva

Fundamento

Los enormes rezagos sociales y económicos de la población, expresados en pobreza extrema, desempleo y desigualdad, hacen necesario un enfoque de desarrollo que considere una distribución territorial de recursos más eficiente y, al mismo tiempo, mecanismos de fortalecimiento democrático.

En ese contexto, la descentralización puede cumplir una triple función: (a) ayudar a la democratización, en términos de decisiones locales de la ciudadanía; (b) consolidar la prestación de servicios públicos en un marco institucional descentralizado; y (c) orientar recursos para el financiamiento de las áreas conectadas con el desarrollo humano —como educación, salud, empleo productivo y servicios públicos—. Pero también es necesario considerar los procesos de descentralización enmarcados en una visión del concepto de planificación del desarrollo vinculado con la prospectiva como un instrumento de eficacia en la gestión nacional, regional y local.

Eje estratégico 5: Políticas sociales inclusivas en protección social

Fundamento

Pese al crecimiento económico sostenido y al incremento del gasto en protección social durante 2010-2019, la informalidad laboral, la desigualdad de ingresos y las tasas de pobreza no registraron mejoras sustanciales. Esto indica que el actual sistema de protección social hondureño (que comprende tanto la seguridad social como los programas de asistencia social) no está cumpliendo plenamente sus objetivos.

En parte, esto se debe a que la protección social se caracteriza por una variedad desarticulada de programas contributivos y no contributivos para grupos específicos de la población, lo cual genera distorsiones en el mercado laboral, ya que grava al empleo formal y subsidia el trabajo informal; a su vez, esto ocasiona que haya más empleo informal y de baja productividad, y que se genere, además, un círculo vicioso de pobreza y desigualdad.

Un sistema de protección social financiado completamente por la tributación general contribuiría a eliminar los incentivos para la informalidad laboral y garantizaría un acceso universal e inclusivo (basado en derechos y no en el tipo de inserción laboral).

Eje estratégico 6: Política económica verde para el desarrollo humano sostenible

Fundamento

El sistema tributario es regresivo; la evasión fiscal, elevada; y la presión tributaria, por arriba del promedio de Centroamérica, pero abajo del de América Latina y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los costos de cerrar la brecha de protección social y mejorar los niveles de la educación y salud (tanto en cobertura como en calidad, lo cual incluye también el avance tecnológico a través de una actualización y la transformación digital en el sector educativo público) son elevados.

Lo anterior hace necesaria una profunda reforma fiscal que se oriente a una mejor eficacia de los recursos, mayor transparencia y mejores resultados en la inversión y el gasto público. Esta reforma debe centrarse en mejorar la equidad, la eficacia, la transparencia de la política tributaria y la priorización del gasto público en tres dimensiones esenciales del desarrollo humano: la protección social, la educación y la salud.

Eje estratégico 7: Política de transformación digital (eje transversal)

Fundamento

La dinámica del escenario mundial se centra en la intensificación de la transformación digital como un medio para facilitar el desarrollo humano. En ese sentido, la propuesta recoge elementos centrales de la transformación digital con un enfoque multidimensional y transversal orientado a optimizar y acelerar el desarrollo humano, con criterios tanto para la gestión pública como para la actividad privada. Estos elementos se integran en políticas, regulaciones, aplicaciones e instituciones. La participación de las agencias de cooperación internacional es clave.

Eje estratégico 8: Política de igualdad de género (eje transversal)

Fundamento

En Honduras, las brechas de género constituyen una de las formas de desigualdad más enraizadas en la sociedad, que afectan en particular a las mujeres y las niñas (más de la mitad de la población). Esta realidad se convierte así en uno de los principales obstáculos para el progreso social y democrático del país (una correlación negativa entre Índice de Desigualdad de Género y el Índice de Democracia Global).

En Honduras existe un reconocimiento de los derechos de las mujeres y las niñas, reflejado en la adopción de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y en la adecuación y la armonización de esos compromisos con el derecho nacional. Este ha sido un proceso político y social complejo que ha tomado más de seis décadas (desde 1955, con el derecho de las mujeres al sufragio) y con un hito histórico a partir de la CEDAW (1980), en cuanto a la protección de los derechos de las mujeres, como referencia en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y con el impulso de la agenda política de las mujeres desde ese periodo.

Reflexión final

La Honduras transformada: reencuentro y reconciliación. Se trata de un espacio de construcción colectiva. Se ha hecho referencia a la historia del país no como pasado sino también como fundamento del presente y de la actual Honduras, proyectando con imaginación la Honduras futura, la Honduras que es posible con el apoyo y el compromiso de todos los hondureños, en un reencuentro y una reconciliación, pero también con la visión estratégica adecuada en relación con un Estado con capacidades multidimensionales y en la construcción ciudadana centrada en ejes y políticas estratégicas orientados fundamentalmente a los jóvenes, a las mujeres y a las poblaciones afrodescendientes como un eje necesario para construir la agenda de desarrollo y transformación.

La Honduras que imaginamos es posible.

INTRODUCCIÓN

La multicrisis que vive Honduras, profundizada por el COVID-19, refuerza la necesidad impostergable de avanzar hacia un Estado de derecho pleno que responda y permita superar esta situación, y, con ello, sentar las bases de un proceso profundo de transformación nacional.

El Informe de Desarrollo Humano, centrado en el Estado de derecho como fundamento de las transformaciones institucionales urgentes para adaptarnos al escenario actual de recuperación de la multicrisis y de proyección prospectiva del futuro del país, es una contribución desde el enfoque de desarrollo sostenible. Con esa finalidad, este documento se articula en tres secciones. La primera contiene un análisis del desarrollo humano del país con una mirada que abarca 20 años (desde el inicio del siglo XXI) y el impacto del COVID-19, para mantener una perspectiva de temporalidad histórica amplia y objetiva bajo el supuesto de que los problemas de la nación son estructurales y han sido agudizados por el efecto de la pandemia.

En la segunda sección, se presenta el Estado de derecho como el fundamento de las grandes transformaciones, y se le concibe así, como la base del desarrollo humano y de la transformación. Para ello, se ha realizado un ejercicio objetivo de análisis de la realidad de esta forma de organización política, a través de entrevistas, conversatorios y talleres nacionales e internacionales, incluido un análisis con aportes relevantes de académicos y políticos reconocidos de América Latina. Los pilares del Estado de derecho —que se centran en el desarrollo y la justicia, la democracia y la seguridad y la paz— son aspectos esenciales que derivan en los derechos humanos, la institucionalidad, el sistema político y las políticas económicas y sociales.

Por último, la tercera sección presenta una agenda ciudadana para la transformación con propuestas estratégicas. Por tanto, el Informe de Desarrollo Humano es también un instrumento de incidencia ciudadana para implementar las propuestas.

TERESITA'S
SOUVENIRS

SECCIÓN PRIMERA

DE LA MULTICRISIS HACIA LA TRANSFORMACIÓN

“Los tiempos pasados obra siempre en los presentes
y en lo que existe está oculto el germen de lo que
ha de suceder”.

José Cecilio del Valle, prócer hondureño

C A P Í T U L O 1

CARACTERIZACIÓN SOBRE EL DESARROLLO HUMANO

MENSAJES PRINCIPALES

Como se desprende de esta sección primera y de la "Caracterización socioeconómica, política y ambiental: Hallazgos y tendencias 2000-2020"[1]:

1. Honduras enfrenta una multicrisis —diversas crisis en los ámbitos social, económico, político y ambiental, que se manifiestan y refuerzan en forma simultánea— que debe superarse. Su origen se remonta al siglo XX, a partir de problemas estructurales y rezagos profundos no resueltos, y se profundizó con la llegada del COVID-19 en 2020. Reconocerla es esencial para iniciar un camino hacia la transformación.

2. Entre los desafíos estructurales que enfrenta el país, destacan: el crecimiento insuficiente y de escaso impacto para reducir las desigualdades y la pobreza; la falta de empleos altamente productivos y suficientes para absorber la creciente fuerza laboral; los altos niveles de informalidad; el desequilibrio en las finanzas públicas; los bajos grados de protección social; la desigualdad estructural que impacta a las mujeres y los elevados crónicos índices de violencia que, si bien se han reducido, continúan muy por encima de la media latinoamericana y mundial. También persisten los retos relacionados a las condiciones de desventaja en los ingresos, el empleo y la participación política que afrontan las mujeres, los pueblos originarios y afrodescendientes, y la población con discapacidad. Además, se suman las crisis ambientales que se han profundizado en los últimos 20 años.

3. En las últimas tres décadas, Honduras ha presentado avances moderados que se reflejan en el Índice de Desarrollo Humano y sus componentes. Sin embargo, estos progresos, en comparación con el resto de países de la región, han sido cada vez más moderados e insuficientes para cerrar las brechas. En el plano subnacional, es de especial preocupación que aun los departamentos con mayor desarrollo humano en el país se encuentran lejos de alcanzar los logros esperados en los aspectos básicos de este paradigma: esperanza de vida, educación e ingresos.

4. El Estado de derecho se ha debilitado sistemáticamente en los últimos 20 años, con crisis recurrentes de gobernabilidad (en particular, desde 2009) que han afectado a la población, así como a la capacidad estatal de responder a las demandas sociales crecientes, y han desacelerado los avances en el desarrollo humano.En concreto, se trata de: (a) debilidades en la gestión de información para la formulación de políticas públicas, así como para el diseño, la implementación y la evaluación de las mismas y de los marcos normativos que requieren de actualizaciones para adaptarse al contexto actual; (b) retrocesos en el campo de los derechos humanos; (c) recrudecimiento de narrativas alejadas del Estado de derecho (que potencian las expresiones de discriminación) y de prácticas institucionales poco transparentes; (d) reducción del espacio cívico clave para la generación de debates y la construcción de consensos; y (e) polución informativa en la era de los dispositivos digitales, entre otros.

5. La profundización de la multicrisis y el escenario de incertidumbre en una época en la que se vive con el COVID-19 muestran el enorme desafío que el país enfrenta y la necesidad de avanzar hacia un Estado con capacidades multidimensionales y contar con una ruta estratégica para solventar las múltiples crisis.

1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Caracterización socioeconómica, política y ambiental: Hallazgos y tendencias 2000-2020* (Honduras: PNUD, 2022).

CAPÍTULO 1.
CARACTERIZACIÓN SOBRE EL DESARROLLO HUMANO

"La pandemia no ha producido todos los males que estamos viviendo, sino que los ha profundizado. Se ha encontrado con nuestros déficits estructurales. Y es por esto mismo que tiene fundamental importancia el hacer las cosas distintas, eliminar los vicios democráticos, en estos tiempos de recuperación [...]. Para enfrentar el reto de la fragilidad de nuestro desarrollo, tenemos que medirlo de una manera mucho más multidimensional para estar de forma permanente conscientes de lo que tenemos que hacer en términos de políticas públicas. Cuando hay una medición deficiente, tomamos decisiones ineficientes".

Rebeca Gryspan, secretaria general de la UNCTAD, Taller Internacional de Estado de Derecho para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022

El capítulo 1 de la sección primera tiene como objetivo presentar un análisis del desarrollo humano en Honduras. Para ello, se ha dividido en cinco apartados. El primero (1.1) ofrece una visión del paradigma de desarrollo humano, en la que se toma en cuenta un enfoque multidimensional como aproximación teórica y práctica, así como una valoración del contexto nacional con el fin de identificar caminos efectivos e integrales para tratar los problemas del desarrollo desde una visión integral y holística[2].

El apartado 1.2 presenta una visión global e integradora del país y percepciones ciudadanas en cuanto a los logros y desafíos de su desarrollo humano desde antes de la pandemia. Se incluyen elementos fundamentales de tendencias, sinergias, déficits y potencialidades, con miras a perfilar las características de Honduras. La aspiración es introducir las visiones e ideas motores que guían al Informe de Desarrollo Humano y al respectivo análisis, desde la perspectiva territorial, en sus dimensiones nacional, departamental y municipal. El análisis se ha enriquecido con la construcción del Atlas de Desarrollo Humano[3].

Después, el apartado 1.3 se ocupa de la visión del contexto internacional y regional en el que se inserta Honduras, de la dinámica mundial y de la geopolítica de la región, con vistas a que la comprensión del país como nación independiente sea valorada en un escenario muy movido, complejo y volátil, con elementos de incertidumbre, pero, al mismo tiempo, de oportunidades. Si bien los niveles de desarrollo humano han sido impactados negativamente por el COVID-19, emergen oportunidades para reconstruir tanto una visión integradora como un nuevo camino hacia las grandes transformaciones que se necesitan.

Luego, en el apartado 1.4, se expone la dinámica de la sociedad hondureña. Se trata de una mirada desde el desarrollo humano explicada en varios subapartados que abordan los desequilibrios territoriales en tres ámbitos: nacional, departamental y municipal, así como los logros cada vez más

2 Los indicadores presentados en este documento fueron identificados en fuentes nacionales e internacionales.

3 *PNUD, Atlas de Desarrollo Humano: desequilibrios y potencialidades regionales* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022). El objetivo de esta herramienta es proporcionar información en un nivel subnacional —principalmente en el ámbito departamental y, en menor medida, municipal— de indicadores de desarrollo, para complementar la visión que expresan los índices de desarrollo humano en dimensiones como la seguridad ciudadana, el medio ambiente, la educación y la salud, entre otras.

modestos en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), con análisis específicos en cuanto al IDH ajustado por la Desigualdad (IDH-D) y el IDH ajustado por las presiones planetarias (IDH-P), y también respecto al desarrollo de género y la desigualdad de género. Los efectos del COVID-19 y de la tormenta tropical Eta y el huracán Iota en el desarrollo humano se presentan en el apartado 1.5, el cual, a través de varios subapartados, expone el impacto de la pandemia en la actividad económica, el empleo, la pobreza y la desigualdad, así como en la salud y la educación, y los daños socioeconómicos ocasionados.

1.1. La visión del paradigma de desarrollo humano: el enfoque multidimensional como aproximación teórica y práctica, y una valoración del contexto

El Informe de Desarrollo Humano 2022 es el noveno reporte elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su visión vigente se nutre del paradigma de desarrollo humano[4] impulsado por el PNUD desde 1990. El concepto de libertades humanas y capacidades está en el centro de este paradigma. Por ende, también la gente como la riqueza central de una nación y como génesis de esta definición.

Las primeras aproximaciones en la medición del desarrollo humano comenzaron con la publicación del primer Informe sobre Desarrollo Humano en 1990, en el cual se realizaba una evaluación mediante un índice que reflejaba la esperanza de vida, el alfabetismo y el dominio sobre los recursos para el disfrute de un nivel de vida decente[5].

El enfoque innovador de este indicador compuesto se ubicaba en un contexto en el que las mediciones convencionales del progreso y el bienestar de los países se basaban únicamente en el PIB per cápita. A pesar de tal propuesta, algunos autores[6] sugieren que el IDH es una medida reduccionista porque contempla solo un grupo de posibles decisiones humanas.

Aunque el concepto de desarrollo humano es mucho más profundo que lo captado en un índice compuesto de indicadores estadísticos. Sin embargo, como puede verse en el recuadro 1, para medir comparativamente sus progresos, se requiere de un instrumento simple, como el IDH, que refleje los logros en tres dimensiones básicas: vivir una vida larga y saludable (representada por la variable “esperanza de vida al nacer”), el acceso a conocimientos (calculado por medio de las variables “años esperados de escolaridad” y “años promedio de escolaridad”) y un nivel de vida digno (medido a través del ingreso)[7].

En los treinta años transcurridos desde el primer informe, se reconoce y es evidente que el desarrollo humano va más allá del crecimiento económico. De ahí que, de este paradigma, emerja con fuerza el enfoque multidimensional[8] que aborda los problemas del desarrollo desde una visión integral y holística, nunca más sectorial o parcial.

4 Para más detalles relativos al paradigma de desarrollo humano, consultar PNUD, *Marco conceptual, metodológico y estadístico del Informe de Desarrollo Humano* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022).
5 PNUD, *Desarrollo Humano informe 1990* (Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores, 1990).
6 Gustav Ranis, Frances Stewart & Emma Samman, “Human Development: Beyond the Human Development Index,” *Journal of Human Development*, Volume *7, Issue* 3 (22 February 2011): 323-358, https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/146498806008159
7 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2020.*
8 PNUD, *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso* (New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016).

Recuadro 1 Desarrollo humano: algunos conceptos claves para su medición

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un índice compuesto que se centra en tres dimensiones básicas del desarrollo:

1. La capacidad de llevar una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer.
2. La capacidad de adquirir conocimientos, medida por los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolaridad.
3. La habilidad de lograr un nivel de vida decente, que se mide en términos del ingreso nacional bruto per cápita.

Para aproximar el desarrollo humano de manera más integral, entre 2010 y 2020, el Informe de Desarrollo Humano incorporó otros índices compuestos que complementan al IDH y que recogen algunas dimensiones del desarrollo que no se estaban contemplando anteriormente. Estos son:

1. El IDH ajustado por la Desigualdad (IDH-D), el cual descuenta el IDH según el grado de inequidad en cada dimensión.
2. El Índice de Desarrollo de Género (IDG), el cual compara los valores del IDH de hombres y mujeres en tres dimensiones: la salud (medida como la esperanza de vida al nacer de mujeres y hombres), la educación (evaluada a través de los años esperados de escolaridad de las niñas y los niños, y el promedio de años de escolaridad de las mujeres y los hombres adultos de 25 años o más) y el control sobre los recursos económicos (calculado según el ingreso nacional bruto (INB) per cápita estimado de mujeres y hombres).
3. El Índice de Desigualdad de Género (GII), que refleja las disparidades basadas en el género en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y actividad económica.
4. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que identifica las múltiples privaciones superpuestas que sufren las personas en tres dimensiones: salud, educación y nivel de vida.
5. El IDH ajustado por Presiones Planetarias (IDH-P), que mide el nivel de desarrollo humano ajustado por las emisiones de dióxido de carbono por persona y la huella material per cápita para tener en cuenta la presión humana excesiva sobre el planeta.

En suma, según el IDH, el progreso en cuanto a desarrollo humano se captura con indicadores trazadores de salud (esperanza de vida al nacer), educación (años promedio de escolaridad, años esperados de escolaridad) y nivel de ingresos (INB per cápita), ajustados por desigualdad, equidad de género y presiones planetarias. De esta forma el IDH verifica que el progreso en los ámbitos principales se esté dando de manera incluyente y equitativa.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano 2020, Technical notes, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf

Como se afirma en el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe denominado "Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso":

> ¿Por qué hablar de un progreso multidimensional? ¿Qué significa y cómo puede ayudar a enfrentar los nuevos retos del desarrollo de la región? Significa, en primer lugar, trascender el uso del ingreso per cápita, de ritmo de crecimiento económico y del PIB como criterios privilegiados para medir el nivel de desarrollo de los países de renta media y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). [...] En segundo lugar, apunta a construir políticas intersectoriales, holísticas y universales para dar respuesta a los problemas multidimensionales del desarrollo. Desde la publicación del primer Informe de Desarrollo Humano de 1990, pasando por la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi de 2009 y la reciente aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, emerge una demanda creciente de acciones de políticas más integrales. No es suficiente avanzar "brecha por brecha", es preciso adoptar un enfoque multidimensional de acción[9].

En concreto, el enfoque multidimensional plantea al menos tres principios (universalidad, integración e inclusión):

1. La universalidad, que considera tanto los objetivos como las metas definidas con y para todos los actores. Aquí cabe resaltar que un aspecto esencial reconocido en el Informe Regional de Desarrollo Humano 2016 es que la universalización no implica uniformidad sino diferenciación.

2. El sentido de integración de todas las dimensiones económicas sociales y ambientales; una agenda del desarrollo y nunca más una agenda sectorial.

3. El compromiso de inclusión de todas las personas.

Para un país como Honduras, con rezagos sociales y económicos que son estructurales, los retos del desarrollo no se agotan con la educación y la salud, y "nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amanece la sostenibilidad ambiental del planeta, puede considerarse progreso"[10].

La construcción del nuevo Informe de Desarrollo Humano 2022 se orienta a plantear propuestas transformadoras de última generación para el desarrollo sostenible de Honduras. En ese sentido, se articula con los esfuerzos nacionales dirigidos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se exponen en el diagrama 1, y sus prioridades[11], planteados y repensados para una nueva generación de propuestas estratégicas.

Como ha dicho Pedro Conceição, director del Informe de Desarrollo Humano del PNUD (véase reseña 1), dos características del enfoque de desarrollo humano lo hacen particularmente apropiado para diseñar políticas que las naciones necesitan para alcanzar los ODS y continuar avanzando.

9 PNUD, *Informe Regional,* 2.
10 PNUD, *Informe Regional*, 2.
11 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Los 17 ODS y las 169 metas demuestran la magnitud de esta agenda universal. Con ellos, se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y conseguir lo que estos no lograron. También, se busca hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas. Los ODS y sus metas son de carácter integrado e indivisible, y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Ver Naciones Unidas, Asamblea General, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York, NU, Asamblea General: 18 de septiembre de 2015, 2.

Diagrama 1 Desarrollo Humano y su articulación con los ODS

Fuente: Oficina para América Latina y el Caribe (RBLAC) del PNUD, *Genera Igualdad*, s. f.

Reseña 1 Desarrollo humano y los ODS

Por Pedro Conceição, director, Informe de Desarrollo Humano del PNUD
24 de julio de 2019

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD cumple 30 el próximo año. Este es un momento para celebrar su impacto, así como para reflexionar en cómo este puede continuar contribuyendo al desarrollo global en un panorama dominado por los ODS.

"Las personas", iniciaba el primer Informe de Desarrollo Humano, "son la verdadera riqueza de las naciones". Ese informe de 1990 marcó un momento crucial en el debate de desarrollo global.

Durante la segunda mitad del siglo XX, había crecientes preocupaciones sobre la tiranía del producto interno bruto (PIB). Muchos tomadores de decisiones parecían creer que el crecimiento económico y el bienestar eran sinónimos. Pero aquellos que entendían realmente lo que el PIB mide no estaban de acuerdo. Sus argumentos estaban bien encapsulados en el ahora famoso discurso de Bobby Kennedy, en el cual señaló que este valor "mide todo en pocas palabras, excepto aquello que hace que la vida valga la pena".

Treinta años después, el desarrollo global se encuentra en otro hito. La Agenda 2030 es una oportunidad para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar paz y prosperidad duraderas. ¿Puede el pensamiento de desarrollo humano inspirar a una nueva generación de análisis, medición y toma de decisión para revolucionar el desarrollo global una vez más?

¿Cómo se relaciona el desarrollo humano con los ODS?

Hay muchos vínculos entre el enfoque de desarrollo humano y la Agenda 2030. Pero vale la pena resaltar anticipadamente que ambos son dos cosas fundamentalmente distintas. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son una herramienta mundialmente aceptada para evaluar el avance del desarrollo. El desarrollo humano, mientras tanto, es una filosofía —o lente— para considerar casi cualquier asunto de desarrollo en el que uno puede pensar. En otras palabras, los ODS proveen un destino para el desarrollo. El desarrollo humano permite diseñar la ruta para llegar a ese destino.

Dos características del enfoque lo hacen particularmente apropiado para diseñar políticas que las naciones necesitan para lograr los ODS.

Primero, los ODS están "integrados" y son "indivisibles". Por lo tanto, aunque los objetivos son discretos, las políticas para lograrlos tienen que reconocer las interconexiones entre las diferentes áreas. El enfoque de desarrollo humano destaca la importancia del pensamiento integrado y la naturaleza "conjunta" del desarrollo. Por ejemplo, cuando se le está facilitando a alguien la búsqueda de empleo, también se necesita pensar sobre la salud de esa persona, sus otras responsabilidades (en casa, por ejemplo), su educación, el acceso a transporte, la libertad de tomar un trabajo (particularmente para muchas mujeres), etc.

Segundo, mientras todas las naciones están de acuerdo con la importancia de los ODS, es responsabilidad de cada nación perseguir los objetivos de acuerdo con sus prioridades. Así que cualquier enfoque de desarrollo amplio necesitará ser flexible si ha de ser útil para muchos países. El desa-

rrollo humano puede pensarse para ser tan amplio como —o más amplio que— la Agenda 2030. Es un enfoque que puede ser aplicado en diferentes lugares, por distintas personas y de variadas maneras para abordar diversos asuntos.

Medir y comunicar los avances

Los ODS comprenden 17 objetivos, 169 metas y 232 indicadores. Algunos comentaristas ven la cantidad de metas como una debilidad. Otros argumentan que es una reflexión necesaria de la complejidad de la vida. Lo que sea que se piense, el número de indicadores indudablemente dificulta resumir los avances de una nación contra la Agenda 2030. De hecho, con frecuencia se argumenta que una razón del dominio del PIB en el debate político es que provee una medida de "un número" de progreso que captura la atención pública.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) provee una alternativa de medición de "un número" en el que capta el progreso en tres dimensiones básicas de desarrollo humano: salud, educación y condiciones de vida. Permite comparaciones similares entre países, pero más ampliamente que aquellas proporcionadas por el PIB. Mahbub ul Haq, el padre del IDH, reconoció el poder de convocatoria de un solo número: "Necesitamos una medida del mismo nivel de crudeza del PNB —solo un número— pero una medida que no sea ciega en cuanto a los aspectos sociales de las vidas humanas como lo es el PNB."

Sin embargo, el IDH también ha atraído critica. Esto es principalmente porque —como en casi todos los indicadores compuestos— es imposible evitar los pesos arbitrarios cuando se combinan los indicadores compuestos medidos en diferentes unidades: esperanza de vida (en años de vida), ingreso (en poder adquisitivo) o educación (en años esperados o actuales de educación). Si esto es problemático para el IDH, construido solo de indicadores, entonces hay que suponer la conmoción si se intenta un enfoque similar con los 232 indicadores de los ODS.

¿Existe un punto medio? Puede darse un caso en el que se utilice el IDH como una de las pocas medidas para resumir el progreso hacia la Agenda 2030. Muchos de los ODS se relacionan directamente con el IDH: pobreza, salud, educación y trabajo, por ejemplo. Otros —como paz y hambre— se relacionan indirectamente. Y si el IDH se mueve en la dirección correcta, es probable que esos ODS estén progresando también.

Esto no es para decir que el IDH debe reemplazar esas metas e indicadores. No puede. Pero el índice puede ofrecer una señal aproximada de si una nación está progresando en relación con muchos de los ODS.

Encontrar otras medidas —para aclarar el panorama sobre el progreso hacia la Agenda 2030— es indudablemente un reto dada la diversidad de objetivos y metas. Pero el trabajo que estamos planeando en PNUD puede ayudar.

Es justo decir que el IDH no ha evolucionado tan dramáticamente como los retos de desarrollo del mundo lo han hecho en los últimos 30 años. Algunos de los retos con los que está lidiando el planeta son nuevos, como la comprensión de lo que el aumento de la inteligencia artificial puede significar para la fuerza laboral en una década. Y algunos retos globales son más urgentes de lo que eran hace 30 años: el alarmante ritmo del cambio climático es el ejemplo más obvio.

De hecho, el medio ambiente es un componente crucial de la Agenda 2030. Pero ni el IDH ni los otros indicadores compuestos de desarrollo humano tocan las preocupaciones respecto al medio ambiente. El próximo año nos proponemos investigar cómo las consideraciones medioambientales, y otras, podrían incluirse en el índice de desarrollo compuesto*.

Ver hacia el futuro

El mundo del desarrollo esta correctamente enfocado en los ODS. Sin embargo, el desarrollo global no va a detenerse, por supuesto, en el 2030, aún si todos los ODS se cumplen. Antiguas preocupaciones continuarán. Nuevas van a surgir. Y el Informe de Desarrollo Humano tiene un papel importante en asegurar que mantengamos un ojo en el horizonte, incluso si la mayoría de nuestra atención está enfocada en los siguientes 11 años.

Por ejemplo, el Informe de Desarrollo Humano 2019 se centraba en la desigualdad. Un tema emergente sugiere que, aunque muchos países están progresando en cerrar brechas de desigualdad claves, nuevas fisuras se están abriendo en la misma velocidad.

En muchos países hoy, por ejemplo, la brecha entre niños ricos y pobres se ha cerrado cuando vemos si tienen acceso a educación primaria. Pero las diferencias entre estos niños se expanden cuando consideramos la calidad de esa educación, o si tienen acceso a otra educación como la temprana.

Las "nuevas" desigualdades tendrán consecuencias de por vida, particularmente debido a que el rápido cambio tecnológico ya está impactando el mercado laboral. Es importante que les prestemos atención desde ya. También es importante que nos adelantemos a identificar que brechas importantes surgirán en la siguiente década, aún si no están incluidas en los ODS.

La Agenda 2030 y los ODS —con su llamado de acción universal para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurarse que todos disfruten de paz y prosperidad— prefiguran un mundo mejor que el enfoque de desarrollo humano está ayudando a construir.

Sin embargo, la historia de desarrollo global no terminará en el 2030. Es nuestro trabajo asegurar que el pensamiento de desarrollo humano continuará para formar un panorama de desarrollo global para el resto del siglo XXI.

Traducción libre por el Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras, a partir de publicación en https://www.sustainablegoals.org.uk/wp-content/uploads/2019/06/024-026-SDGs-CONCEICAO.pdf

* En este párrafo, Conceição afirma que el medio ambiente es un componente crucial de la Agenda 2030, pero señala que, hasta 2019, año en que se publicaron sus reflexiones, ni el IDH ni otros indicadores compuestos de desarrollo humano tocaban temas medioambientales. En ese momento, anunció el propósito de que, para 2020, estos asuntos se consideraran e incluyeran en el IDH. Al año siguiente, el Informe de Desarrollo Humano 2020 introdujo el IDH ajustado por las presiones planetarias (IDH-P).

El Informe de Desarrollo Humano 2022 parte también del concepto de multicrisis, es decir, varias crisis que se acumulan y profundizan, y que abren nuevos desafíos. La multicrisis que enfrenta el país se originó en el siglo XX, a partir de problemas estructurales y rezagos profundos no resueltos, y se profundizó con la llegada del COVID-19 en 2020. Por lo tanto, un prerrequisito para resolverla es abordarla con un marco multidimensional. De nuevo, la crisis de la pandemia (que ha significado un retroceso a nivel mundial y en la calidad de vida de la población) y los recientes fenómenos climatológicos Eta e Iota refuerzan la idea, ya planteada por el PNUD, de la necesidad de un enfoque multidimensional, inclusivo y prospectivo.

Además, el informe plantea como tesis central que, sin un Estado de derecho pleno, eficiente y transparente, los grandes problemas estructurales del país no se podrán superar y se caerá en un ciclo constante de crisis de gobernabilidad en la que no se superan las dificultades principales y a los que la coyuntura también agrega nuevos desafíos que hacen el escenario muy complejo, difícil y volátil. Así, el Estado de derecho se convierte en el fundamento de las grandes transformaciones de país.

Esta relación entre el Estado de derecho y el abordaje multidimensional de la Agenda 2030 y sus 17 ODS se plasman en el diagrama 2, el cual articula los elementos de este principio de gobernanza conectados con la inclusión social, la prosperidad económica y la protección ambiental, y también con la sostenibilidad, además del tema de seguridad y paz, y el enfoque transversal de género. En concreto, la conexión con el ODS 5 (género) y el ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) se relaciona directamente con el Estado de derecho e incluye justicia, transparencia e institucionalidad.

Algunos aspectos relacionados a la construcción de este informe merecen destacarse, de conformidad con los lineamientos y estándares de calidad establecidos para su presentación. Primero, se elaboró una teoría de cambio (véase diagrama 3) que permitió articular y precisar los criterios para definir sus contenidos, ejercicio innovador para esta publicación. En ese sentido, muestra que los problemas estructurales del país requieren de un Estado de derecho pleno que favorezca la gobernabilidad democrática.

Segundo, se desarrolló la metodología del PNUD sobre Análisis Político y Construcción de Escenarios Prospectivos (PAPEP)[12] como un instrumento inicial para precisar las visiones, los pensamientos y la percepción tanto de los liderazgos como de la ciudadanía[13]. Tercero, se articuló el enfoque de género en todo el proceso y en el contenido[14]. Cuarto, se organizó una red de jóvenes para asegurar su apoyo al desarrollo de los contenidos. Quinto, se coordinaron tanto los Espacios Regionales de Desarrollo Humano (ERDH) como el Espacio de la Diáspora de Desarrollo Humano (EDDH), complementarios entre sí, que aportaron propuestas sobre el Estado de derecho. Sexto, se generaron insumos y aportes directos, a través de una serie de ensayos del bicentenario y de la "Colección de desarrollo humano para la transformación", elaborada a partir de los análisis e insumos técnicos preparados por expertos para el informe. Séptimo, se llevó a cabo un taller internacional sobre Estado de derecho, para reflexionar y aportar a este informe. Por último, se conformó una comisión de seguimiento de las propuestas para esta publicación.

12 Antonio Aranibar y Antonella Spada, Honduras: El desafío de construir una salida a la crisis. Escenarios prospectivos 2012-2015, *Colección Informes nacionales de Prospectiva Política PAPEP-PNUD* (La Paz, Bolivia: Plural editores, 2012).

13 Spada, Antonella y Fernández, Gustavo. 2021. "Análisis prospectivo y desafíos para la transformación democrática y económica del país, 2021". Inédito [manuscrito preparado para el Informe de Desarrollo Humano Honduras 2022]. El documento se discutió con expertos y académicos en cinco talleres de trabajo y se presentó a 65 líderes de la academia, la empresa privada y la sociedad civil.

14 A cargo de Carolina Ávalos, quien preparó el insumo *Análisis de Desigualdad, Género e Institucionalidad en Honduras.*

Cabe señalar que, como parte de la construcción del informe, se realizaron simultáneamente encuestas, revisión bibliográfica, estudios de caso, análisis estadísticos e investigaciones cualitativas. También, se llevaron a cabo acciones de intervención y promoción a lo largo del proceso.

Diagrama 2 Enfoque multidimensional y Agenda 2030

Valores y principios de la Agenda 2030 con fundamento en los derechos humanos:

- No dejar a nadie atrás, universalidad, responsabilidad común pero diferenciada.

- Enfoque de análisis de género y derechos humanos, complementado con el de ciclo de vida, interseccional e interculturalidad.

- Ámbitos: Individualidad, social/comunidad, institucional/Estado, y Global/Regional.

DIMENSIONES

Sociedades Pacíficas. (Seguridad ciudadana)
Sociedades Justas: Estado de Derecho, Acceso a justicia
Sociedades Inclusivas. Gobernanza efectiva e inclusiva)

METAS ODS

16.3. Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
16.5. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
16.6. Crear a todos los niveles institucionales eficaces y transparentes que rindan cuentas.
16.7. Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
16.8. Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.
16.9. Proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.
16.10. Garantizar el acesso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.
16.a. Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes para crear capacidad de prevenir la violencia y la criminalidad.
16.b. Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

MARCO DE ANÁLISIS DE GÉNERO EN EL INFORME DE DESARROLLO HUMANO 2022

- Relación entre género y Estado de derecho.
- Marco de la Agenda 2030 (valores y principios) y ODS.
- Sinergias entre la Agenda Regional de Género (Estrategia de Montevideo) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

Diagrama 3 Teoría de cambio

VISIÓN ESTRATÉGICA 2022 - 2030

La población hondureña demanda un Estado de derecho y desarrollo humano pleno. Estos dos últimos elementos se conjuntan para un sistema de gobernabilidad democrática más fuerte, que mejora el ejercicio de los derechos mediante instituciones más eficaces, independientes y transparentes, con una activa participación ciudadana.

IMPACTOS-PROBLEMAS DE RAÍZ

1 ESTADO DE DERECHO PLENO	2 JUSTICIA FUNCIONAL	3 DEMOCRACIA REAL Y LEGÍTIMA	4 ESTADO INCLUSIVO Y DE BIENESTAR	5 SEGURIDAD Y PAZ EN LA SOCIEDAD
PROBLEMA	**PROBLEMA**	**PROBLEMA**	**PROBLEMA**	**PROBLEMA**
Fragilidad del Estado (caudillismo)	Justicia no funciona (corrupción estatal e impunidad)	Déficit democrático en cultura, ciudadanía e institucionalidad	Desigualdad económica, social y pobreza	Inseguridad y carencia de cultura de diálogo

FACTORES ASOCIADOS (RESULTADOS)

Comportamiento y capital social	Entornos	Factores de riesgo (Gobernabilidad)	Condiciones políticas, económicas y sociales	Gestión Estatal
Apertura democrática de los actores sociopolíticos, de la ciudadanía, espacios de diálogo y participación ciudadana generada.	Se reducen los espacios de corrupción estatal y mejora la coordinación y la eficacia del Estado, disminuyen las violaciones de los DDHH. Grupos excluidos y minorías. Una reducción sostenida de las desigualdades de género.	Reducidos los factores de ingobernabilidad, riesgo político electoral, restricción a la participación política de los derechos políticos y civiles	Las instancias de DDHH son fortalecidas y aprobada su gestión	Instituciones del Estado mejoran en calidad y cobertura de servicio con transparencia de la gestión.

PRODUCTOS

INSTITUCIONALIDAD

1. Instituciones públicas mejoran en su gestión de resultados, eficacia y eficiencia institucional.
2. Los gobiernos locales mejoran su capacidad de gestión y articulación con el Gobierno central en materia de DDHH.
3. Mecanismo de diálogo del Estado y ciudadanía son fortalecidos para responder a la conflictividad.
4. Empoderamiento de todas las mujeres y niñas: una participación plena y efectiva en todos los niveles y ámbitos de la vida.

ACCESO A JUSTICIA

1. Las instituciones del Poder Judicial y operadores de justicia mejoran en su capacidad de gestión y transparencia.
2. Instituciones del área de justicia dan acceso y aseguran la atención de justicia de poblaciones vulnerables y sectores de mujeres, niñez y pueblos indígenas.
3. Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas.

GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA

1. Los entes con atribución de rendición de cuentas cumplen y hacen cumplir la ley.
2. Las instituciones públicas fortalecen las políticas de transparencia y sus espacios con participación ciudadana.
3. Los espacios de OSC fortalecen su incidencia en la gestión de transparencia con una visión nacional.
4. Fortalecer la capacidad de incidencia de las OSC que promueven los DDHH y la igualdad de género.

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA (SISTEMA POLÍTICO Y DE PARTIDOS)

1. Los partidos políticos son abiertos a participar y aportar en la construcción de una agenda político-electoral y una agenda de país 2022-2030.
2. Los entes estatales electorales mejoran en calidad y transparencia.
3. Participación plena y efectiva de las mujeres en posiciones de liderazgo en el ámbito político.

DDHH

1. Las políticas públicas de DDHH se desarrollan, implementan y se cumplen con capacidad estatal y apertura a la sociedad.
2. Las instancias de DDHH (CONADEH/ SJDDHH) son fortalecidas y aprobadas por su gestión.
3. Las FFAA y la policía cumplen el respeto de los DDHH.
4. Políticas coherentes y acertadas para promover la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

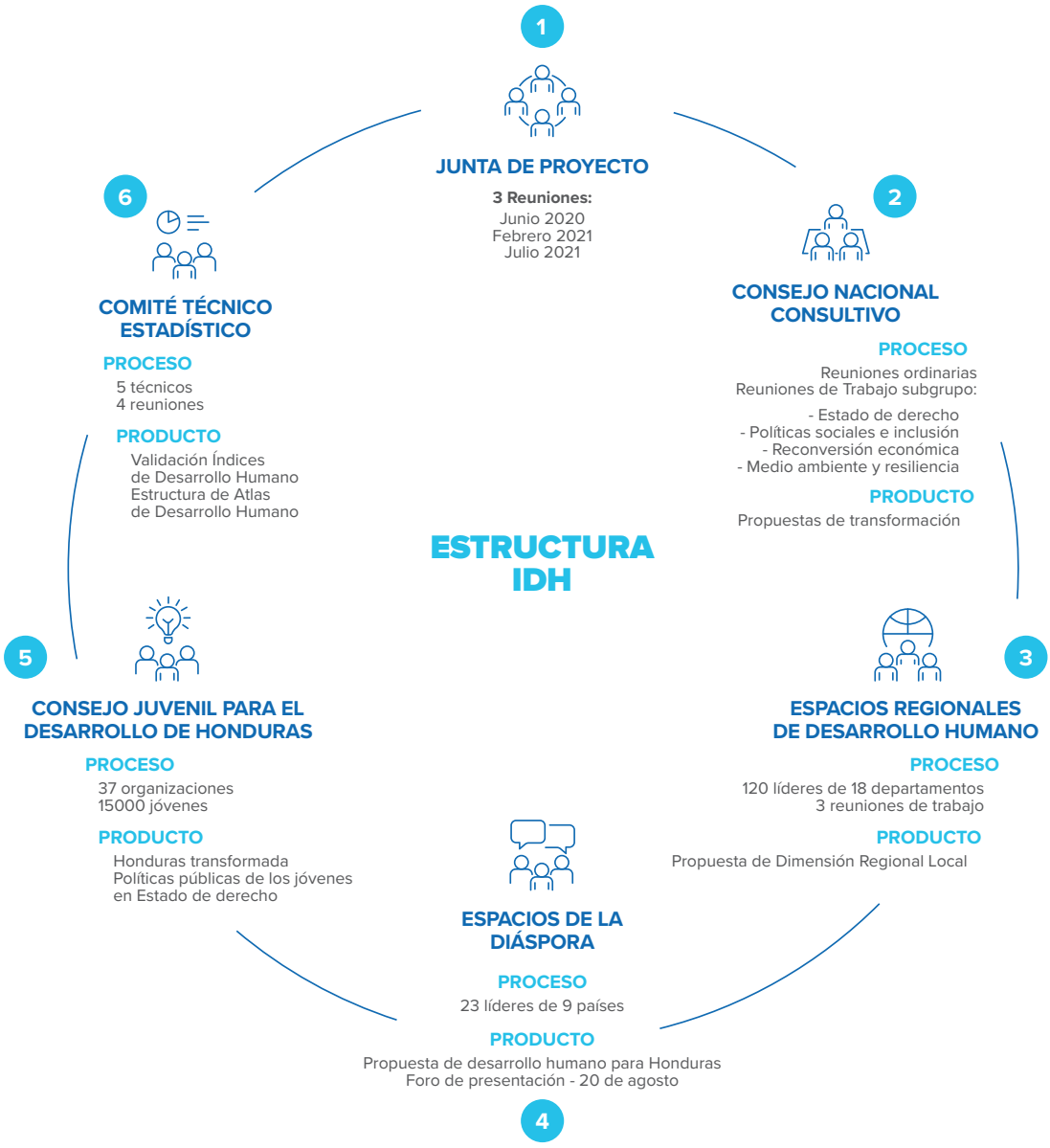
1. Ciudadanía participa de espacios de diálogo en donde los actores sociales y políticos consolidan esos espacios.
2. La OSC se articula en redes y espacios de desarrollo y participación ciudadana. Desarrollando y fortaleciendo estos espacios.
3. Los entes institucionales abren oportunidad para el fortalecimiento de su participación ciudadana con un enfoques en género, discapacidad, poblaciones indígenas y otros.
4. Promoción de una cultura ciudadana de no violencia, de igualdad de género y de no discriminación.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

En resumen, el informe se ha estructurado con análisis técnicos y académicos, sobre la base del paradigma del desarrollo humano y el enfoque multidimensional, y ha mantenido un proceso amplio, colectivo y productivo con diversos espacios organizados, a fin de garantizar un enfoque inclusivo, en una doble dimensión: primero, el desarrollo humano se trata de poner a la gente en el centro no como objeto, sino como sujeto del desarrollo; segundo, se busca asegurar su participación y aporte, escuchando sus voces y pensamiento, ya que sin inclusión no hay desarrollo humano.

La estructura de los espacios colectivos organizados para el informe responde a esa concepción (véase diagrama 4): espacios territoriales en los 18 departamentos; espacios de las juventudes a nivel nacional, departamental y local; espacio de la diáspora; y espacios técnicos y académicos.

Diagrama 4 Teoría de cambio: estructura del Informe de Desarrollo Humano



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

La estructura derivada del análisis prospectivo y la teoría de cambio permite precisar las tres secciones del Informe de Desarrollo Humano. La sección primera presenta una caracterización sobre el desarrollo humano y a Honduras como una sociedad que transita en un escenario muy dinámico y complejo, con problemas estructurales no resueltos del siglo XX y nuevos problemas coyunturales que se prolongan y profundizan en el tiempo, a partir del reconocimiento de una multicrisis y un caminar hacia la transformación.

La sección segunda plantea el análisis bajo un enfoque integrador que reconoce al Estado de derecho como fundamental para alcanzar el desarrollo humano, la protección de los derechos humanos y la inclusión de la población más vulnerable, y lograr la seguridad y la convivencia de la sociedad.

Finalmente, en la sección tercera se presentan los fundamentos para una agenda ciudadana de desarrollo, con un conjunto de propuestas de políticas de Estado en las áreas estratégicas del país, en las que se consideran las siguientes características: (a) una visión de futuro centrada en responder con eficacia, prontitud y transparencia a las necesidades planteadas por la ciudadanía hondureña; (b) un enfoque integrado como agenda de desarrollo; y (c) un mecanismo de seguimiento con un enfoque integrado de los diversos sectores y actores nacionales. En concreto, es una agenda desde la ciudadanía, con un esbozo para un pacto social.

1.2. Visión global del país y percepciones ciudadanas

Honduras es una nación de ingreso bajo-medio[15] e IDH medio (0.634) que la ubican en la posición 132 de 189 en este indicador del PNUD[16]. Aunque antes de la pandemia del COVID-19 se observó una mejoría en varios de los indicadores trazadores del desarrollo humano —como la esperanza de vida, los años de escolaridad, y el ingreso per cápita[17]— acompañada de una reducción modesta de la inequidad por ingreso[18] y una disminución de la mortalidad materna e infantil, y en menores de cinco años[19], el efecto combinado de la pandemia y de los fenómenos climatológicos Eta e Iota menoscabó las mejoras acumuladas en las tres dimensiones del IDH: en 2020, la esperanza de vida retrocedió al nivel observado en 2012, la escolaridad promedio se revirtió al menos un año (lo que implica la pérdida del avance típico que el país lograba cada 10 años) y el ingreso per cápita cayó casi en un 10 %, según datos del Banco Mundial[20].

15 Banco Mundial, "Honduras: panorama general", 28 de mayo, 2021, https://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview#1

16 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI* (Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019).

17 United Nations Development Programme (UNDP), "Human Development Data Center," http://hdr.undp.org/en/data

18 La reducción estimada en la desigualdad del ingreso, de acuerdo con datos del INE, fue de aproximadamente 0.04 entre 2001 y 2019 (Instituto Nacional de Estadística [INE], *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*, accedido el 9 de septiembre de 2021, https://www.ine.gob.hn/V3/ephpm/), mientras que el Banco Mundial (Base de datos, s. f. https://data.worldbank.org) estima que la reducción fue de aproximadamente 7.2 puntos porcentuales en el mismo período. Sin embargo, en ambos casos la disminución fue insuficiente para cambiar la estructura de la desigualdad económica y social en forma sustantiva.

19 La tasa de mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos pasó de 85 en 2000 a 65 en 2017 (World Health Organization [WHO], *Trends in Maternal Mortality 2000 to 2017. Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and the United Nations Population Division* [Geneva, Switzerland: World Health Organization, 2019], https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/327596/WHO-RHR-19.23-eng.pdf?ua=1). La tasa de mortalidad infantil se redujo a menos de la mitad entre 2000 y 2019 (de 30.3 por cada 1,000 nacidos vivos a 14.5), mientras que la mortalidad para niños menores de 5 años pasó de 37 a 16 por 1,000 nacidos vivos, de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (The World Bank Data, *Maternal mortality ratio [modeled estimate, per 100,000 live births] – Honduras*, [World Bank Group, 2019], https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.MMRT?locations=HN).

20 Pasó de USD 2,314.8 en 2019 a 2,086.4 en 2020 (en dólares constantes, año base 2015); como referencia, se toman las estimaciones del Banco Mundial (Base de datos, s. f. https://data.worldbank.org)

En 2019, de acuerdo con la metodología del IPM global, 1.2 millones de hondureños se encontraban en situación de pobreza multidimensional[21] y, según las estadísticas oficiales, la pobreza monetaria se incrementó en 10.9 puntos porcentuales y la desigualdad en 3 entre 2019 y 2021[22].

Frente a este panorama, el país necesita repensar su desarrollo con una visión de largo plazo que considere un enfoque multidimensional para resolver tanto los problemas estructurales no resueltos del siglo XX (entre ellos, los elevados y persistentes niveles de pobreza y desigualdad, la falta de un crecimiento económico más inclusivo, los altos niveles de corrupción e impunidad, la escasez de oportunidades, la violencia y la inseguridad, y la profundización de la vulnerabilidad ambiental), así como los desafíos experimentados en las primeras dos décadas del siglo XXI (como el deterioro del Estado de derecho, las crisis de ingobernabilidad, los efectos del cambio climático, los rezagos y la brecha digital en el uso de tecnología, y la pandemia de COVID-19).

Ante estos problemas (estructurales y emergentes no resueltos) y la fragilidad del Estado para garantizar el pleno disfrute de los derechos, la respuesta de miles de hondureños y hondureñas ha sido el desplazamiento hacia otros Estados en busca de la protección, las oportunidades, el trabajo y la seguridad que no han encontrado en su país de origen.

El abordaje de esta multicrisis que vive Honduras, profundizada por el COVID-19, requiere de una respuesta multidimensional conjunta entre el Estado y la sociedad, fundamentada en principios que sean inclusivos, integrales, eficientes y sostenibles.

El diagrama 5 muestra el efecto sinérgico de la multicrisis como un proceso dinámico, profundo e integral, la evolución del concepto de multicrisis y la necesidad de un enfoque conceptual de multidimensionalidad. De la misma forma, en el recuadro 2 se pueden observar las tendencias ciudadanas con un detalle de las percepciones de la población y de personas tomadoras de decisión acerca del escenario hondureño. Estos insumos constituyen una primera aproximación significativa para el análisis comprensivo del contexto nacional, la definición de sus problemas y los cursos de acción a tomar[23].

21 Equipo del Informe de Desarrollo Humano de Honduras con información del INE (consultar más detalles sobre las fuentes de información en las notas técnicas del Informe de Desarrollo Humano 2022).

22 INE, *Hogares en situación de pobreza* (Honduras: Instituto Nacional de Estadística, julio 2021), https://www.ine.gob.hn/V3/imag-doc/2021/12/Situaci%C3%B3n-de-pobreza.pdf

23 Las opiniones y datos provienen de diversos estudios realizados para este Informe de Desarrollo Humano, a través de entrevistas a liderazgos, grupos focales y encuestas que se llevaron a cabo durante 2019-2021, con la metodología de análisis político y escenarios prospectivos, conocida como PAPEP, del PNUD.

Diagrama 5 De la multicrisis a la multidimensionalidad. Un abordaje conceptual

DE LA MULTICRISIS A LA MULTIDIMENSIONALIDAD

Un abordaje conceptual para su comprensión

MULTICRISIS (problemas estructurales + COVID-19 + Eta/Iota).

Encadenamiento de crisis conectadas y recurrentes (sinergias).

Profundización de problemas (complejidad, volatilidad, incertidumbre: nuevos problemas).

Un enfoque **MULTIDIMENSIONAL** para enfrentar y resolver la **MULTICRISIS.**

Liderazgos renovadores, visionarios, eficientes y éticos.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

Conclusión

El conjunto de propuestas del Informe de Desarrollo Humano 2022 parte de reconocer una multicrisis a fin de plantear un enfoque **multidimensional** como abordaje integral de respuesta.

Recuadro 2 La multicrisis desde la perspectiva ciudadana y de tomadores de decisión, y la necesidad de abordar los problemas estructurales desde un enfoque multidimensional

De acuerdo con los resultados de grupos focales realizados a principios de marzo de 2020 por Le Vote[1], para PNUD, ya antes de la crisis del COVID-19 prevalecían en la población hondureña sentimientos de desesperanza, indefensión e impotencia, y las personas percibían cierto retroceso (véase figura R2.1). La ciudadanía manifestó su malestar con expresiones como: "Aquí no hay nada. No hay trabajo, no hay oportunidades"; "¡Aquí nadie nos escucha!".

La población no se siente acompañada o, peor, se siente abandonada y engañada por el Estado y por la política. Se refleja mucho enojo a causa de los excesos de los políticos, en primer lugar, por la corrupción —que se percibe como generalizada—, pero también por la connivencia con actores ilegales y violentos. La gente ha dicho: "Este es un país lindo que está pasando por un desastre por la corrupción. Se ha convertido en un país sin ley, con tantas matanzas"; "Cuidan más los mareros que los policías"[2].

Figura R2.1 Sentimientos que prevalecen entre la población hondureña

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Estudio Cualitativo sobre Coyuntura Actual y Escenarios de Políticas de Estado* (Honduras: marzo 2020)

De acuerdo con el citado estudio cualitativo del PNUD, buena parte de la gente vive su cotidianidad con un sentimiento de indefensión, e incluso teme por su vida. No confía en ninguna institución pública ni en ningún líder, pues siente que ha sufrido robo y engaño hasta por quienes tendrían el deber de protegerla, es decir: el Estado (por ejemplo, la policía, los políticos, etc.). Se siente desamparada y no ve cómo puede cambiar su situación.

Los problemas y frustraciones acumulados acaban produciendo una sensación de que "Honduras es un país lindo para nacer, pero no sirve para vivir"[3]. De hecho, para algunos, sobre todo para la juventud y los grupos más afectados por la pobreza, la alternativa que queda es la de salir del territorio: "Vamos a emigrar todos. Forzados", expresaron en los grupos focales[4]. Sin embargo, reconocen que tampoco es una opción fácil.

En el corto plazo, no ven la forma de revertir lo que perciben como un deterioro de su situación personal y del país, aunque, en medio del panorama sombrío, una pequeña esperanza está repuesta en que algo pueda cambiar en el proceso electoral de 2021. El único en quien expresan confianza es "en Dios" y piden su ayuda para que "ojalá, algún día, el país pueda cambiar"[5]. Este comentario indica que el horizonte del cambio está colocado en un punto lejano e indefinido en el largo plazo.

La percepción de que en el corto plazo no hay salidas empuja algunos a la inacción (o, por lo menos, a no actuar colectivamente); a otros, hacia la búsqueda de soluciones individuales y pragmáticas de supervivencia; en algunos otros, redunda en la esperanza de que algo o alguien, casi de forma prodigiosa, corra en ayuda, pues muchos habitantes lo que piden es: "¡Auxilio!"[6].

Estas actitudes ciudadanas fueron retratadas también por mediciones de encuesta a principios de 2020[7], como lo muestra el gráfico R2.1

Gráfico R2.1 Qué haría si los problemas empeoraran

Fuente: CID Gallup, *Estudio de Opinión Pública* (Honduras: enero 2020)

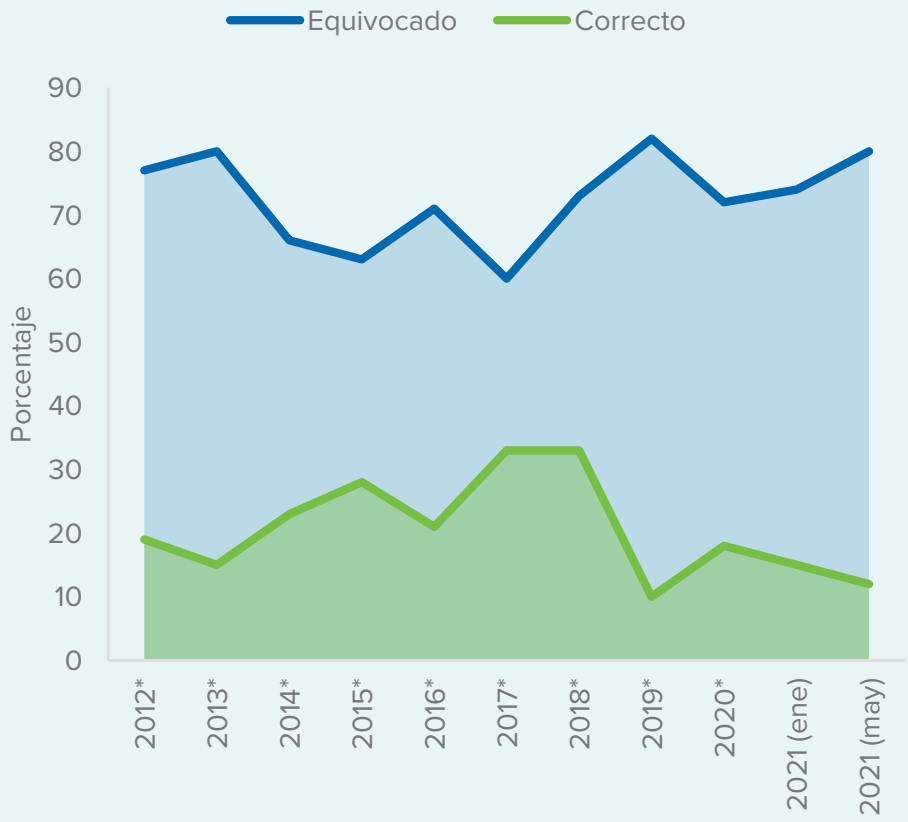
El mismo estudio recoge algunas de las razones de estas actitudes ciudadanas. Según lo manifestaron los participantes, la poca intención de salir a las calles a protestar se debe al miedo a ser reprimidos, a la excesiva politización de las protestas y a los episodios de vandalización que en ocasiones se asocian a estas actividades. El bajo grado de deseos de participar en política estaría asociado a que mucha población la considera una actividad "sucia". Por otra parte, la tradicional propensión de las mujeres y los hombres hondureños por expresarse en las urnas se ha visto afectada por los hechos ocurridos en los últimos hitos electorales, de tal manera que la limitada confianza en las elecciones disminuye el interés de expresar su opinión con el voto. Estas percepciones refuerzan la actitud de "esperar a que otros arreglen la situación actual o hacer prevalecer la convivencia tribal del barrio y la no pertenencia a la convivencia nacional", según lo resumen los analistas que condujeron el estudio[8].

Conforme a mediciones de la encuesta (CID Gallup, enero 2020), a principios de ese año (antes de la crisis del COVID-19), más del 60 % de la ciudadanía consideraba lo que estaba viviendo el país

como una situación de crisis o precrisis; un 7 %, que se tenía al frente problemas más graves que aquellos de los últimos años; y solo 1/5 (21 %), que se estaba haciendo frente a problemas "habituales"[9]. El impacto de la pandemia ciertamente agravó esta percepción.

En 2021, una alta proporción de la población hondureña pensaba que el país se encuentra en un camino equivocado (véase gráfico R2.2). En el contexto subregional de Centroamérica, a junio de 2021, Honduras presentó el mayor porcentaje respecto a esa percepción de su país[10].

Gráfico R2.2 Porcentaje de población que considera equivocado y/o correcto el rumbo de Honduras (2012-2020)



Fuente: CID Gallup, Estudio de Opinión Pública (Honduras: mayo 2021) (*) Promedio anual. Se excluyen opiniones NS/NR.

Entre los principales problemas que visibilizan los hondureños, se encuentran la corrupción, la economía, la violencia, la salud y la educación.

Desde su perspectiva, las personas jóvenes califican como crítica y caótica las condiciones del país. A la vez, identifican que se está pasando por una multicrisis socioeconómica y política donde sobresalen problemas estructurales como la pobreza, la corrupción, la impunidad, la violencia y el crimen organizado (véase figura R2.2).

Los resultados de la ronda de élite[11], realizada para este estudio a partir de 2019, se podrían resumir mencionando que lo que predominaba en el liderazgo hondureño era preocupación, diferencias irresueltas e inercia frente al cambio.

Figura R2.2 Nube de palabras con las cuales las juventudes hondureñas describieron la situación del país en 2021

Fuente: PNUD, *Encuesta sobre expectativas de las juventudes*, elaborada para el IDH-Honduras (junio 2021)

Con tonos distintos, las personas entrevistadas describen el contexto como una situación que presenta desafíos complejos y riesgos importantes. Asimismo, muchos, sobre todo exponentes de oposición y de sociedad civil, opinaron directamente que el país está atravesando una compleja crisis que se manifiesta en distintas formas y dimensiones que se retroalimentan.

La sensación general que emergió de la ronda es que en los últimos años (sobre todo a partir de 2009) Honduras se ha ido entrampando en dinámicas de polarización, deterioro institucional y tensiones sociales crecientes, lo que ha dado lugar a un equilibrio precario y peligroso que, también, según los liderazgos, podría redundar en nuevos episodios de crisis política y social.

En términos generales, más que en los problemas de larga data (es decir, pobreza, desigualdades y exclusión), las élites se focalizaron en desafíos que se han agudizado sobre todo en los últimos años. En este sentido, resaltaron los altos niveles de corrupción, y muchos los vincularon a otros aspectos del debilitamiento de la institucionalidad democrática y de la crisis política reeditada que ha caracterizado a la nación en estos años: la infiltración del crimen organizado en las instituciones, la impunidad y el desbalance entre los poderes del Estado, y una concentración de poder. Por otro lado, destacaron la limitada capacidad del Estado de responder a las necesidades más apremiantes de su ciudadanía (sobre todo en el tema de empleo y, en menor medida, en la seguridad) y el creciente desencanto y desconfianza de la población en los partidos políticos, en las instituciones estatales y en la misma democracia.

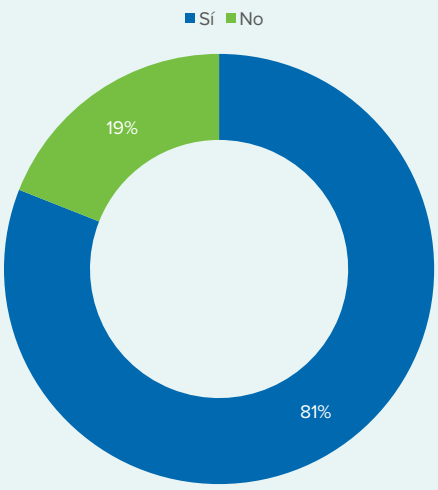
Otros entrevistados, en particular analistas y representantes de sociedad civil, subrayaron que, a pesar de las resistencias y limitaciones, los cambios (positivos y negativos) ocurridos en los últimos años han ido cambiando los equilibrios tradicionales de poder: el fin del bipartidismo y la afectación de sus mecanismos de reproducción de lealtad política, la incursión de nuevos actores políticos y económicos entre las élites tradicionales, y la aprobación de algunas reformas políticas y electorales que intentan responder a la profunda crisis de representación y a la deslegitimación de la institucionalidad (electoral). Del mismo modo, la creciente infiltración de actores criminales en el Estado y en la economía del país, y las acciones que se han comenzado a emprender para combatir la corrupción —sobre todo en coordinación con los Estados Unidos de América— también son parte de esos cambios. Además, subrayan que estas transformaciones abrieron paso a un período de intensa disputa por la redefinición de los nuevos equilibrios de poder en el ámbito político, económico e incluso criminal.

Estas “reconfiguraciones de fondo” se sumaron y seguirán entrelazándose con los cambios coyunturales determinados por los hitos de la transiciones gubernamentales e institucionales, y han contribuido a crear condiciones generales de complejidad, incertidumbre y volatilidad.

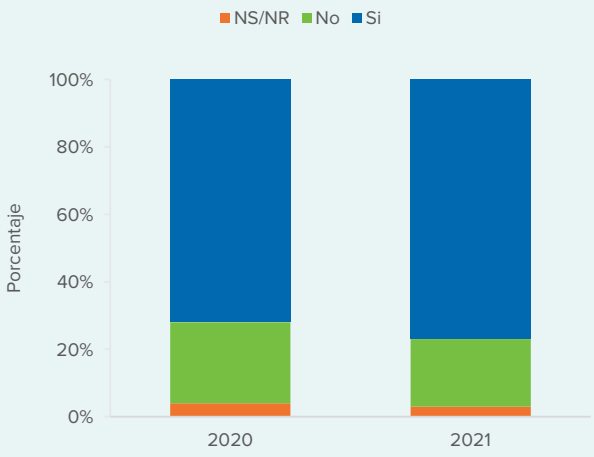
Ahora bien, pese al arraigado malestar y la importante preocupación, 8 de cada 10 hondureños afirmaron que aún existía la esperanza de un país mejor en 2021 (véase gráfico R2.3).

Gráfico R2.3 Porcentaje de población que considera que aún hay esperanza para encaminar al país en un rumbo positivo y con mayores oportunidades

Esperanza de las juventudes en el país en porcetajes



Esperanza para encaminar el país al rumbo positivo y con mayores oportunidades



Fuentes: PNUD, *Estudio de Opinión Pública*, elaborado para el Informe de Desarrollo Humano Honduras, mayo 2020 y 2021. PNUD, *Encuesta sobre expectativas de las juventudes*, elaborada para el Informe de Desarrollo Humano Honduras, junio 2021

Así es como —en este contexto de complejidad, incertidumbre y amenazas agravadas por la pandemia del COVID-19 y los huracanes Eta e Iota— se abre un futuro que, como posibilidad redentora, convoca a la ciudadanía a no abandonar la esperanza en que Honduras puede ser transformada. Sin embargo, para ello se requiere que las respuestas y resoluciones se articulen desde un enfoque multidimensional, un Estado de derecho pleno y la participación de todos los sectores de la sociedad.

1 Empresa especializada en investigación social y opinión pública.
2 PNUD, *Estudio Cualitativo sobre Coyuntura Actual y Escenarios de Políticas de Estado* (Honduras: PNUD, marzo 2020).
3 PNUD, *Estudio Cualitativo*.
4 Según PNUD (marzo 2020), la migración legal es considerada como alternativa por casi toda la población; en cambio, la inmigración ilegal es considerada por las personas más pobres.
5 PNUD, *Estudio Cualitativo*.
6 PNUD, *Estudio Cualitativo*.
7 CID Gallup, *Estudio de Opinión Pública* (Honduras: enero 2020).
8 PNUD, *Estudio Cualitativo*.
9 El 10 % no respondía o mencionaba que no sabía.
10 CID Gallup, *Estudio de Opinión Pública* (Honduras: CID Gallup, junio 2021).
11 El concepto de “élite” se extrajo de la metodología PAPEP (al respecto puede consultarse PNUD, *Marco conceptual, metodológico y estadístico del Informe de Desarrollo Humano*. (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022). Uno de sus pasos metodológicos es lo que se denomina “encuestas de élite”. En ese sentido, se encuestó a los liderazgos principales del país en el área económica, política y social.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

La información resumida en este apartado[24] y la abordada en el 1.4 aportan una mirada panorámica del desarrollo humano de la sociedad hondureña y, a través de una temporalidad de 20 años, presentan un análisis para establecer dónde se encuentra, así como los principales logros y desafíos que enfrenta.

1.3. Contexto internacional y regional: un mundo cambiante y complejo[25]

La pandemia del COVID-19 fue un megapunto de inflexión. De acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, a un poco más de dos años de su llegada, a nivel mundial, se registran aproximadamente 520.9 millones de contagios acumulados y un total de 14.9 millones de muertes asociadas directa o indirectamente al COVID-19[26]. No obstante, aunque las vacunas proporcionan una buena protección contra los síntomas graves, la hospitalización y la muerte, aun habiéndose vacunado, es posible la enfermedad y contagiarla a otras personas[27], por lo que el fin de la pandemia y, por tanto, de la crisis ocasionada esta es todavía incierto.

Las declaraciones de personalidades mundiales que se reunieron digitalmente en el Foro de Davos de 2021 dan cuenta de ese estado de ánimo. Kristalina Georgieva, directora gerente del Fondo Monetario Internacional, advirtió que, de no tomar medidas urgentes, "corremos el riesgo de profundizar la brecha, a nivel mundial, entre ricos y pobres". Eso explica que Darren Walker, de la Fundación Ford, vaya más lejos y afirme que "el mundo que existía antes de la pandemia terminó y eso significa que las normas, la comprensión y las estructuras del sistema en el mundo poscoronavirus tendrán que desmantelarse y reorganizarse". Por su parte, el presidente del Foro Económico Mundial, Klaus Schwab, fue más categórico al sostener que "la crisis del COVID-19 probó que los viejos sistemas ya no sirven en el siglo XXI". En tanto, el ambientalista y también administrador del PNUD, Achim Steiner, señala, en el plan estratégico del PNUD para el período 2022-2025, que "nos encontramos en un momento crítico para el mundo y para el desarrollo. Una situación de emergencia en el planeta, sumada a la pandemia, ha agotado los recursos naturales y aumentado la pobreza y las desigualdades"[28].

Con este preámbulo, este apartado plantea tres rasgos particularmente significativos de los desafíos y oportunidades relevantes y de largo alcance que el contexto internacional tiene por delante para países como Honduras. En el diagrama 6 se ilustran las relaciones e implicaciones de este trío de características del escenario internacional. Primero, el potencial de la revolución digital en el mundo y la sociedad. Segundo, la crítica relación de la humanidad con la naturaleza. Tercero, la transición de un ciclo geopolítico de los poderes. Las tres dimensiones planteadas tienen implicaciones profundas sobre el mundo y continuarán teniendo impactos en la medida que las mismas se ahonden.

24 El tema se profundiza en PNUD, *Caracterización socioeconómica, política y ambiental: Hallazgos y tendencias 2000-2020* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022).

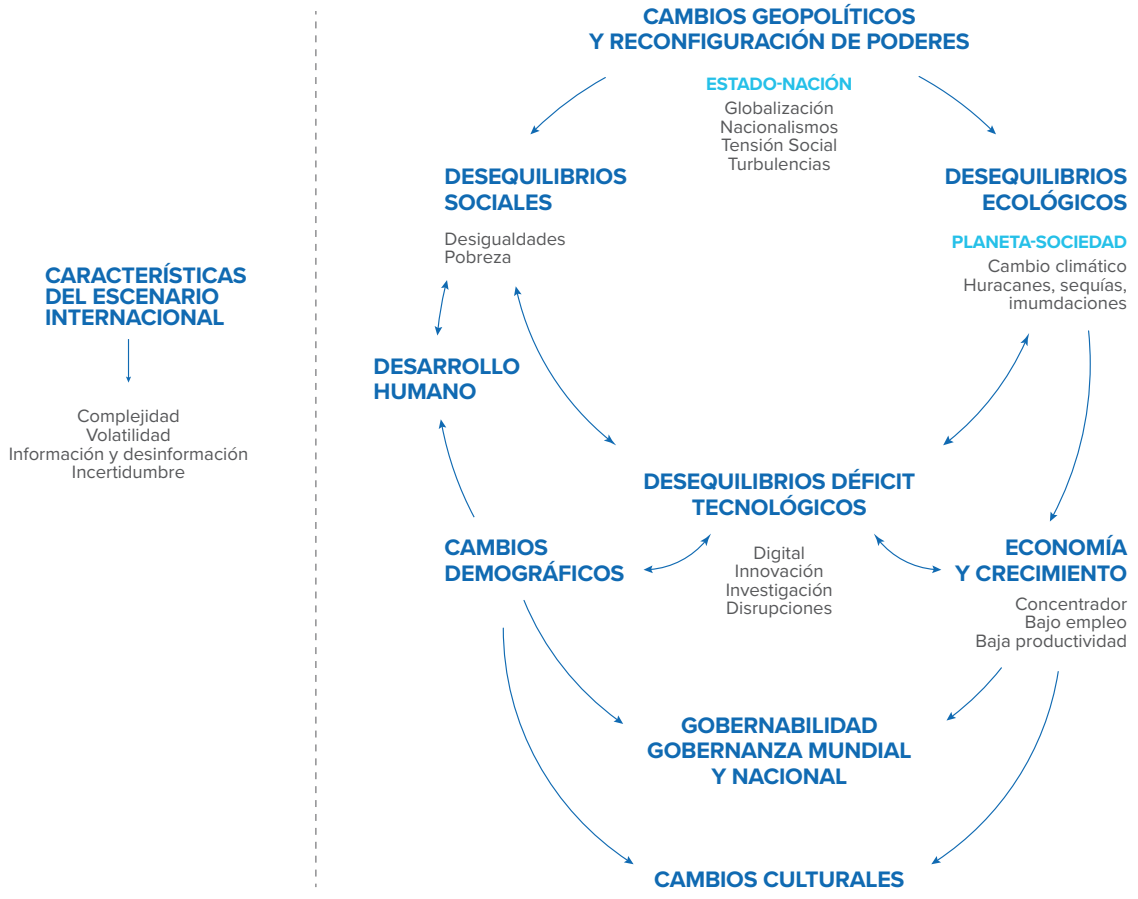
25 Este apartado incluye extractos del análisis *Honduras. Contexto externo 2021*, elaborado por el Dr. Gustavo Fernández para el Informe de Desarrollo Humano Honduras.

26 World Health Organization, *Global Situation*, accedido el 19 de mayo de 2022, https://covid19.who.int/ y World Health Organization, *Global excess deaths associated with COVID-19 (modelled estimates)*, consultado el 19 de mayo de 2022, https://www.who.int/data/sets/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-modelled-estimates

27 Organización Mundial de la Salud, Consejos para el público sobre la COVID-19: Vacunarse, 13 de abril de 2022, https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/covid-19-vaccines/advic

28 PNUD, *Plan estratégico 2022-2025* (Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), 1, https://strategicplan.undp.org/es/

Diagrama 6 Desafíos globales en el escenario mundial. Configuración del escenario internacional a partir del COVID-19 (2021-2030)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

Los siguientes apartados describen los cambios que indujo la pandemia en el sistema global y que profundizan tendencias ya previas al COVID-19, tales como los desequilibrios ecológicos y sociales, y la brecha derivada de los avances tecnológicos sin precedentes, pero con graves rezagos dentro de los países y entre estos, y que tienen incidencia en naciones pequeñas como Honduras.

1.3.1. Crisis socioecológica combinada con los desequilibrios sociales generados por las crecientes desigualdades y pobreza, profundizadas por la brecha tecnológica y el cambio climático

En la actualidad, se vive una convergencia entre los planos social, económico y ambiental. Así también existe una convergencia con el ámbito tecnológico. Esta crisis amenaza la vida humana en el planeta. El Informe sobre Desarrollo Humano 2020 global contribuye a explicitar esa relación y la necesidad de un enfoque multidimensional basado en la naturaleza[29]. En 2020, Honduras experimentó en un mes dos eventos naturales extremos (Eta e Iota). Los elementos de construcción de la agenda ciudadana del desarrollo tomarán de esta crisis su comprensión y sinergias para plantear enfoques efectivos para abordarla.

29 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

En un artículo publicado en enero de 2002, en la revista científica *Nature*, titulado "La geología de la humanidad", el profesor Paul J. Crutzen desarrolló la teoría del Antropoceno, época en la que, a diferencia del pasado, el comportamiento de los seres humanos condiciona el futuro del planeta.

El PNUD rescató esa idea en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2020 global y la conectó con los desequilibrios sociales y los planetarios, nudos de una red compleja y diferente de un nuevo sistema que llama "socioecológico". Luego, concluye que, como fruto de una nueva época geológica, no puede encararse de forma aislada, como manifestación de "esferas sociales y ecológicas separadas".

En la misma línea de pensamiento[30], Michael Wood, profesor de historia en la Universidad de Manchester, opina que "todo lo que está ocurriendo en este momento está interconectado". Esta clase de pandemia, de origen animal, es una manifestación de la incontrolable tensión a la que están sometidos la biodiversidad y los ecosistemas.

La pandemia puso a prueba esa hipótesis. Limitó la actividad humana en el planeta. Su carácter global, la amenaza silenciosa de la muerte, resonó como una advertencia final sobre el riesgo inminente que corre la humanidad, si es que no actúa pronto sobre la amenaza ecológica. En primer lugar, se evidenció el impacto de los combustibles fósiles en el calentamiento global y la necesidad de sustituirlos por nuevas formas de energía limpia, como una demanda inaplazable. Se dice fácil, pero tiene consecuencias y manifestaciones muy complejas. La industria del petróleo es muy poderosa y la transición será compleja y conflictiva[31]. Representa un factor adicional en la enmarañada recomposición del equilibrio de poder global.

El confinamiento planteó el dilema imposible de la reclusión forzada, que precautela la salud, pero, al mismo tiempo, quita oxígeno a la economía, sobre todo de los sectores marginados, vulnerables e informales que dependen del ingreso diario para sobrevivir. Revirtió en un año los avances en reducción de la pobreza a nivel mundial y puso en evidencia las sobrecogedoras consecuencias de la relación del hombre con la naturaleza. Dejó en claro que regenerar la biósfera y encarar el estrés hídrico, la inseguridad alimentaria, las sequías, las inundaciones, los ciclones, el aumento de las temperaturas, la subida del nivel de los mares y el crecimiento de la población no se puede —no se debe— disociar de la tarea paralela de construir una sociedad democrática, respetuosa de los derechos humanos, que enfrente la pobreza, la desigualdad y la concentración de la riqueza, y permita a la gente atender las exigencias de alimentación, salud, vivienda y una vida digna para su familia.

Así como en su momento el PNUD fue pionero en ir más allá de los indicadores monetarios para medir el desarrollo humano, hoy alerta sobre la necesidad de incorporar en esas pautas las referidas al cambio climático y a la amenaza ecológica. De esa forma, la bandera ecológica que la juventud levantó con visión profética tomará su lugar, como debe ser, como reivindicación de la humanidad, más allá de fronteras y diferencias étnicas, geográficas y culturales.

30 Esther Addley, "'A very dangerous epoch': historians try to make sense of Covid," *The Guardian,* Sat 13 Feb 2021. https://www.theguardian.com/world/2021/feb/13/a-very-dangerous-epoch-historians-try-make-sense-covid

31 Aunque se han realizado importantes avances en la transición energética —como el compromiso adquirido en el Diálogo de Alto Nivel sobre Energía realizado en septiembre de 2021, en el cual participaron más de 130 líderes mundiales (incluidos jefes de Estado y de Gobierno, ministros, jefes ejecutivos de entidades de la ONU y organizaciones internacionales) y del cual uno de los principales resultados es la primera hoja de ruta mundial para la acción acelerada del ODS 7 que presenta una estrategia clara para lograr el acceso universal a la energía y la transición energética para 2030 (United Nations, *New commitments at UN energy summit a major stride towards affordable and clean energy, but much work ahead to halve energy access gap by 2025* (New York, 24 September, 2021), https://www.un.org/en/hlde-2021/page/new-commitments-un-energy-summit)—, a medida que el mundo comienza a alejarse de los sistemas energéticos y las cadenas de suministro que han dominado las generaciones recientes, las economías que dependen de los ingresos de los combustibles fósiles se verán desafiadas por la caída de la demanda y la mayor presión para descarbonizar (United Nations, *Theme report on energy transition towards the achievement of SDG 7 and net-zero emissions* [New York: September 20, 2021], 23, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021-twg_2.pdf).

1.3.2. Revolución digital y brecha tecnológica

En la primera globalización, que los expertos sitúan entre 1870-1990, la industrialización que se gestó en la revolución tecnológica de la electricidad y la máquina de vapor redujo sustantivamente el costo de transporte de bienes y cavó la zanja de la primera división internacional del trabajo entre países productores de materias primas y manufacturas, con sus inevitables consecuencias políticas de imperialismo y colonialismo, en la lucha por el control de rutas marítimas, de mercados y de oferta de productos básicos.

La globalización 2.0, cuyo origen se sitúa en la revolución digital —la mezcla de información y computación—, a caballo entre las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, redujo esta vez el costo de transporte del conocimiento, alumbró una nueva división internacional del trabajo fundada en cadenas de valor que integran actividades extractivas, manufactureras y de servicios, y que se saltaron las fronteras de los Estados nacionales y colocaron el intercambio intrafirma de componentes, partes y piezas en el cauce principal de los flujos de comercio global.

De esa manera, se quebró el orden establecido, se redistribuyó el producto industrial y el producto global, en la medida en que el conocimiento se localizó en potencias emergentes, principalmente del Asia, que ofrecían mano de obra calificada y barata, en un movimiento que produjo prosperidad en escalas desconocidas (redujo en mil millones el número de pobres del planeta), al tiempo que concentraba riqueza y poder en el otro extremo del arco (el activo de una veintena de personas físicas equivale al ingreso anual de la mitad de la población mundial). La mujer asumió un rol crecientemente protagónico y saltaron los índices de educación, esperanza de vida y mortalidad infantil, tanto como las señales de desigualdad y violencia. Tomó forma una sociedad urbana en la que habita el 50 % de la población mundial (a la que se suman cada año 140 millones de personas). Esas clases medias son las "grandes mayorías" del siglo XXI. Es el rostro de otra sociedad, con otra formación, aspiraciones y demandas, conectada en la red global, con un celular en la mano[32].

La transformación y la informatización de la industria y los servicios no se detuvo. Drones, robotización, *big data*, impresión 3D, internet de las cosas, inteligencia artificial, 5G y biogenética, entre otros, continuaron profundizando su huella en el sistema global. Se colocó el énfasis en el despliegue del "capital humano" como el principal factor de producción en el siglo XXI.

En ese punto, llegó la pandemia del COVID-19. El ritmo del mundo se frenó repentinamente. En medio del silencio, pronto se hicieron evidentes las fisuras y falencias de las sociedades del planeta, provocadas por la desigualdad y el embate contra el equilibrio ambiental. Como resultado, la pobreza extrema mundial aumentó por primera vez en más de 20 años y llevó a 97 millones de personas a una situación de pobreza en 2020[33].

32 Al enfrentar a un volumen apabullante de información, el público debe realizar la tarea de determinar qué es creíble. La difusión intencional o no intencional de información falsa, engañosa o manipulada —lo que se denomina "contaminación de la información"— es un desafío urgente a escala mundial que perjudica de manera desproporcionada a quienes de por sí ya son vulnerables. Durante la crisis del COVID-19, la desinformación y el discurso del odio se han convertido en armas potentes. La información falsa puede tener un efecto devastador en la salud pública, en las comunidades minoritarias y en la confianza de las personas en las instituciones democráticas, pudiendo además fomentar el conflicto (PNUD, *Cómo responder a la contaminación informativa de la COVID-19,* mayo de 2020, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/undp-bpps-governance-Responding_to_COVID-19_information_Pollution_SP.pdf y (PNUD, *La herramienta del PNUD para combatir la desinformación alcanza escala mundial como bien público digital,* 17 de mayo de 2022, https://www.undp.org/es/press-releases/la-herramienta-del-pnud-para-combatir-la-desinformaci%C3%B3n-alcanza-escala-mundial-como-bien-p%C3%BAblico-digital).

33 Daniel Gerszon Mahler, Nishant Yonzan, Christoph Lakner, R. Andres Castaneda Aguilar and Haoyu Wu, "Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?," *World Bank Blogs*, June 24, 2021, https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021

Pero, en realidad, se aceleró dramáticamente el impulso transformador del cambio tecnológico, especialmente en dos esferas: la del internet y la de biotecnología. El mundo pudo seguir funcionando durante el Gran Confinamiento gracias a la web. Familias, gobiernos y empresas lograron mantener el contacto a través de videoconferencias. Las transacciones financieras digitales, el e-comercio, la teleducación, el teletrabajo y la telemedicina evitaron que colapsara el andamio de la economía, la política y el tejido social y familiar.

La cooperación científica global no solo soportó, sino que hasta creció en estas circunstancias. La conectividad digital tomó la dimensión de un bien público global. Los especialistas afirman que, en un año, el mundo aceleró un lustro o una década el uso masivo de tecnologías ya conocidas que estaban en plena maduración. Este esfuerzo mundial simplemente es imposible sin la computación de procesamiento de datos, el *big data*, la nanotecnología y la comunicación instantánea de este tiempo.

Esa capacidad científica y tecnológica instalada y en plena expansión es el fundamento del desarrollo económico y de la transformación social y política del planeta. Es, al mismo tiempo, prometedora e inquietante. Nadie conoce ni se atreve a presumir su límite. La visión profética de Max Weber sobre la revolución industrial y el futuro que se vislumbra a inicios del siglo XXI es pertinente, pensando en esa relación de la sociedad y el individuo como un todo, y la excesiva especialización técnica que el mundo globalizado impone como mandato de sobrevivencia. Ya afirmaba Weber en 1910: "Nadie sabe quién vivirá en esta jaula en el futuro, o si, al final de este enorme desarrollo, surgirán totalmente nuevos profetas o habrá un renacimiento de ideas e ideales antiguos, [...] bien podría decirse en verdad: "Especialistas sin espíritu y hedonistas sin corazón [...]"[34].

1.3.3. Recomposición de la estructura de poder global

Se prevé una recomposición larga y compleja de la estructura de poder global. Por ahora, las fuerzas de la democracia y el multilateralismo frenaron el asalto nacionalista en Estados Unidos y Europa, pero todavía están allí, como semillas de futuros conflictos: las guerras culturales, raciales y religiosas; la desigualdad económica; la concentración de la riqueza, la exclusión y la pobreza; la confrontación política, la ruptura de la sociedad con los partidos y las instituciones.

Otro aspecto para considerar es la competencia en el sector tecnológico. En opinión de Christopher Darby[35], el campo de la batalla tecnológica de hoy es el de la infraestructura digital —garantizar el control de las redes de telecomunicaciones y de las cadenas de valor de microtecnología—, pero el escenario de la contienda de mañana será la biotecnología; y China apuesta en esa dirección para tomar una posición dominante y ganar supremacía.

En este análisis, el escenario antes descrito y eventos recientes que están modificando el contexto internacional (como la guerra en Ucrania[36]) tienen implicaciones muy poderosas y decisivas para una nación pequeña, como Honduras, dependiente fuertemente tanto de la economía como de la influencia política de Estados Unidos. El fundamento de su transformación pasa necesariamente

34 Max Weber, *The protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (London & Boston: Unwin Hyman, 1930).

35 Christopher Darby and Sarah Sewall, "The Innovation Wars. America's Eroding Technological Advantage," *Foreign Affairs*, March/April, 2021. https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-02-10/technology-innovation-wars

36 Como menciona Luis Felipe López-Calva, director regional del PNUD para América Latina y el Caribe, la crisis de Ucrania está provocando interrupciones en mercados de productos básicos y desencadenando 'Friendshoring' (entendido como reconcentrar la producción en casa, o en países "amigos", para reducir potenciales interrupciones de las cadenas de suministro). Relacionado con esto, la inflación global ha alcanzado niveles no vistos en décadas y está provocando una reversión de los flujos de capital (Luis Felipe López-Calva, *No habrá ganadores en el contexto de crisis superpuestas, inédito [mensaje semanal del Director, 2022]*

por un Estado de derecho pleno, y ello implica eficiencia, innovación y transparencia. La revolución digital ensancha las brechas y su déficit, y dificulta alcanzar mayores niveles de desarrollo humano. Este panorama implica que, primero, en la conceptualización de un Estado de derecho absoluto, la transformación digital debe ser vista como un medio para reducir las brechas existentes, pero también para alcanzar un desarrollo que potencie las oportunidades de amplios segmentos de la población con bajos niveles educativos y escaso acceso a la tecnología, principalmente en el sector rural y local de los sectores de la educación y la economía. Segundo, en un territorio con los niveles de pobreza y desigualdades sociales que aquí se mantienen, se hace necesario un enfoque multidimensional. La relación sinérgica entre desigualdades y desequilibrios ambientales afecta la dimensión ecológica, lo que hace de este país un lugar altamente vulnerable en los dos ámbitos. De abordarse por separado, no hay opción para el desarrollo humano. En el enfoque multidimensional y en las propuestas estratégicas de la sección tercera, se aborda esta oportunidad. Finalmente, para la reconfiguración mundial, y el escenario complejo y poderes mundiales en posicionamiento implica contar con una diplomacia del desarrollo altamente efectiva y preparada para entender estos cambios y apoyar la visión de desarrollo del país. La relación con Estados Unidos es fundamental en esta visión futura.

1.4. La dinámica de la sociedad hondureña. Una mirada desde el desarrollo

El análisis de los niveles de desarrollo humano de un país se relaciona con diferentes aspectos sociales y económicos, entre los que se encuentran la salud, la educación, el empleo, las desigualdades, el género y el ambiente. El desarrollo debe comprenderse como un fenómeno que va más allá de simplemente garantizar un ingreso básico, es decir, busca la garantía de oportunidades y capacidades esenciales para que los individuos logren ser las personas que desean ser. En este sentido, analizar el progreso que Honduras ha hecho en diferentes indicadores de desarrollo humano se convierte en el primer paso para reconocer sus logros y también para identificar cuáles deben ser las prioridades en la agenda pública para los siguientes años.

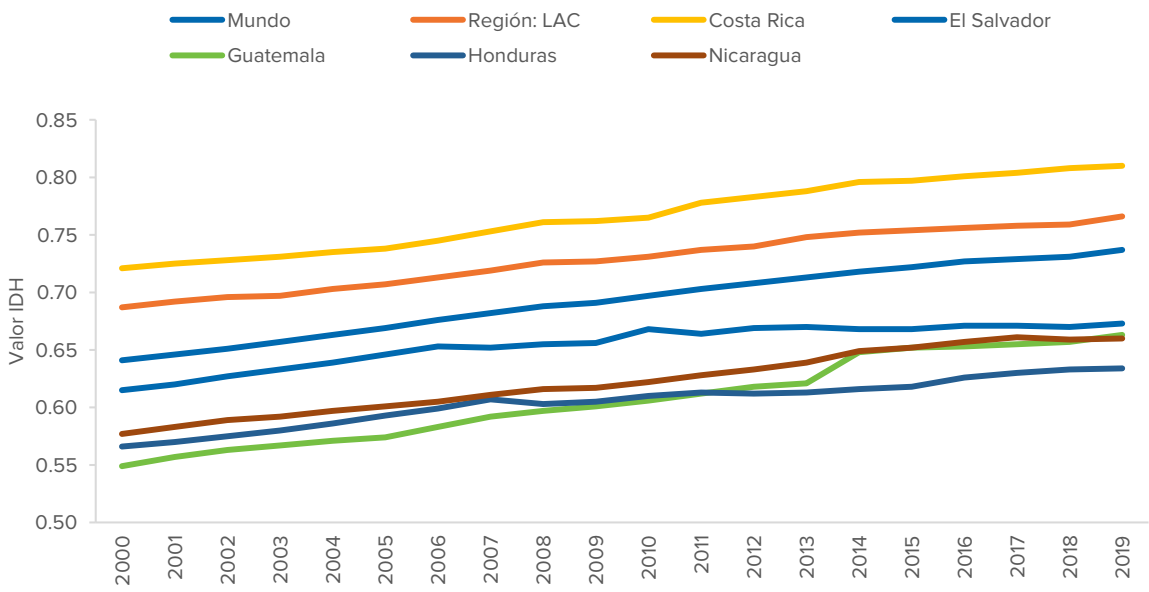
1.4.1. El desarrollo humano: una primera aproximación de los desequilibrios territoriales desde el nivel nacional, departamental y municipal

Índice de Desarrollo Humano nacional: avances, aunque cada vez más moderados, durante el período 2000-2019

Previo a la pandemia, los logros en el desarrollo humano, es decir, los avances alcanzados en los indicadores trazadores de las tres dimensiones del IDH (salud, educación e ingresos), fueron visibles a lo largo del todo el período de análisis (2000-2019).

Como se observa en el gráfico 1, el IDH a nivel nacional pasó de 0.566 en el 2000 a 0.634 en 2019. No obstante, en la primera década los avances, en términos del promedio anual, fueron mayores que en el segundo período (2010-2019). Esta ralentización ocurre en la etapa posterior a la crisis política, social y de gobernabilidad del 2009.

Gráfico 1 Tendencias: Índice de Desarrollo Humano (2000-2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano (2020)

De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano 2020[37], Honduras presentó un IDH de 0.634, que lo sitúa en la posición 132 de 189, con lo que permanece dentro de la franja de naciones con desarrollo humano medio. En América Latina y el Caribe, se ubica solo por encima de Haití, y en el extremo opuesto de la distribución, al compararlo con el valor de 0.851 de Chile, el más alto presentado en la región, el hondureño es un 34 % inferior. Al contrastar el índice nacional con el promedio de América Latina y el Caribe, se presenta una diferencia del 20 %, lo que refleja las persistentes brechas vinculadas a los logros alcanzados con respecto a los países de la región. El recuadro 3 recoge los logros, desafíos y brechas en términos de desarrollo humano en Honduras para los últimos 20 años.

Sobre la composición del IDH (véase gráfico 2), Honduras se ha caracterizado por mostrar un mayor índice de esperanza de vida y menores índices de ingreso y educación (este último compuesto de dos indicadores: años de escolaridad promedio y años de escolaridad esperada). Esto indica que educación e ingresos presentan una mayor distancia respecto a los logros ideales en las dimensiones que el IDH refleja. Con todo, si se analizan los logros relativos que se han presentado entre el 2000 y el 2019, al considerar el índice de cada dimensión, se observa un mayor avance en educación (19 % de crecimiento), en comparación con la esperanza de vida (9 %) y los ingresos (8 %). El índice de ingresos es el que menor avances ha mostrado. Este mismo orden se presenta al analizar la variación en términos absolutos, de modo que los avances en los indicadores educativos son mayores que los presentados por los indicadores de esperanza de vida e ingresos dentro del IDH.

37 PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2020.*

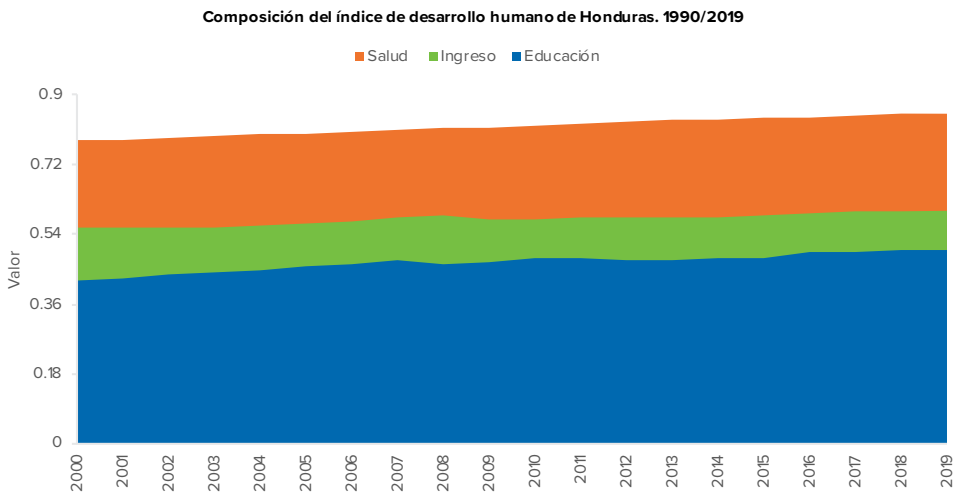
Recuadro 3 Logros, desafíos y brechas en el desarrollo humano

En los últimos 20 años Honduras ha presentado considerables avances que se han reflejado en el IDH. Sin embargo, estos han sido cada vez más moderados y han llevado a que presente ahora el menor IDH de la subregión centroamericana, pese a que comenzó el siglo XXI en una mejor situación que Guatemala. Además, continúan las brechas de desarrollo humano vinculadas a los logros alcanzados por el país con respecto a la región latinoamericana y la subregión centroamericana. Algunas de las deficiencias son las siguientes:

- En el contexto previo a la pandemia, es innegable el progreso observado en el indicador de salud del IDH en Honduras: la esperanza de vida se había incrementado de manera sostenida hasta llegar a 75 años en 2019; aumentó ininterrumpidamente casi 5 años entre 2000 (70.7 años) y 2019 (75.3), es decir, cada 4 años se agregó 1 año a la esperanza de vida de la población.
- En educación, el avance en el promedio de escolaridad se desaceleró en tiempos recientes. El promedio de escolaridad aumentó 1.1 entre 2000 (4.3 años) y 2010 (5.4 años) y se capitalizó el mismo avance en solo los siguientes 6 años, al conseguir 6.5 años en 2016. En el último tiempo con información disponible (2017-2019), la escolaridad promedio se mantuvo estable en 6.6 años.
- Aún más reveladora y preocupante es la evolución de la expectativa de años de escolaridad. En esta categoría, se reportó una tendencia ascendente en el período 2000-2007 (de un máximo de 11.1 años en 2007), pero se revirtió en el lapso 2008-2015 (de un mínimo de 9.5 en 2015) para posteriormente observar una mejora con un valor de 10.1 años, tanto en 2018 como en 2019. Con ello, la escolaridad esperada se encuentra en el mismo valor de 2001. Este retroceso puede estar reflejando la persistente problemática de deserción escolar, a su vez impulsada por la alta prevalencia de la pobreza y la violencia, factores que incentivan el trabajo infantil y la migración.

Fuente: José Soto, *Impacto del COVID-19 en la salud y la educación en Honduras y propuestas innovadoras para responder a la recuperación con Desarrollo Humano de Honduras* elaborado para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022, con información de United Development Programme (UNDP), Oficina del Informe de Desarrollo Humano (s. f)

Gráfico 2 Composición del Índice de Desarrollo Humano (2000 y 2019)

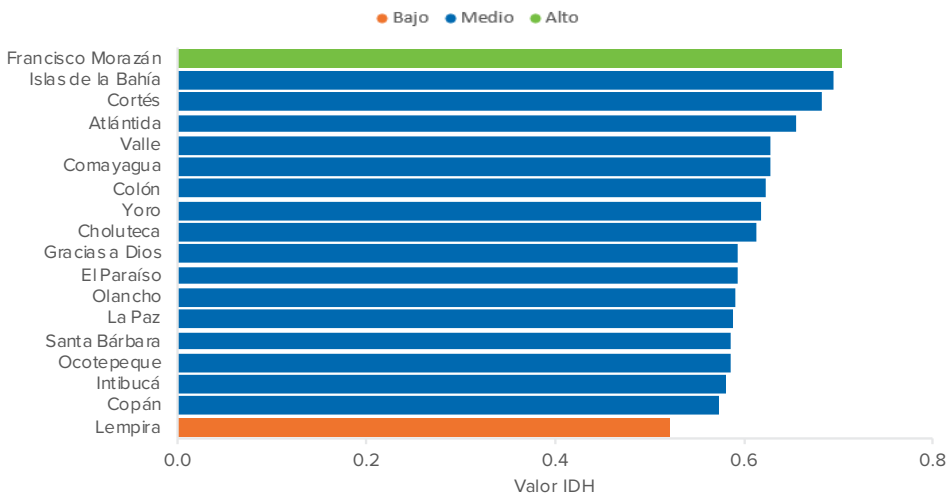


Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano (2020)

Índice de Desarrollo Humano: una mirada subnacional a los desequilibrios territoriales en el siglo XXI

Con respecto al IDH a nivel subnacional, Honduras presenta brechas territoriales importantes vinculadas al logro de los indicadores que configuran esta puntuación, pues si se compara el departamento con menor y mayor valor, Lempira muestra un índice 26 % inferior con respecto a Francisco Morazán (véase gráfico 3). Por consiguiente, esta disparidad también se expresa en las categorías asignadas en términos de desarrollo humano, de modo que Francisco Morazán figura en la franja alta para 2019 y Lempira, en la baja.

Gráfico 3 Índice de Desarrollo Humano subnacional (2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información del INE (más detalles en anexos estadísticos)

Pese a esta lectura, es de especial atención que ningún departamento se situó en la franja más alta, lo que sugiere que aún aquellos con mayor desarrollo humano se encuentran lejos de alcanzar los logros esperados en los aspectos básicos de este paradigma: esperanza de vida, educación e ingresos. A su vez, un mayor porcentaje fue clasificado con desarrollo humano medio (16 de 18 departamentos).

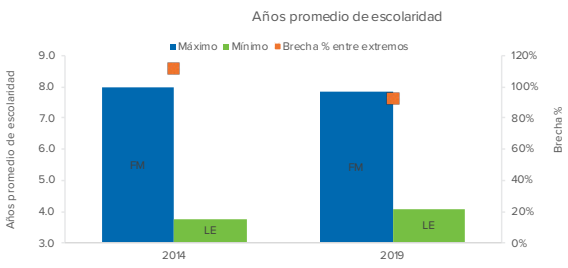
Al dar una mirada más agregada a los diferentes departamentos en todo el territorio, se observa que aquellos que se encuentran en la región occidental presentan menores índices de desarrollo humano con respecto a los situados en la zona norte y central, lo que evidencia una vez más las brechas territoriales de desarrollo.

Acerca de los logros en cada componente del IDH, se puede demostrar un patrón marcado para la mayor parte de los departamentos: mayor cercanía a los logros esperados en la dimensión de esperanza de vida al nacer y una menor en relación con las dimensiones de educación e ingreso, que son las que mayor distancia presentan con respecto a las metas. Esto es congruente con el comportamiento de las cifras nacionales. Por otro lado, los indicadores de esperanza de vida y escolaridad presentan brechas relevantes entre los departamentos de Francisco Morazán y Lempira (véase gráfico 4). La persistente brecha geográfica entre zonas rurales y urbanas merece priorización en el diseño de políticas que busquen la equidad en el acceso a servicios de salud y educación a lo largo del territorio nacional.

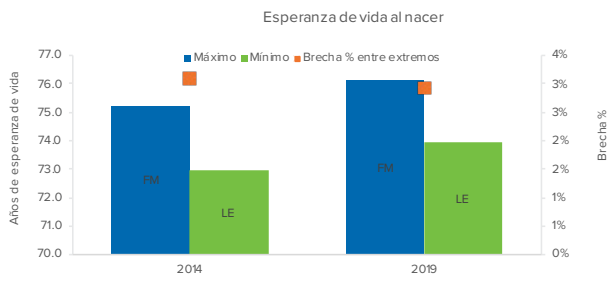
Los logros entre 2014 y 2019 son modestos en el valor del IDH para todos los departamentos; este progreso, aunque diferenciado para cada uno de ellos, se configura principalmente por un mayor incremento de los indicadores de educación y, en menor medida, por el avance de los de esperanza de vida e ingreso per cápita.

Gráfico 4 Valores máximos y mínimos de la esperanza de vida al nacer y los años promedio de escolaridad a nivel subnacional (2019)

Años promedio de escolaridad



Esperanza de vida al nacer



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información del Instituto Nacional de Estadística (INE) (más detalles en anexos estadísticos)

Respecto al IDH de los 298 municipios del país para 2019, el 64 % se ubicó en la categoría de desarrollo humano medio; el 34 %, con bajo nivel; y solo un 2 %, con alto. Esto refuerza la idea que se ha venido planteando desde el Informe de Desarrollo Humano de 2011 sobre la continuidad de las brechas territoriales donde, por un lado, se tiene un limitado número de municipios con alto desarrollo humano y, por otro, un grupo más amplio de estas demarcaciones con insuficiencias (100 municipios

con desarrollo humano bajo). En este sentido, las municipalidades que menor IDH presentaron corresponden a los departamentos de Lempira, Copán, La Paz, Intibucá y Ocotepeque (ver cuadro 1).

Cuadro 1 Veinte municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (2019)

Departamento	Municipio	IDH	Posición	Categoría IDH
Lempira	San Andrés	0.457	298	Bajo
Copán	San Agustín	0.458	297	Bajo
Lempira	San Sebastián	0.464	296	Bajo
Lempira	San Manuel Colohete	0.479	295	Bajo
Lempira	Belén	0.480	294	Bajo
Olancho	Esquipulas del Norte	0.483	293	Bajo
Ocotepeque	Dolores Merendón	0.483	292	Bajo
Lempira	Santa Cruz	0.485	291	Bajo
Lempira	Piraera	0.486	290	Bajo
Lempira	La Iguala	0.488	289	Bajo
Lempira	Cololaca	0.488	288	Bajo
Ocotepeque	Fraternidad	0.489	287	Bajo
Copán	Cabañas	0.489	286	Bajo
Francisco Morazán	Curarén	0.491	285	Bajo
Olancho	Guata	0.491	284	Bajo
Copán	Concepción	0.493	283	Bajo
Intibucá	Masaguara	0.495	282	Bajo
La Paz	Santa Ana	0.497	281	Bajo
Lempira	Gualcince	0.497	280	Bajo
Lempira	San Marcos de Caiquín	0.498	279	Bajo

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información del INE (más detalles en anexos estadísticos)

Cuando se considera a otros indicadores en un nivel subnacional, se observan comportamientos que podrían complementar la lectura de los componentes que conforman el IDH. En tal sentido, indicadores como la tasa bruta de matrícula y la tasa de deserción en los niveles de educación prebásica, básica y media no han mostrado avances en la mayoría de los departamentos entre 2015 y 2019. Esta lectura refleja que se mantienen los profundos desafíos territoriales vinculados a aspectos educativos (a nivel nacional: reducción de 2.2 puntos en la tasa bruta de matrícula y aumento de 3.1 puntos en la tasa de deserción escolar). Además, es de especial relevancia que, para 2019, los departamentos con mayores tasas de deserción escolar se encontraban en la zona norte del país (Colón, Yoro, Atlántida, Islas de la Bahía y Cortés).

Por otra parte, si se toman en cuenta los ingresos tributarios, en particular los impuestos internos al consumo (pese a su limitación metodológica[38]) como un indicador indirecto que podría vincularse a aspectos de naturaleza económica, se refleja una distribución territorial en la que los departamentos de la zona norte y central del país —como Francisco Morazán, Cortés, Atlántida e Islas de la Bahía— tendrían un mayor aporte a los ingresos tributarios, en contraste con Gracias a Dios, La Paz, Lempira e Intibucá, donde se ha presentado un aporte más modesto. Asimismo, la evolución de este indicador entre 2015 y 2019 muestra incrementos en todos los departamentos, lo que podría suponer una mejora de la actividad económica para la mayor parte de territorios nacionales. Sin embargo, se debe de considerar que las tasas de crecimiento económico nacionales y del INB per cápita han sido modestas durante la última década (3.6 % y 1.6 % en promedio, respectivamente).

Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad

Otra métrica relevante desde la óptica del desarrollo es el IDH-D (IDH-D). Este indicador compuesto evalúa cómo los logros del desarrollo humano son distribuidos entre su población, y descuenta los diferentes índices de las dimensiones de esperanza de vida, educación e ingresos, con su respectivo nivel de inequidad.

Honduras se ha situado en diferentes informes[39] como uno de los países más desiguales de América Latina y el Caribe. Sin embargo, las métricas de desigualdad utilizadas para generar este tipo de conclusiones concentran sus esfuerzos en revisar la distribución de los ingresos, hecho que muestra una imagen parcial de las diferentes desigualdades que enfrentan las personas.

En este sentido, el IDH-D permite visibilizar la desigualdad desde otros ámbitos complementarios al ingreso y pondera otras dimensiones del desarrollo, pese al número limitado de indicadores considerados. Este cálculo también posibilita derivar en un grupo de indicadores que reflejan la desigualdad promedio en las dimensiones del desarrollo y la pérdida en desarrollo humano vinculada a la desigualdad.

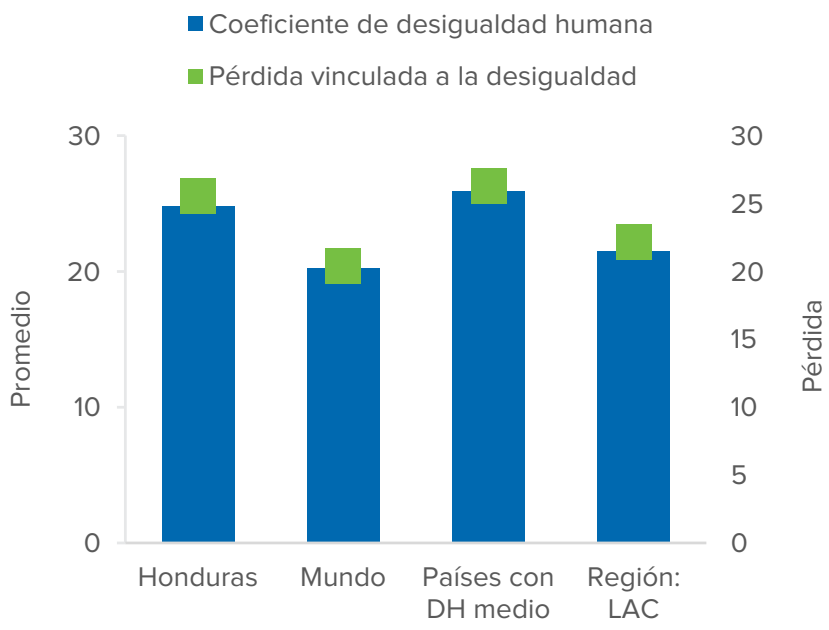
Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2020[40], Honduras pierde un mayor porcentaje del IDH debido a la desigualdad, en comparación con el promedio mundial y de América Latina y el Caribe, mientras que presenta una menor pérdida que el promedio de países categorizados con desarrollo humano medio (véase gráfico 5). El comportamiento es similar si se analiza el coeficiente de desigualdad humana. Este análisis refuerza la idea de que no solo es necesario cerrar las brechas en términos de logros de los indicadores del IDH, sino que se debe asignar especial énfasis en cómo estos aciertos están siendo distribuidos entre la población.

38 Las limitaciones metodológicas se podrían considerar en dos sentidos: (a) el indicador captura exclusivamente la actividad económica del sector formal y (b) el indicador genera una captura no tan precisa del nivel territorial, pues el domicilio fiscal registrado ante la Administración Tributaria de los diferentes agentes económicos no coincide necesariamente con el dominio económico en el que se desarrolla la actividad.

39 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2019* (Santiago, 2019), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf; Boaz Anglade et ál., *Notas de desigualdad de país: Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020); Veronica Michel y Ian Walker. *Honduras: Diagnóstico del trabajo*. Jobs Series Issue No. 17 (Washington, DC: Banco Mundial, 2019); World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*, Washington, DC: World Bank, 2020).

40 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2020*.

Gráfico 5 Pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad y coeficiente de desigualdad humana en países seleccionados (2019)

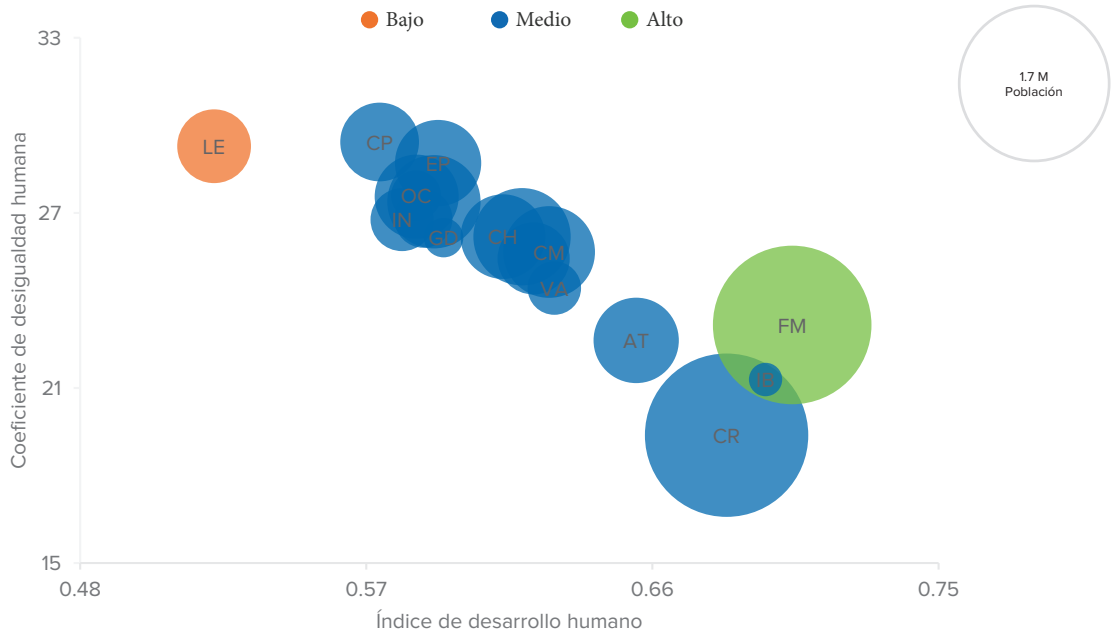


Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano (2020)

La composición del IDH-D refleja que la dimensión de mayor pérdida dentro del IDH para 2019 es la de ingresos (38 %), seguida de la educativa (23 %) y de la esperanza de vida (13 %). En cuanto a la evolución de estas medidas de desigualdad entre 2010 y 2019, se evidencia una reducción generalizada de las desigualdades que se expresan en cada una de las dimensiones del IDH. No obstante, la de ingresos es la que presenta una menor reducción.

En 2019, la distribución subnacional del coeficiente de desigualdad humana (véase gráfico 6) muestra un mayor promedio en las desigualdades de los índices de esperanza de vida, educación e ingresos en los departamentos del occidente, como Copán, Lempira y Ocotepeque. Estos también se caracterizan por reflejar menores niveles de desarrollo humano en comparación con Francisco Morazán, Islas de la Bahía y Cortés, aspecto que expone una brecha importante entre los departamentos con mayores y menores medidas de desigualdad. A su vez, esta situación provoca una mayor pérdida en el desarrollo humano (el coeficiente de desigualdad humana de Copán es 52 % superior al de Cortés y la diferencia de la pérdida en el IDH es de 11 puntos porcentuales). Por su parte, las medidas de desigualdad capturan un mayor porcentaje de desigualdad en la dimensión de ingresos para todos los departamentos del país y, en menor medida, para las dimensiones de educación y salud.

Gráfico 6 IDH subnacional y coeficiente de desigualdad humana (2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información del INE (más detalles en anexos estadísticos)

Índice de Desarrollo de Género

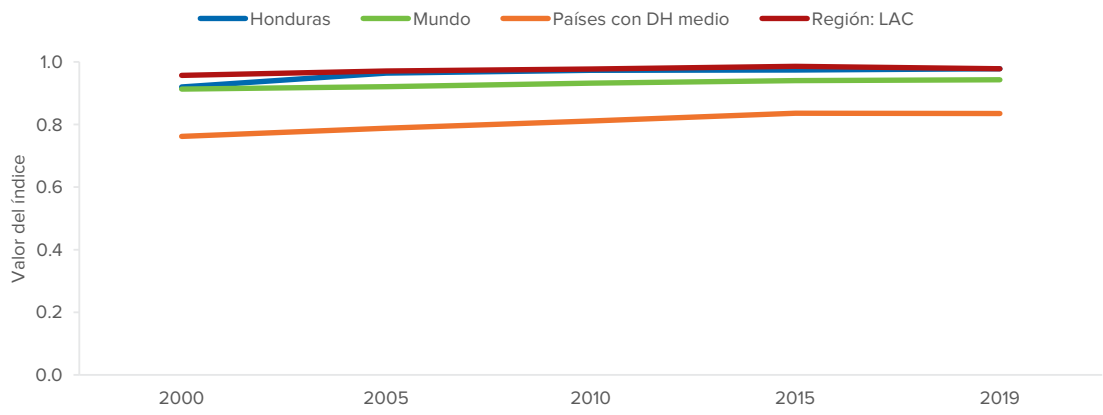
El Índice de Desarrollo de Género (IDG) mide las brechas de género en los logros del desarrollo humano y considera las diferencias entre mujeres y hombres en las tres dimensiones básicas: salud (esperanza de vida de mujeres y hombres al nacer), educación (años esperados de escolaridad de niñas y niños, y promedio de años de escolaridad de mujeres y hombres adultos con 25 años o más) y control sobre los recursos económicos (según el INB per cápita estimado de mujeres y hombres)[41].

En 2019, el IDG para el país fue de 0.978. Este valor expresa el IDH de las mujeres como porcentaje del IDH de hombres y sitúa a Honduras dentro del grupo de países que tienen un nivel medio-alto de igualdad en los logros del IDH entre mujeres y hombres. En términos comparativos, este indicador posiciona al país en una mejor condición en relación con el promedio mundial y el del grupo de países con desarrollo humano medio. A su vez, se alcanzó el mismo valor presentado por la región de América Latina y el Caribe para 2019.

Entre 2000 y 2019, se han dado avances importantes en el IDG, al mostrar un incremento de 6.3 % impulsado por la reducción de la brecha de ingresos (véase gráfico 7). No obstante, los avances en la última década han sido más lentos. Por otra parte, de acuerdo con la medición más reciente de la descomposición de las brechas de género, se presenta una mayor distancia entre los logros del componente de ingresos, situación que expresa una mayor cercanía de los hombres a alcanzar los logros que pretende medir el IDH. En cambio, en la dimensión de educación, las mujeres presentan mayor cercanía a los ideales del IDH.

41 PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2020.* Technical notes, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf

Gráfico 7 Índice de desarrollo de género en países seleccionados (2000-2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano (2020)

A nivel subnacional, las brechas de género se ensancharon más en el componente de ingresos en todos los departamentos del país durante 2019. En términos más generales, el IDG refleja que 14 de 18 departamentos tenían un nivel alto y medio-alto de igualdad en cuanto a los logros en el IDH de mujeres y hombres. Por otro lado, los departamentos de Lempira, Intibucá, Gracias a Dios y La Paz presentaron mayores brechas entre el IDH de mujeres y hombres (véase gráfico 8). Esto visibiliza que hay una distancia que se debería de reducir entre los departamentos con mayores y menores brechas de género (el IDG de Lempira es 10 % inferior al mayor presentado dentro del país).

Otros indicadores del área educativa también dan cuenta de brechas entre mujeres y hombres para 2019. De este modo, las mujeres presentaron una tasa bruta de matrícula en educación prebásica, básica y media de 68.4 frente a una tasa del 66.6 mostrada por los hombres. Asimismo, la tasa de deserción escolar de mujeres y hombres fue de 4.9 y 6.1, respectivamente. En los departamentos, estas brechas aumentaron entre 2015 y 2019.

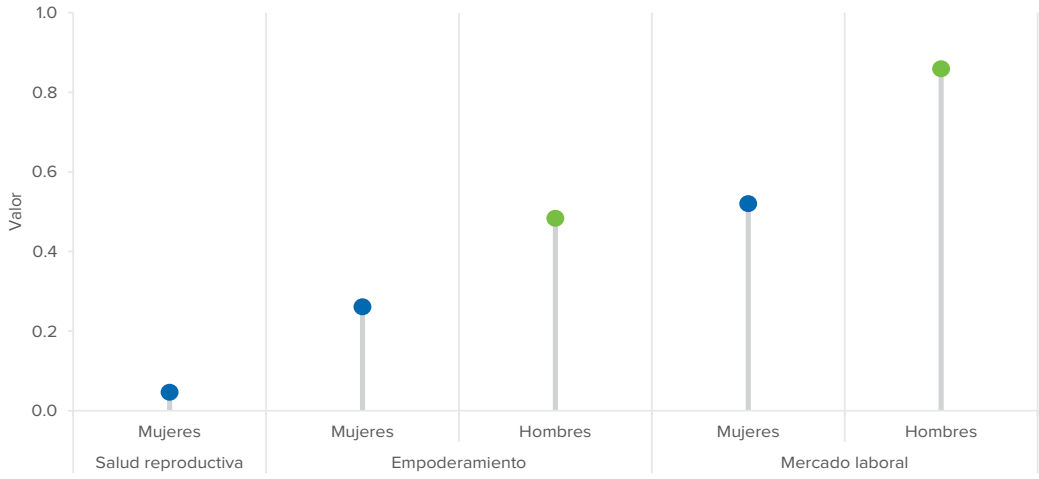
Gráfico 8 Índice de Desarrollo Humano subnacional de mujeres y hombres (2019)

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información del INE (más detalles en anexos estadísticos)

Índice de Desigualdad de Género

Una aproximación a la medición agregada de las desigualdades de género ha sido propuesta desde el Informe sobre Desarrollo Humano 2010[42], con el Índice de Desigualdad de Género (GII)[43], que explora la situación relativa de las mujeres respecto de los hombres (ver gráfico 9).

Gráfico 9 Índice de Desigualdad de Género 2019 (dimensiones)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano con información de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano (2020)

A pesar de los logros en la reducción de las desigualdades de género en los últimos 15 años (9 % de reducción en el GII), el país sigue teniendo fuertes desafíos.

De acuerdo con el GII de 2019[44], Honduras se ubica en la posición 100 de un total de 162 países. El valor de este índice (0.423) refleja la pérdida de desarrollo humano debido a la desigualdad de género en sus tres dimensiones, a saber:

a. Salud reproductiva (se mide por medio de la tasa de mortalidad materna y tasa de fecundidad entre adolescentes). Al no tener indicadores equivalentes para los hombres, esta dimensión compara la situación actual de las mujeres con lo que deberían ser los objetivos de salud reproductiva, es decir, que no haya muertes maternas ni embarazos de adolescentes.

b. Actividad económica (medida por la participación en la fuerza laboral).

c. Empoderamiento de las mujeres (mediante el porcentaje de escaños parlamentarios ocupados).

Tal como se observa en el gráfico 10, existen brechas en todas las dimensiones. Cabe señalar que Honduras presenta una tasa de natalidad entre adolescentes más alta que el promedio de la región de América Latina y el Caribe (72.9 nacimientos por cada 100,000 mujeres de entre 15-19 años en el país frente a 63.2 en la región).

En cuanto a las dimensiones económica y de empoderamiento, sobresale la persistencia de las

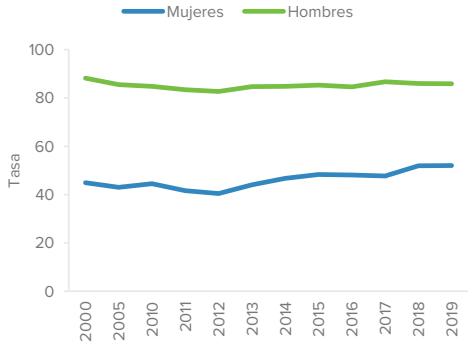
42 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano.* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010).
43 Siglas en inglés para Gender Inequality Index (Índice de Desigualdad de Género).
44 United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene* (2020), 363, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf

brechas de género en el mercado de trabajo, con una participación baja de las mujeres (52 %) comparada con la de los hombres (86 %), así como una baja participación política en donde apenas 2 de cada 10 escaños parlamentarios están ocupados por mujeres.

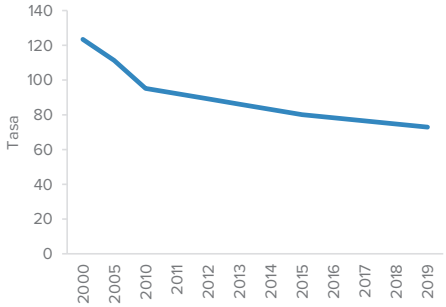
Gráfico 10 Componentes del Índice de Desigualdad de Género (2000-2019)

Las mujeres enfrentan múltiples desigualdades en los diferentes ámbitos de la vida social, económica y política que se traducen en pérdidas del desarrollo humano

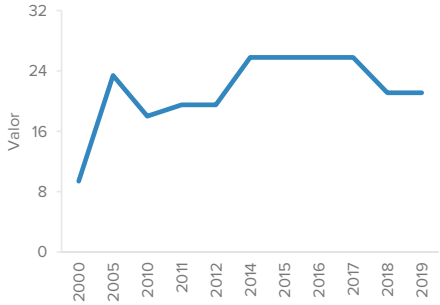
Actividad económica. Tasa de participación en la fuerza de trabajo (% de 15 años o más)



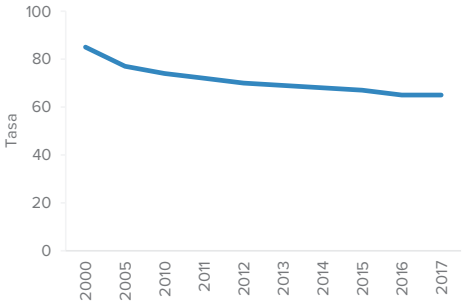
Salud reproductiva. Tasa de natalidad entre adolescentes (nacimientos por cada 100,000 mujeres de entre 15 y 19 años) , 2000-2019



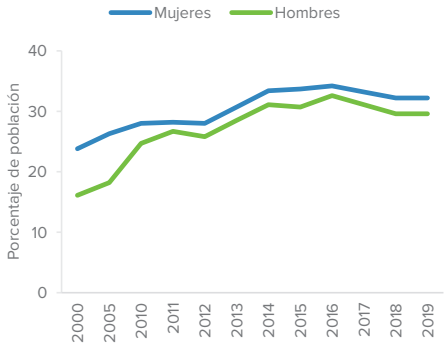
Empoderamiento. Proporción de escaños en el parlamento, mujeres (2000-2019)



Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100,000 nacidos vivos) , 2000-2017



Población con al menos algún tipo de educación secundaria (% de 25 años o más), 2000-2019

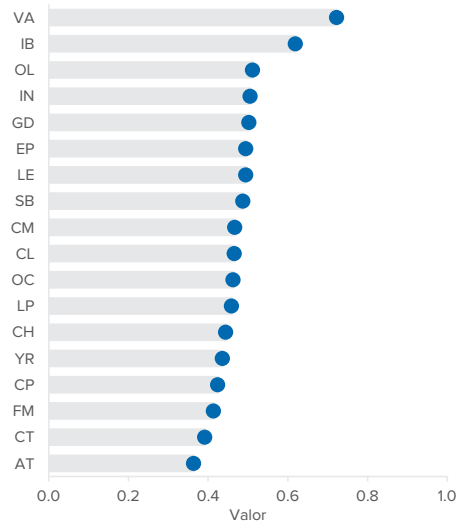


Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano (2020), http://hdr.undp.org/en/data

El Índice de Desigualdad de Género subnacional, en el gráfico 11, muestra que los departamentos con mayor desigualdad de género fueron Valle, Islas de la Bahía, Olancho e Intibucá en 2019. Algunos de estos departamentos comparten características en común como la baja participación política de las mujeres y las profundas brechas en la participación en el mercado laboral. En general, los subíndices que configuran este indicador reflejan la presencia de retos profundos vinculados a as-

pectos como la salud reproductiva de las mujeres y su participación en el mercado laboral, en la mayor parte de los departamentos.

Gráfico 11 Índice de Desigualdad de Género subnacional (2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información del INE (más detalles en anexos estadísticos)

Un aspecto importante que no captura este indicador compuesto es la desigualdad en la violencia que experimentan mujeres y hombres. De acuerdo con el Proyecto Regional InfoSegura[45], este problema les afecta de manera diferenciada. La afirmación se deriva de las evidencias que colocan a Honduras en una situación en que las mujeres enfrentan mayor prevalencia en indicadores de violencia contra la integridad física y sexual, en contraste con las altas tasas de mortalidad por homicidio mostradas por los hombres, de modo que 9 de cada 10 denuncias por delitos sexuales y violencia doméstica tuvieron como víctima a una mujer frente a un 90 % de homicidios que tuvieron como víctima a un hombre durante 2019.

Índice de Pobreza Multidimensional[46]

El Índice de Pobreza Multidimensional global (IPM global) —que identifica las múltiples privaciones que se sufren en tres áreas: salud, educación y condiciones de vida[47]— revela que en Honduras cerca 1.2 millones de personas tuvieron una puntuación de privación igual o superior al 33 % en 2019[48]. Las carencias

45 Infosegura, "Violencia contra las mujeres, Honduras 2020", USAID PNUD, 10 de junio de 2021, https://infosegura.org/2021/06/10/violencia-contra-las-mujeres-honduras-2020/

46 La medición de pobreza multidimensional refleja las múltiples carencias que enfrentan las personas pobres al mismo tiempo. Las personas son pobres multidimensionales si obtienen una puntuación igual o superior a un umbral o línea de pobreza multidimensional (puntuación de privación igual o superior al 33%). Para efectos del presente documento y en el contexto del Informe de Desarrollo Humano 2022, se han realizado estimaciones del Índice de Pobreza Multidimensional para el año 2019 (precrisis sanitaria y fenómenos climatológicos Eta e Iota) con base en la metodología del Informe global del IPM, que utiliza la información de encuestas sobre demografía y salud, y en esta ocasión se ha incluido el indicador de acceso a electricidad que no ha sido posible integrar en mediciones anteriores. El último informe sobre el Índice de Pobreza Multidimensional global 2021 muestra que el 20.0 % de la población del país se encontraba en situación de pobreza multidimensional en 2011/12. Por su parte, cifras nacionales del IPM estimadas por la Secretaría de Coordinación de Gobierno sugieren que el porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional fue del 66.9% en 2018; esta última medición incluye otros indicadores y dimensiones que no son parte de la medición IPM global, y el instrumento de información empleado es diferente, pues su base son las encuestas de hogares. La medición de pobreza multidimensional es independiente de la medición de pobreza monetaria, donde se contrasta el ingreso per cápita de los hogares con las líneas de pobreza o canastas básicas.

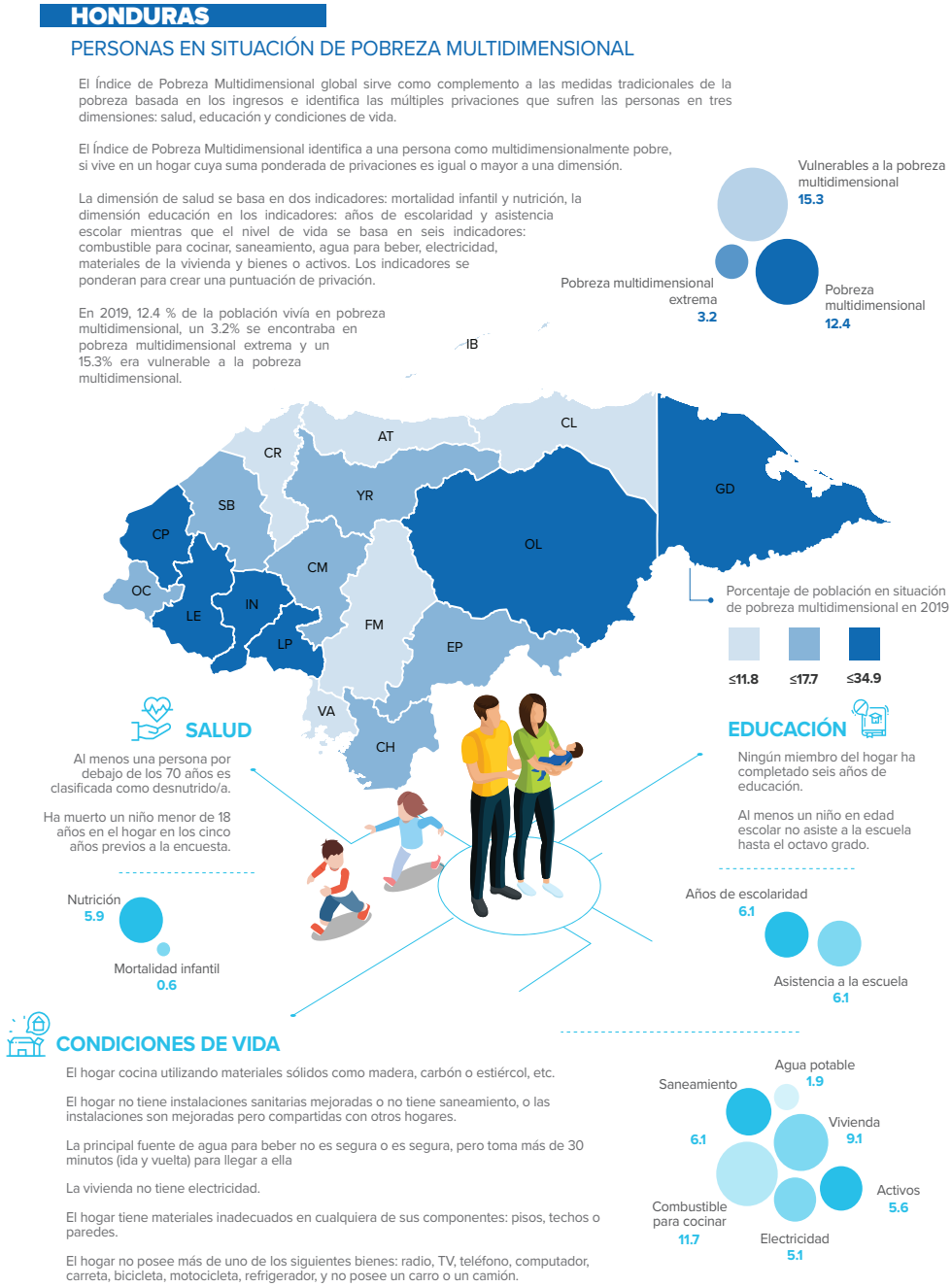
47 El IPM global, publicado anualmente en el Informe de Desarrollo Humano (a partir 2010), es producido por Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) y PNUD.

48 Estimaciones de Mónica Pinilla en PNUD, *Colección de desarrollo humano para la transformación*, 2022, con base en INE, *Encuesta Nacional de Demografía y Salud-Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (ENDESA-MICS 2019)*, https://www.ine.gob.hn/V3/endesa-informe-e-instantaneas. La metodología utilizada para el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional global para Honduras en 2019 siguió los mismos pasos utilizados en la metodología de Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), en su última actualización para el 2021 (Sabina Alkire, Usha Kanagaratnam, and Nicolai Suppa, "The Global Multidimensional Poverty Index [MPI] 2021," *OPHI MPI Methodological Note 51* [Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford, October 2021], https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI_MPI_MN_51_2021_4_2022.pdf).

en el nivel de vida de los hogares (41.2 %) son las que más contribuyen a la pobreza multidimensional, seguidas de privaciones en materia de educación (38.4 %) y de salud (20.4 %)[49].

En 2019, el porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional fue mayor en los departamentos de Gracias a Dios, Lempira, Copán, Olancho e Intibucá (véase diagrama 7). En cambio, los departamentos de Islas de la Bahía, Cortés, Francisco Morazán, Atlántida y Colón mostraron un menor porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional.

Diagrama 7 Honduras: pobreza multidimensional



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

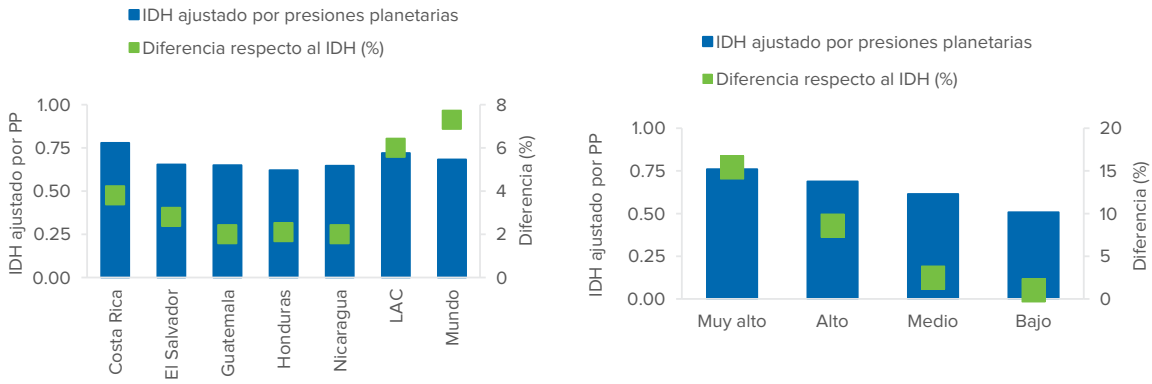
49 Cálculos de Mónica Pinilla en PNUD, *Colección de desarrollo humano*.

Índice de Desarrollo Humano ajustado por presiones planetarias

Un último indicador ha sido introducido en el Informe de Desarrollo Humano mundial más reciente. El IDH ajustado por presiones planetarias (IDH-P) es experimental y considera dos variables resumidas: las emisiones de dióxido de carbono y la huella material, ambas en términos per cápita [50]. El enfoque centrado en los gases de efecto invernadero y los flujos de materiales no implica que otros problemas ambientales sean menos importantes o urgentes. Sin embargo, la reducción de los flujos de gases de efecto invernadero y un uso más eficiente de los materiales podrían reflejar los resultados de la transformación económica y social global requerida para aliviar las presiones planetarias[51].

Honduras presenta, en el gráfico 12, un ajuste menos severo en el IDH ajustado por presiones planetarias (2.1 %) en comparación con los países de desarrollo humano muy alto (15.4 %), alto (8.6 %) y medio (2.5 %). Asimismo, es inferior al promedio de la región latinoamericana y caribeña (6 %) y al mundial (7.3 %). Esto refleja que los países con mayor nivel de desarrollo humano tienden a ejercer una presión mayor sobre el planeta (las huellas ecológicas y las emisiones de dióxido de carbono tienden a amplificarse con el desarrollo humano).

Gráfico 12 Índice de Desarrollo Humano ajustado por presiones planetarias en países seleccionados (2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano (2020)

Hasta aquí, se ha analizado los índices compuestos de desarrollo humano. En el siguiente subapartado se presenta un análisis del grado de avance en los sectores de la salud y de la educación, con base en sus principales indicadores y el tipo de educación. También se aborda la dimensión urbana y rural desde la perspectiva de las desigualdades.

50 Honduras tiene una contribución insignificante a las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI), con 0.05 % de las emisiones globales (Banco Mundial, "Datos, Emisiones de gases de efecto invernadero totales [% de cambio desde 2990 – Honduras]", accedido el 4 de mayo de 2022, https://datos.bancomundial.org/indicator/EN.ATM.GHGT.ZG?locations=HN). Sin embargo, el cambio climático está afectando con mucha severidad la economía de los países que históricamente cuentan con un menor volumen de emisiones. En el caso de Honduras, las pruebas de los efectos del cambio climático se han ido acumulando sobre todo en los últimos 30 años, con un aumento constante de fenómenos climatológicos extremos. El llamado Corredor Seco (que en Honduras abarca más de la mitad del territorio nacional) es una de las zonas especialmente vulnerables al cambio climático, donde largos períodos de sequía se intercalan con temporadas de intensas lluvias que arrasan los cultivos en los suelos afectados por la erosión. En esta región, las mujeres y los pueblos indígenas son más proclives a padecer hambre (Oxfam, *Los rostros del hambre en Centroamérica. Inseguridad alimentaria y nutricional en el Corredor Seco como consecuencia de la temporada ciclónica, sequías y la COVID-19*, https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/honduras.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Los%20rostros%20del%20hambre%20en%20Centroamerica.pdf). Para un mayor detalle de los efectos del cambio climático y otros problemas ambientales que afectan a Honduras, consultar: PNUD, *Caracterización socioeconómica, política y ambiental: Hallazgos y tendencias 2000-2020 y Evaluación y propuestas de una economía ambiental y resiliente ante el cambio climático, los cuales fueron elaborados como insumos para el presente informe y forman parte de la Colección de desarrollo humano para la transformación, 2022.*

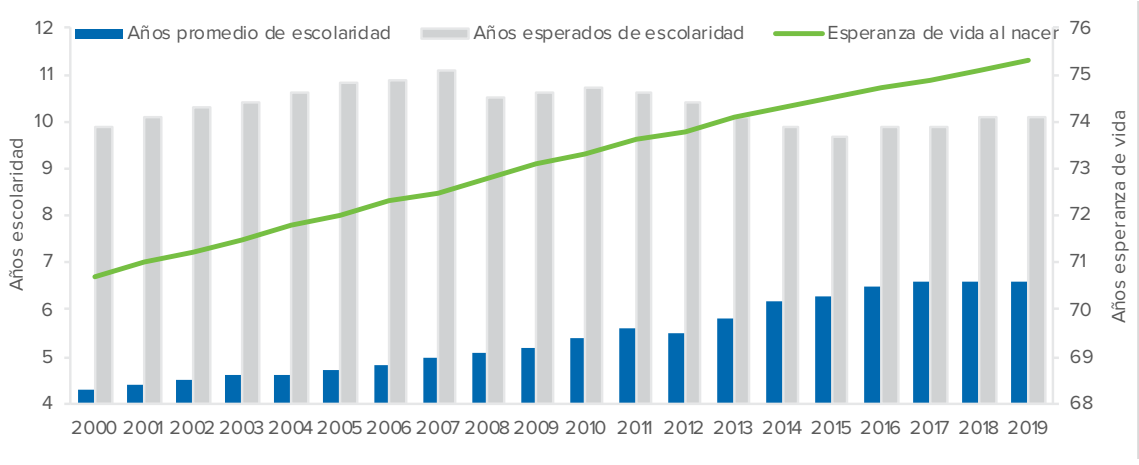
51 UNDP, *Human Development Report 2020.*

1.4.2. Contexto previo a la pandemia: evolución de los indicadores de salud y educación del IDH 2000-2019

Salud. Como se observa en el gráfico 13, previo a la pandemia, el progreso en el indicador de salud del IDH en Honduras era innegable. La esperanza de vida aumentó sin interrupción durante casi 5 años entre 2000 (70.7 años) y 2019 (75.3), lo que refleja un aumento de un año a la esperanza de vida de la población cada cuatro años.

Gráfico 13 Evolución de los indicadores de salud y educación del IDH

La esperanza de vida se ha incrementado de manera sostenida hasta llegar a 75 años en 2019, mientras que el progreso en los años promedio de escolaridad se desaceleró en años recientes, siendo aún más reveladora y preocupante la evolución de la expectativa de años escolaridad.



Fuente: José Soto, *Impacto del COVID-19*

Varios indicadores trazadores de la situación de salud muestran en los datos del gráfico 14 un sólido desempeño durante el período de análisis. La tasa de mortalidad infantil se redujo a menos de la mitad entre 2000 (30.3 por cada 1,000 nacidos vivos) y 2019 (14.5), mientras que la tasa de mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos pasó de 85 en 2000 a 65 en 2017 (dato más reciente). El Programa Ampliado de Inmunización (PAI) consolidó coberturas superiores o cercanas al 90 % en importantes trazadores del esquema.

Acceso a la salud de la mujer y salud sexual y reproductiva. En el ámbito de la salud sexual y reproductiva, como ya se ha mostrado, se observa una tendencia a la baja en la tasa de mortalidad materna y en la tasa de natalidad entre adolescentes (la cual se redujo de 123.4 en el año 2000 a 72.9 en 2019)[52]. Pese a estos resultados, continuaba estando por encima del promedio latinoamericano y muy por arriba de los países de IDH medio (63.2 y 34.6 respectivamente)[53].

Educación. Con relación a los avances en educación, el progreso en los años promedio de escolaridad había comenzado a desacelerarse en años recientes; pero la evolución de la expectativa de años de escolaridad es incluso más reveladora y preocupante.

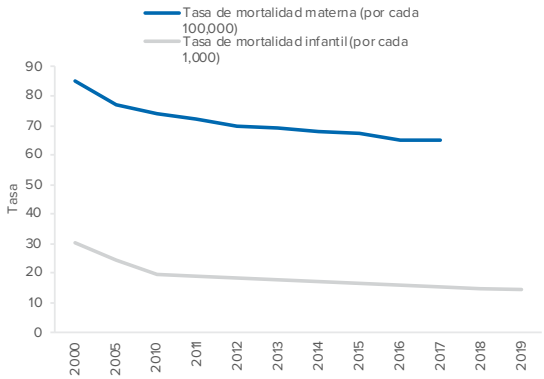
52 United Nations Development Programme (UNDP), "Human Development Reports, Adolescent birth rate (births per 1,000 women ages 15-19)," 2019, http://hdr.undp.org/en/indicators/36806

53 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2020*. Nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo Humano 2020, http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/es/HND.pd

De acuerdo con datos de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano[54], los años promedio de escolaridad aumentaron 1.1 entre 2000 (4.3 años) y 2010 (5.4 años), y se capitalizó el mismo avance en solo los siguientes seis años, cuando se llegó a 6.5 años en 2016. En el último período con información disponible (2017-2019), la escolaridad promedio se mantuvo estable en 6.6 años.

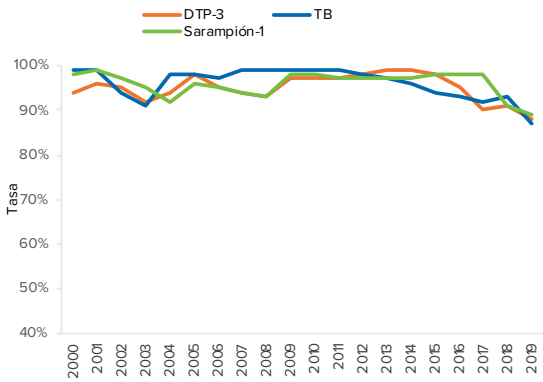
Gráfico 14 Mortalidad materna e infantil, y vacunación

Tasas de mortalidad materna e infantil



Fuente: Banco Mundial, Base de datos, s. f.

Tasas de vacunación 2000-2019



Fuente: World Health Organization, "Diphtheria tetanus toxoid and pertussis (DTP) vaccination coverage," https://immunizationdata.who.int/pages/coverage/DTP.html?CODE=HND&ANTIGEN=DTPCV3&YEAR=

Los años esperados de escolaridad reportaron una tendencia ascendente en el período 2000-2007 (con un máximo de 11.1 años en 2007) que se revirtió en el lapso 2008-2015 (observándose el valor mínimo de 9.5 años en 2015) para posteriormente mejorar hasta 10.1 años, tanto en 2018 como en 2019.

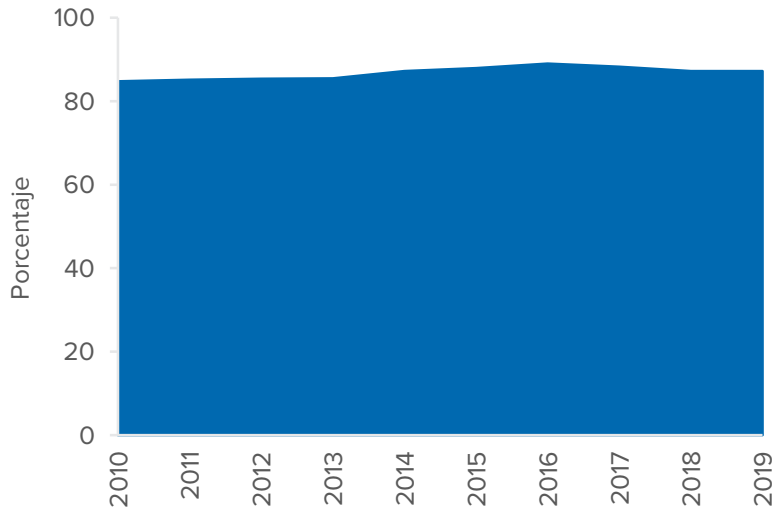
Sin embargo, el balance de estos logros y retrocesos en dos décadas coloca la escolaridad esperada en 2019 en el mismo valor de 2001. Esta regresión puede estar reflejando la persistente problemática de deserción escolar, a su vez impulsada por la alta prevalencia de la pobreza y la violencia, factores que incentivan el trabajo infantil y la migración.

Además, en los últimos años se evidencia que la tasa de alfabetismo de las personas de 15 años o más, que había presentado un crecimiento progresivo desde 2010 a 2016, comenzó a reducirse a partir de 2016 y pasó de 89 % en ese año a 87.2 % en 2019 (véase gráfico 15).

Del análisis de los indicadores de desarrollo humano se derivan los desequilibrios en el desarrollo humano a nivel municipal y departamental y, por lo tanto, la necesidad de tener una visión estratégica integral multidimensional que facilite la respuesta de esos problemas, lo cual nos lleva a la necesidad de avanzar hacia un Estado de derecho pleno (lo cual implica un estado que sea transparente y eficiente).

54 Oficina del Informe de Desarrollo Humano (s.f), http://hdr.undp.org/en/indicators/103006

Gráfico 15 Tasa de alfabetismo para personas de 15 años o más (2010-2019[1])



[1] Último año disponible en la serie del INE, Honduras. Las EPHPM de 2020 y 2021 no incluyen información sobre el sector educación.

Fuente: INE, *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*, s. f., https://www.ine.gob.hn/V3/ephpm/

1.5. Impacto del COVID-19 y los fenómenos climatológicos Eta e Iota, profundización de los desequilibrios económicos y sociales. Transitando de la incertidumbre al desafío

En este apartado se analizan los efectos del COVID-19 y la tormenta tropical Eta y el huracán Iota en el IDH, por lo tanto, también el impacto de estos eventos en los indicadores de salud, educación e ingreso, con la información más actualizada a la fecha de publicación del presente informe.

La evidencia es muy clara en relación con el efecto negativo tanto en salud (al reducirse la expectativa de vida al nacer) como en educación (en términos de cobertura, deserción y caída de la matrícula escolar); asimismo, en los niveles de calidad educativa, al considerar el déficit tecnológico de la población escolar, en particular en el área rural. De igual manera, las repercusiones se evidencian en la caída del ingreso y del empleo formal. Amplios segmentos de la población más vulnerable han sido golpeados por esta combinación de pandemia y fenómenos climatológicos, lo que evidencia de manera clara la relación sinérgica entre los desequilibrios ecológicos y los sociales a la cual alude el Informe de Desarrollo Humano 2020.

La profundización de la multicrisis y el escenario de incertidumbre en una época en la que se vive con el COVID-19 muestran el enorme desafío que el país enfrenta y la necesidad de una ruta estratégica para solventarlo. En la sección segunda sobre el Estado de derecho y en la sección tercera se abordan propuestas estratégicas para avanzar en ese camino hacia el futuro.

1.5.1. Impacto socioeconómico de la pandemia: caída de la actividad económica e incremento de la pobreza y la desigualdad

El COVID-19 ha colocado una gran presión no solo sobre los sistemas de salud de los países, sino también sobre sus economías. Las múltiples y entrecruzadas consecuencias sanitarias, sociales y económicas de la pandemia de COVID-19 han exacerbado también las brechas de género existentes y profundizado la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas en América Latina y el Caribe (ALC)[55].

Desde la declaración de la pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en marzo de 2020, muchos países han implementado medidas para contener y mitigar la propagación del virus: confinamientos, restricciones en viajes, distanciamiento social, cierre temporal de comercios, fábricas, escuelas, etc. Estas medidas son necesarias para salvaguardar la vida humana, pero han tenido un efecto socioeconómico colateral[56].

Aunque ningún país podía estar completamente preparado para el impacto de la pandemia, en marzo de 2020, al registrarse los primeros casos de COVID-19 en Honduras, el país se encontraba ya en una situación de especial vulnerabilidad: el mercado de trabajo acumulaba más de un decenio de deterioro, la economía mostraba signos de desaceleración, el espacio fiscal era cada vez más reducido y el sistema de salud público se encontraba cada vez más debilitado, con limitada capacidad y cobertura, y con menos del 20 % de la población cubierta por los beneficios de la protección social[57].

En este contexto, la pandemia y el impacto ocasionado por los fenómenos climatológicos provocaron la caída del PIB más grande registrada en los últimos 20 años (9 % a finales de 2020[58]). A la contracción económica, se sumó la caída de la recaudación tributaria en 20.9 %, el incremento del déficit fiscal a 7.1 % y una deuda pública que representó el 59.4 % del PIB en 2020[59] .

55 Kimberly Bolch, Almudena Fernandez y Luis Felipe López-Calva, *Cuando la coyuntura se encuentra con la estructura: viñetas sobre el desarrollo y la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, 2022, 89 [PNUD América Latina y el Caribe: 2022], https://www.undp.org/latin-america/publications/when-juncture-meets-structure-vignettes-development-and-covid-19-crisis-latin-america-and-caribbean

56 Las consecuencias económicas implican la desaceleración, la interrupción o el cese (por tiempo indefinido) de la producción y el consumo en múltiples sectores de la economía (Sydney C. Ludvigson, Sai Ma, and Serena Ng, "COVID-19 and The Macroeconomic Effects of Costly Disasters," [NBER Working Paper No. 26987, National Bureau of Economic Research, April 2020, Revised in September 2020], https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26987/w26987.pdf) y diversos efectos sociales que van desde el incremento de la pobreza y las desigualdades hasta consecuencias en la salud mental y las relaciones en sociedad debido al aislamiento y a los altos niveles de estrés individual y colectivo. De acuerdo con Pareliussen y Glocker (Jon Pareliussen and Daniela Glocker, "Lockdown policies and people in the age of COVID-19: Lessons from OECD Policy Tracker," *Ecoscope* [July 7, 2020], https://oecdecoscope.blog/2020/07/07/lockdown-policies-and-people-in-the-age-of-covid-19-lessons-from-the-oecd-policy-tracker/), otros países aplicaron medidas que acarrean una menor perturbación económica, al enfocarse en rastrear y aislar a las personas infectadas y a sus contactos recientes (además, implementaron medidas de higiene y distanciamiento social, y el testeo masivo para identificar nuevos casos). Cabe resaltar que, si bien las diversas medidas aplicadas por las naciones tienen un impacto en la economía, el costo socioeconómico de frenar la propagación del COVID-19 es menor que el costo de no frenarlo (Michael Greenstone and Vishan Nigam, "Does Social Distancing Matter?" (Working Paper No. 2020-26, University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics, March 30, 2020], http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3561244); ya las pandemias tienen efectos adversos duraderos en la economía. Como mencionan Fan, Jamison y Summers (Victoria Y. Fan, Dean T. Jamison, and Lawrence H. Summers, "The Inclusive Cost of Pandemic Influenza Risk," *NBER Working Paper Series* [Working Paper 22137, National Bureau of Economic Research, March 2016], http://www.nber.org/papers/w22137), la mortalidad y la morbilidad asociadas a las pandemias reducen bruscamente la fuerza laboral, lo que ocasiona que la relación entre capital y trabajo aumente, y la tasa de rendimiento del capital baje. Esto disminuye el ritmo de la acumulación de capital y el crecimiento del PIB durante muchos años.

57 Andrés Ham y Sergio Membreño-Cedillo, "¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?" *UNDP LAC Working Paper No. 21*. (Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC, marzo 2021), https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/-cuan-efectiva-es-la-proteccion-social-en-honduras-.html; y José Soto, *Impacto del COVID-19 en la salud y la educación en Honduras, y propuestas innovadoras para responder a la recuperación con desarrollo humano en Honduras*, elaborado para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

58 Banco Central de Honduras, *Memoria 2020* (Banco Central de Honduras, 2021), https://www.bch.hn/estadisticos/GIE/LIBMemoria/Memoria%20Anual%202020.pdf

59 Secretaría de Finanzas (SEFIN), *Memoria 2019* (Tegucigalpa: Secretaría de Finanzas, 2019), 44; Secretaría de Finanzas (SEFIN), *Informe sobre el Grado de Avance del Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo en línea con la Cláusula de Excepción (Decreto 177-2020) al cierre de 2020* (2020), 14; Secretaría de Finanzas (SEFIN), *Política de Endeudamiento Público 2021-2024* (2021), 20.

La profunda caída de la actividad económica, el cierre de empresas, las pérdidas de empleo[60], han tenido un impacto en los ingresos de las familias que, en su mayoría, se encuentran sin una red de protección social y con un débil sistema de cuidados.

De manera generalizada, el contexto pandémico golpeó los ingresos de los hogares. Con cifras provisionales de 2020, el ingreso per cápita cayó en 5.7 % en términos nominales[61], y esta disminución debió ser más pronunciada para hogares vulnerables y pobres que dependen de actividades informales, las cuales fueron las más impactadas por las medidas de confinamiento.

Datos del Grupo Banco Mundial y PNUD muestran que a mediados de 2021 los efectos adversos de la pandemia aún eran evidentes. Alrededor de un tercio de los trabajadores había perdido su empleo prepandemia, y 61.4 % de ellos había dejado la fuerza laboral por completo. La tasa de pérdida de empleo fue más alta para las mujeres (50.5 %), las personas mayores (45.2 %) y los jóvenes (37.0 %)[62].

Aunque no se cuenta con estadísticas oficiales sobre la cantidad de hogares en pobreza en el año 2020, la CEPAL proyectaba un incremento de al menos 6 puntos porcentuales para ese año[63]. De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, la nación hondureña presenta el agravante de que, junto con Nicaragua, son los únicos países de Centroamérica donde la pobreza no se reduce, aún después de considerar el efecto del otorgamiento de transferencias monetarias. La limitada efectividad del gasto en asistencia social en Honduras puede explicarse por la elevada regresividad del sistema fiscal, como lo demuestra un estudio realizado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas (FIDA)[64].

En 2021, estimaciones del INE basadas en la metodología Ravallion muestran un incremento de la pobreza de 10.9 puntos porcentuales entre 2019 y 2021 (de 43.1 a 54.0, respectivamente)[65]. Como ya advertía la CEPAL[66] en 2020, el aumento de la pobreza a causa de la pandemia de COVID-19 fue acompañada de un incremento en la desigualdad en los ingresos de 3 puntos porcentuales entre 2019 y 2021 de acuerdo con estimaciones del INE[67].

60 Al respecto, puede consultarse: Organización Internacional de Trabajo (OIT), *COVID – 19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Honduras, Nota país Honduras",* s. f. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_755523.pdf; y Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, *Informe Anual Mercado de Trabajo y Salario Mínimo 2020 – 2021* (Gobierno de la República de Honduras: 18 de enero de 2021), 29-31, http://www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2021/06/Informe-Anual-Mercado-y-Salarios-2020-2021-revisado-dos-23-06-2021.pdf

61 International Monetary Fund (IMF), "World Economic Outlook Database" (April 2021). Se reporta la caída estimada a partir del PIB per cápita en moneda nacional en precios corrientes (aproximadamente USD 2,550.66 en 2019; USD 2,382.87 en 2020).

62 Grupo Banco Mundial y PNUD, *COVID-19 en ALC Honduras, encuestas telefónicas de alta frecuencia en ALC 2021. Resultados de la Fase II, Ola I, Abril de 2022, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/undp-rblac-LAC_HFPS_HND_ESP.pdf*

63 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2020* (Santiago: Naciones Unidas, 2021), 85, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf. Otras fuentes como el Banco Mundial, estimaban un incremento de 7.5 puntos porcentuales (Banco Mundial, "Honduras: panorama general", s. f.), mientras la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) estimaba que el incremento podía ser de hasta 10.7 puntos porcentuales (UNAH, "La pobreza: Condición estructural limitante para el desarrollo económico y social del país". *Boletín Oficial de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras No. 015* [Abril 2021]), https://dircom.unah.edu.hn/dmsdocument/10927-boletin-unah-015-abril-2021-pdf).

64 Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), *Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza. Honduras* (Centroamérica: Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola [FIDA], febrero 2016). https://icefi.org/sites/default/files/incidencia_de_la_politica_fiscal_en_la_desigualdad_y_la_pobreza_-honduras_-.pdf

65 INE, "Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021. Cuadros Nueva Metodología para Medir la Pobreza Monetaria en Honduras (Ravallion)", julio 2021, accedido el 2 de febrero de 2022, https://www.ine.gob.hn/V3/ephpm/

66 CEPAL, *Panorama Social 2020,* 74.

67 INE, "Encuesta Permanente. Cuadros" (Ravallion). Datos del coeficiente de Gini en 2020 no disponibles.

Cuadro 2 Centroamérica: proyecciones de pobreza y pobreza extrema (2020)

País[1]	2019	2020		2019	2020	
	Pobreza extrema	Pobreza extrema sin transferencias	Pobreza extrema con transferencias	Pobreza relativa	Pobreza relativa sin transferencias	Pobreza relativa con transferencias
Costa Rica	3.4	5.5	4.4	16.5	21	18.9
El Salvador	5.6	9.8	8	30.4	38	36.4
Guatemala	15.4	23.5	18.7	50.5	51.6	50.9
Honduras	20.0	26.1	26.1	52.3	58.6	58.6
Nicaragua	18.3	21.3	21.3	46.3	50.7	50.7

[1] Los datos de Guatemala y Nicaragua corresponden a 2014 y 2018, respectivamente.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2020* (Santiago: Naciones Unidas, 2021), 85, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf

1.5.2. Posibles efectos del COVID-19 en el desarrollo humano

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 2020, por primera vez en treinta años de medición, el IDH mundial podría mostrar una reducción por los efectos de la crisis sanitaria. En el caso de Honduras, el diagrama 8 resume los probables impactos que la emergencia de salud podría ocasionar sobre el IDH y sus componentes.

Diagrama 8 Honduras: posibles efectos de la crisis sanitaria en el IDH

Los impactos iniciales aquí reportados corresponden a la información disponible a partir de 2020 y por ende en algunos casos representarán el impacto combinado de la pandemia y los huracanes que afectaron al país en noviembre de 2020.

1 José Soto, Impacto del COVID 19.

2 Grupo Banco Mundial, Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe (Banco Internacional de reconstrucción y Fomento/Banco Mundial: Washington, DC, 2021), https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276

3 Fondo Monetario Internacional (FMI), "World Economic Outlook Database, April 2021 ", abril de 2021. Accedido el 28 de septiembre de 2021, del portal https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en estimaciones del José Soto, Banco Mundial y FMI.

1.5.3. Impacto en salud

El impacto directo de la pandemia en Honduras se traduce en 379,402 casos confirmados y un total de 10,433 muertes por COVID-19 al 31 de diciembre de 2021. En 2020 se registró un 32.1 % de estos casos (121,827) y un 30 % de las muertes (3,130), de acuerdo con datos de Our World in Data[68], con lo cual el impacto en 2021 fue mucho más negativo que el del año anterior.

Diversos estudios sugieren que la esperanza de vida podría reducirse por el incremento en el número de muertes que ha generado la pandemia. La CEPAL calcula que en Honduras se podría perder entre 0.5 y 4.5 años de esperanza de vida al nacer (dependiendo de la prevalencia acumulada de COVID-19)[69].

Estimaciones realizadas para este Informe de Desarrollo Humano muestran que la esperanza de vida podría haberse reducido en alrededor de 1.5 años por cuenta del efecto de la pandemia a septiembre de 2021[70]. El COVID-19 ha generado un exceso de mortalidad y una carga de enfermedad que impactan directamente la esperanza de vida, y se prevé que el indicador de salud del IDH retrocederá a los niveles observados siete años atrás[71].

La presión generada por la atención de pacientes de COVID-19 sobre los recursos hospitalarios más las medidas de confinamiento para el control de la pandemia afectaron el acceso a servicios de salud de manera generalizada y aumentaron la carga de enfermedad de condiciones de salud mental. La progresión en la demanda de recursos en hospitales ha sido tal que entre diciembre de 2020 y agosto de 2021 la necesidad de camas subió más del triple. En particular, en la unidad de cuidados intensivos (UCI) casi se multiplicó por cuatro[72].

Para el 20 de agosto de 2021, se llegaba a una situación récord de necesidad de 2,158 camas (entre estas, 139 de la UCI), con lo cual la capacidad del sistema público (1,494 camas, de las cuales 80 pertenece a la UCI)[73] resultó insuficiente para garantizar los servicios de hospital a los pacientes de COVID-19. Esta situación aumenta el riesgo de mayores complicaciones y la carga de cuidado en los hogares, labor de por sí altamente feminizada.

68 Our World in Data, "COVID-19 Data explorer," *Data explorer*, s. f.

69 Naciones Unidas (NU), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño (CELADE), "Mortalidad por COVID-19 Evidencias y escenarios", *Observatorio demográfico. América Latina y el Caribe 2020.* (Santiago: CEPAL, 2021). En la estimación de pérdida de 4.5 años se asume que el virus se propaga con libertad y sin intervenciones públicas significativas. Sin embargo, este escenario es muy poco probable en la región puesto que todos los países han implementado acciones para afrontar la pandemia (NU, CEPAL y CELADE, "Mortalidad por COVID-19", 2021, 26).

70 Estimado por José Soto a partir del cálculo de la prevalencia acumulada real de COVID-19, conforme a la evidencia internacional de que solo 1 de cada 4.2 infecciones es registrada en los sistemas de vigilancia epidemiológica (Centers for Disease Control and Prevention ([CDC]),"Estimated COVID-19 Burden", [actualización del 27 de julio del 2021], https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/burden.html) y las estimaciones de la CEPAL (Naciones Unidas (NU), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño (CELADE), "Mortalidad por COVID-19. Evidencias y escenarios", *Observatorio demográfico*. *América Latina y el Caribe 2020* (Santiago: CEPAL, febrero 2021) para Honduras con relación a la pérdida en esperanza de vida, según escenarios de prevalencia acumulada de COVID-19: 1.06 años para prevalencia acumulada de 10 %; 2.39 años para prevalencia acumulada de 25 %. Aplicando el factor de 4.2 a los casos reportados al 14 de septiembre de 2021 (353,641), se llegaría a 1.48 millones de casos reales que, para una población de 9.46 millones (INE, Censo XVII Censo de Población y VI de Vivienda. Proyecciones de población 2013-2050. Instituto Nacional de Estadística), implica una prevalencia acumulada de 15.7 %. Al asumir una progresión constante entre las estimaciones de CEPAL para escenarios de prevalencia de 10 % y 25 %, lo anterior implicaría una pérdida de 1.57 años de esperanza de vida para una prevalencia acumulada de 15.7 %.

71 Entre 2012 y 2019, se había ganado 1.5 años de esperanza de vida, según información del IDH.

72 De conformidad con el reporte de necesidad de recursos hospitalarios para COVID-19 del Instituto de Evaluación y Métricas en Salud (IHME), "COVID-Projections. Honduras", consultado el 8 de septiembre de 2021. https://covid19.healthdata.org/honduras?view=resource-use&tab=trend&resource=all_resources), con datos disponibles desde el 1 de diciembre de 2020. Al cierre de ese mes la necesidad de camas hospitalarias en Honduras fue de 736, dentro de las cuales 36 pertenecían a la UCI. Para el 20 de agosto de 2021, el requerimiento había subido a 2,158 camas, de las cuales 139 eran de la UCI.

73 Boletín sobre ocupación hospitalaria de la Secretaría de Salud de Honduras, citado en Proceso Digital, "Honduras en punto crítico con solo dos camas UCI disponibles", *Proceso Digital,* 3 de julio de 2021. https://proceso.hn/honduras-en-punto-critico-con-solo-dos-camas-uci-disponibles/

Ante la saturación del sistema sanitario, se identificaron afectaciones en el acceso a servicios para el manejo y el control tanto de las enfermedades transmisibles como de las crónicas, así como en la salud mental de ciertos grupos:

1. Pacientes de enfermedades crónicas (especialmente diabetes, hipertensión arterial o algunos tipos de cáncer) han experimentado retrasos de entre dos y tres meses para su atención[74].

2. Acceso a vacunación de rutina del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI): en 2020, la tasa de cobertura de las vacunas DTP-3 o triple bacteriana (80 %), contra el sarampión (82 %) o contra la tuberculosis (83 %) disminuyó 8, 7 y 4 puntos porcentuales, respectivamente, frente al año inmediatamente anterior, a la vez que fueron las más bajas en lo que va de este siglo[75].

3. La salud mental de profesionales y estudiantes de la salud, así como de la población escolarizada que completa un año y medio sin recibir clases presenciales en las escuelas, o la de mujeres más expuestas a la violencia de género durante el confinamiento enfrentaron serios desafíos[76].

Como consecuencia de los impactos socioeconómicos de la pandemia, la salud nutricional he reportado un marcado deterioro. La proporción de población en situación de inseguridad alimentaria prácticamente se duplicó frente al nivel previo a la pandemia. Se estima que el porcentaje de habitantes en situación de crisis o inseguridad alimentaria habría sido de 35 % en el período julio-septiembre de 2021, mientras que en el período noviembre/2019-febrero/2020 (última mediación previa a la pandemia) fue de 18 %[77].

En cuanto a la salud sexual y reproductiva (SSR), antes de la pandemia, persistían aún brechas importantes en el acceso y la calidad de los servicios, y en los resultados, en cuanto a la disminución de las tasas de incidencia y de los factores de riesgo que inciden en la SSR. Esta situación que se vuelve aún más preocupante en el contexto pandémico, en el que se profundizan las brechas en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, y amenazan con un posible retroceso en los logros observados en esta materia[78].

Así, por ejemplo, se presenta un mayor riesgo a los embarazos no deseados cuando las mujeres y adolescentes no pueden acceder de forma oportuna a estos servicios (métodos de planificación familiar) o a los procesos de revisión ginecológica y detección temprana del cáncer de cuello uterino; en el caso de las personas que viven con VIH/sida, a procedimientos de detección y tratamiento adecuado[79]. De acuerdo con proyecciones de Global Financing Facility[80], el posible efecto por la interrupción de la prestación de servicios esenciales en SSR podría representar un retroceso de hasta el 40 % en indicadores clave, como los relacionados al uso de métodos anticonceptivos y a partos institucionales, y con estimaciones del UNFPA, de alrededor de 24,000 mujeres en edad reproductiva que podrían quedar sin acceso a métodos anticonceptivos[81].

74 Entrevista a expertos.
75 World Health Organization (WHO), "Immunization dashboard Honduras," *Reported cases of vaccine-preventable diseases (VPDs) Honduras*. Accedido el 9 de septiembre de 2021. https://immunizationdata.who.int/pages/profiles/hnd.html
76 Entrevista a expertos independientes en materia de salud (véase anexo 4 de PNUD, *Marco conceptual, metodológico y estadístico*, 2022).
77 Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), "Informe del Análisis de Inseguridad Alimentaria Aguda de la CIF, Honduras. Diciembre 2020-Septiembre 2021" (Programa de Sistemas de Información para la Resiliencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región del SICA [PROGRESAN-SICA]: viernes, 05 de febrero de 2021); e "Informe del Análisis de Inseguridad Alimentaria Aguda de la CIF, Honduras. Noviembre 2019-Junio 2020".
78 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Los riesgos de la pandemia de COVID-19 para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres* (diciembre de 2020).
79 CARE y ONU Mujeres, *Análisis Rápido de Género en Honduras. Un panorama ante COVID-19 y Eta / Iota* (Honduras: CARE Honduras y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2020), 27.
80 CARE y ONU Mujeres, *Análisis Rápido*, 28.
81 CARE y ONU Mujeres, *Análisis Rápido*, 28.

Otro tema fundamental es el relacionado a la salud mental que, en el marco de la crisis sanitaria por el COVID-19, se ha visibilizado la extensión del problema y su profundización especialmente en mujeres como en jóvenes y adolescentes[82], por lo que se vuelven esenciales las intervenciones dirigidas a la atención en salud mental y apoyo psicosocial (para estrés, ansiedad y tensión), y en situaciones de violencia contra las mujeres y las niñas[83] en la gestión de la crisis y al más largo plazo, para asegurar la calidad y la continuidad[84].

1.5.4. Impacto en educación

Estudios de impacto recientes dan cuenta de un aumento de la desescolarización y de la agudización del problema de calidad y logro de aprendizaje que ya caracterizaba al sistema educativo. En vista de este escenario, se estima que el efecto combinado podría traducirse en la pérdida de al menos un año de escolaridad promedio.

De acuerdo con simulaciones realizadas por el Banco Mundial[85], el puntaje de la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, denominada PISA por sus siglas en inglés, podría reducirse de 371 a 333[86], y la proporción de alumnos por debajo del nivel mínimo de rendimiento[87] en Honduras podría incrementarse de 70 % a 86 % en un escenario de cierre de escuelas de 13 meses.

De acuerdo con el Banco Mundial[88], la caída en Honduras de los años de escolaridad ajustados por aprendizaje (de 6.1 a 4.7 años) debido a los efectos del cierre de las escuelas en el país y de las medidas de mitigación por el COVID-19 supone uno de los mayores descensos en América Latina y el Caribe[89], como se observa en el gráfico 16.

82 El impacto de la pandemia de COVID-19 en la salud mental de las mujeres, jóvenes y niñas ha sido reportado por Naciones Unidas (United Nations, *Policy Brief: COVID-19 and the Need for Action on Mental Health* [13 May 2020],https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief-covid_and_mental_health_final.pdf; Organización Panamericana de la Salud (OPS), *COVID-19. Intervenciones recomendadas en salud mental y apoyo psicosocial (SMAPS) durante la pandemia*, (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud: junio de 2020), https://www.paho.org/uru/dmdocuments/Intervenciones-recomendadas-SMAPS-pandemia-COVID-19.pdf; y UNICEF, "El impacto del COVID-19 en la salud mental de adolescentes y jóvenes" (2020), https://www.unicef.org/lac/el-impacto-del-covid-19-en-la-salud-mental-de-adolescentes-y-jóvenes

83 Evidencia preliminar del Proyecto Infosegura sugiere mayores niveles de violencia de género en Honduras durante el primer trimestre de 2020 (Infosegura, 2020 citado en Kimberly Bolch, Almudena Fernandez y Luis Felipe López-Calva, Cuando la coyuntura se encuentra con la estructura: viñetas sobre el desarrollo y la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe [New York: PNUD, 2022], https://www.undp.org/latin-america/publications/when-juncture-meets-structure-vignettes-development-and-covid-19-crisis-latin-america-and-caribbean).

84 CARE y ONU Mujeres, *Análisis Rápido*, 29 y 44.

85 Grupo Banco Mundial, *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe* (Banco Internacional de reconstrucción y Fomento/Banco Mundial: Washington, DC, 2021) 97, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276

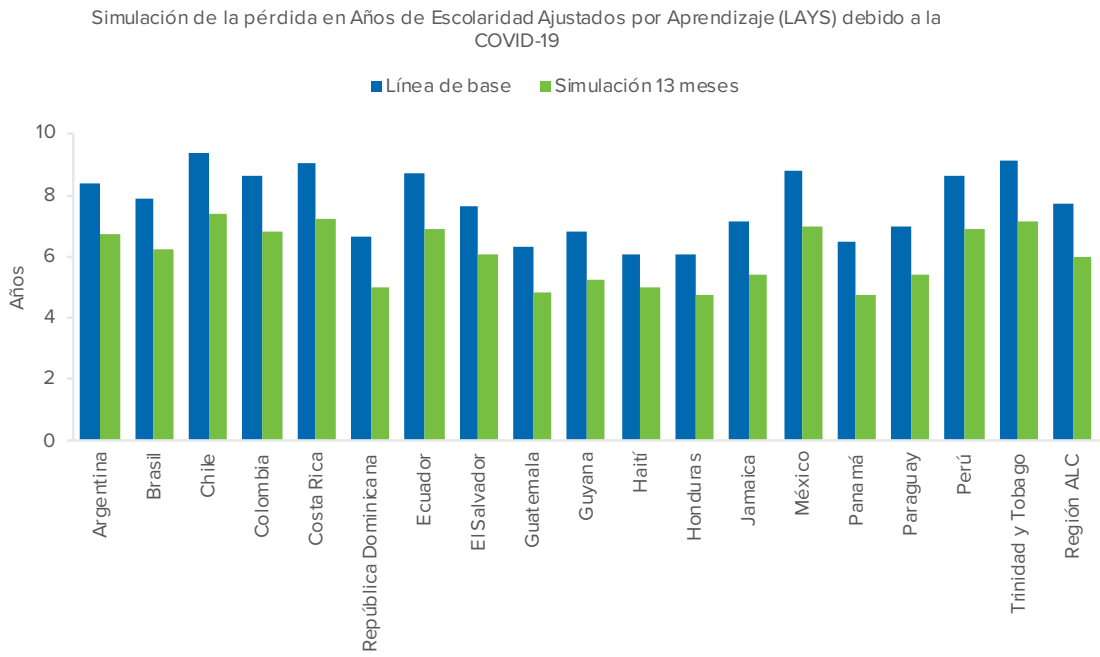
86 Los resultados de la simulación para la región de América Latina en un escenario de cierre de las escuelas por 13 meses son los siguientes (puntajes): Chile 391, Costa Rica 377, promedio región LAC 348, Honduras 333, República Dominicana 292. Estas simulaciones se realizaron para 15 países de la región. (Grupo Banco Mundial, *Actuemos ya*).

87 Estudiantes que no son capaces de identificar la idea central de un texto de longitud moderada, encontrar información siguiendo criterios explícitos —aunque a veces complejos— y reflexionar sobre el propósito y la forma de los textos cuando se les indica en la prueba PISA.

88 Grupo Banco Mundial, *Actuemos ya*.

89 Para los países de América Latina y el Caribe, con información disponible.

Gráfico 16 Simulación de la pérdida en años de escolaridad ajustados por aprendizaje (LAYS) debido al COVID-19



Nota. Se asume que la educación a distancia se realiza solo a través de internet y que la duración del cierre de las escuelas y colegios es de 13 meses.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Grupo Banco Mundial, *Actuemos ya*, 96

1.5.5. Profundización de las desigualdades educativas

Aunque el acceso y la calidad educativa a nivel nacional puede verse afectada como consecuencia de la pandemia, el impacto no será uniforme, ya que como ha dicho Luis Felipe López-Calva[90], director regional del PNUD para América Latina y el Caribe, dada la brecha digital, los niños del grupo de ingresos más ricos tienen más probabilidades de acceder a las herramientas necesarias para el aprendizaje virtual. Asimismo, dado que la educación de los padres y madres en América Latina está altamente correlacionada con los ingresos del hogar, es probable que en las familias pobres los progenitores con poca educación tengan menos capacidad para apoyar el proceso de aprendizaje de sus hijos e hijas que en los hogares de altos ingresos[91].

Tal como lo ha manifestado las Naciones Unidas[92], la pandemia profundiza las desigualdades preexistentes al reducir las oportunidades que tienen muchos de los niños, niñas, jóvenes y personas adultas más vulnerables (que habitan en zonas pobres o rurales, las niñas y la gente desplazada forzosamente, entre otros grupos vulnerables) para continuar con su aprendizaje.

90 Luis Felipe López-Calva, "Hey teachers, (don't) leave the kids alone: Conectividad y desigualdades educativas en tiempos de COVID19" (PNUD América Latina y el Caribe: 27 de abril de 2020), https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/hey-teachers---dont--leave-the-kids-alone--connectivity-and-educ.html

91 Orazio Attanasio y Ranjita Rajan, "El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano", #COVID19 | Serie de Documentos de Política Pública (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y PNUD: 2020), https://www.unicef.org/lac/media/22566/file/El-cementerio-invisible-del-covid-19.pdf

92 Naciones Unidas, Informe de políticas: La educación durante la COVID-19 y después de ella (agosto de 2020), 2, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_-_education_during_covid-19_and_beyond_spanish.pdf

Estimaciones del INE, antes de la pandemia por COVID-19, establecen que el acceso a internet en la zona rural (20.4 %) era prácticamente la tercera parte en comparación con el área urbana (54.8 %)[93]. Estas cifras comprueban que la falta de conectividad impactó con mucha mayor severidad a la población estudiantil rural. Por su parte, una encuesta realizada por el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) a líderes y lideresas de pueblos indígenas y afro (lencas, chortís, miskitos, pech, tolupanes y garífunas) identificó que la respuesta estatal al COVID-19 profundizó la exclusión de estos grupos desde la perspectiva de derechos humanos, tanto en el acceso a servicios de educación como de salud[94].

1.5.6. Las pérdidas de escolaridad y logro de aprendizaje tienen impactos de largo plazo en la economía y la sociedad

Estudios internacionales evidencian que: (a) el retroceso en los años de escolaridad y en el logro de aprendizaje tendrán un impacto acumulativo de largo plazo en toda una generación de estudiantes, y los análisis enfatizan en que los aprendizajes y logros educativos están vinculados no solo a mayores ingresos sino también a una mejor salud, menores tasas de encarcelamiento y una mayor participación política[95], es decir, con objetivos altamente deseables, dado el contexto de barreras identificadas en Honduras; y (b) la pandemia amplificó las brechas preexistentes para el acceso y el logro educativo, y ha afectado desproporcionalmente a la población en edad escolar que vive en situación de mayor vulnerabilidad (grupos étnicos, zona rural, hogar de bajos ingresos, etc.)[96].

Las pérdidas en el aprendizaje originadas por la pandemia tendrán consecuencias tanto para los estudiantes afectados como para cada nación. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima que para los estudiantes podría implicar una reducción de un 3 % menos de ingresos durante toda su vida; mientras que, para la nación, involucraría una disminución promedio de 1.5 % en el PIB por el resto del siglo[97].

Las pérdidas en materia de aprendizaje también amenazan con extenderse más allá de la generación actual y echar por tierra los progresos realizados en los últimos decenios, en particular el acceso de las niñas y las mujeres jóvenes a la educación, y de su mantenimiento en el sistema educativo[98].

93 INE, "Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples", 2019, https://www.ine.gob.hn/V3/ephpm/

94 Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), *El abandono tiene rostros y consecuencias. La respuesta estatal COVID-19 profundiza la exclusión de pueblos indígenas y negros desde la perspectiva de derechos humanos* (Tegucigalpa, Honduras: julio de 2020), https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_fosdeh_el_abandono_tiene_rostro.pdf

95 Michael Grossman, "Education and nonmarket outcomes", *Handbook of the Economics of Education, Volume I*, Edited by Eric A. Hanushek and Finis Welch (2006), http://faculty.ses.wsu.edu/cowan/teaching/593/grossman%20education%20published%20version.pdf; Lance Lochner y Enrico Moretti, "The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports," *The American Economic Review* (March 2004), https://eml.berkeley.edu/~moretti/lm46.pdf; Kevin Milligan, Enrico Moretti and Philip Oreopoulos, "Does education improve citizenship? Evidence from the United States and the United Kingdom," *Journal of Public Economics,* 88, Issues 9-10 (August 2004). 88, 2004; y UNESCO, "Education".

96 Emma Dorn, Bryan Hancock, Jimmy Sarakatsannis, and Ellen Virulegorn, "COVID-19 and education: The lingering effects of unfinished learning," *McKinsey & Company*, July 27, 2021, https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/covid-19-and-education-the-lingering-effects-of-unfinished-learning

97 Eric A. Hanushek and Ludger Woessmann, "The economic impacts of learning losses," *OECD Education Working Papers*, No. 225, OECD Publishing, Paris, 8 September 2020, 3, https://doi.org/10.1787/21908d74-en

98 Naciones Unidas, *Informe de políticas*, 2.

1.5.7. Impactos en productividad actual y futura por los efectos en salud y educación

Al 14 de septiembre de 2021, la incidencia y la mortalidad debido al COVID-19 en Honduras ya había determinado pérdidas de productividad por alrededor de USD 27 millones. Cada caso entre la población hondureña económicamente activa y ocupada se traduciría en una pérdida de ingreso de unos USD 174.00 por cada trabajador diagnosticado con la enfermedad:

» Al 14 de septiembre de 2021, en vista de los casos acumulados de COVID-19 (un total de 353,641, de los cuales 9,370 terminaron en fallecimiento), la distribución por grupos de edad[99] y el porcentaje de ocupados dentro de la población en edad de trabajar (54.1 %)[100], se estimaría que 157,691 infectados (de los que 2,681 fallecieron) se dieron en población ocupada con edades entre 15 y 64 años.

» Al seguir un enfoque de capital humano[101], el impacto de la pérdida de ingresos —y por ende de producción— para la economía, en general, se estimó a partir del PIB per cápita anual como referente para calcular la afectación por ausentismo laboral de dos semanas para cada caso de enfermedad[102] y por mortalidad prematura en edad laboral[103].

» Se obtiene una pérdida de productividad estimada de USD 17 millones a septiembre de 2021 a causa del ausentismo laboral y de USD 10 millones por mortalidad de población trabajadora por el COVID-19.

» En la medida en que no se controle la progresión de la enfermedad, se amplificarán los impactos inmediatos y de corto plazo en la productividad, agrandando así la brecha del PIB frente a su nivel potencial.

» Cada muerte por COVID-19 genera un impacto acumulativo de productividad que se prolongará durante todo el ciclo de edad laboral que no pudo desarrollarse debido a la mortalidad prematura.

En Honduras, por el deterioro en el aprendizaje, cada niño, niña y joven de la cohorte de población escolarizada en 2020 podría enfrentar una pérdida anual de ingresos esperados de USD 407.00[104]. La afectación per cápita en la población desescolarizada a causa de la pandemia será aún mayor (entre USD 1,171.00 y USD 3,395.00 por niño/a desescolarizado en 2020):

» De acuerdo con el Banco Mundial[105], el alumno promedio de América Latina y el Caribe perteneciente a la cohorte que actualmente asiste a la escuela en medio de la pandemia podría enfrentar una pérdida anual de ingreso esperado de USD 1,313.00.

99 UNITEC, "Observatorio de COVID-19", UNITEC - CEUTEC, Honduras, accedido el 7 de Julio de 2021, https://observatorio-covid19-unitec-arcgis.hub.arcgis.com/
100 José Soto, *Impacto del COVID-19*, con base en INE, "Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples", mayo/junio de cada año.
101 World Health Organization, "A life course approach to health, human capital and sustainable development," 2019, https://www.who.int/life-course/publications/life-course-brief-20190220.pdf?ua=1
102 La recomendación de cuarentena por COVID-19 suele ser de dos semanas.
103 Según información del FMI (IMF, "World Economic"), el PIB per cápita de 2021 fue de USD 2,585.96. El costo del ausentismo laboral se estimó en una pérdida de ingreso equivalente a medio mes del PIB per cápita (dos semanas de cuarentena), mientras que la pérdida de ingreso por cada muerte se estimó con base en el monto total del PIB per cápita del año 2020).
104 Estimación de José Soto, *Impacto del COVID-19*, con base en Grupo Banco Mundial, *Actuemos ya*, y en CEPAL, *Panorama Social 2020*.
105 Grupo Banco Mundial, *Actuemos ya*.

» Dada la proporcionalidad de ingreso por habitante frente al promedio regional (0.31)[106], la pérdida de ingreso esperado por alumno escolarizado en Honduras en contexto de pandemia podría estimarse en USD 407.00.

» De cara a las actuales brechas de ingreso entre población trabajadora que no es profesional ni técnica y población que sí tiene esta formación[107], lo que se aproxima es que la afectación esperada por niño/niña desescolarizado en 2020 en Honduras puede oscilar entre USD 1,171.00 (brecha estimada entre ingreso promedio de trabajadores por cuenta propia que no son ni profesionales ni técnicos y el ingreso promedio de la fuerza laboral en Honduras) y USD 3,395.00 (brecha estimada para el sector privado entre los ingresos promedio de profesionales/técnicos y los que no lo son).

Los impactos y medidas de control del COVID-19 en educación y salud determinan afectaciones integrales al desarrollo humano equitativo e incluyente. Como se sintetizó antes, los efectos directos que ha tenido la pandemia en escolaridad y en salud impactan negativamente los ingresos (presentes y futuros) de los hogares. Este impacto amplificó los efectos directos sobre el aparato productivo y los medios de subsistencia que han tenido las medidas de confinamiento y cierres de actividades. A su vez, los menores ingresos aumentan la vulnerabilidad a caer en situación de pobreza; y, de nuevo, la pobreza es un factor que determina la exclusión en el acceso a servicios de educación, salud y conectividad, generándose un círculo vicioso.

Otros ejemplos sobre los desafíos que ha generado el impacto/manejo del COVID-19 en la salud y la educación frente a resultados deseables de desarrollo humano son:

» El cierre de escuelas ha significado para los hogares en situación de pobreza un grave riesgo de que la infancia escolarizada haya caído en inseguridad alimentaria, toda vez que, en muchos casos, la merienda escolar fuera la única comida que recibían durante el día[108].

» Las mayores necesidades de cuidado en el hogar ante el cierre de escuelas y posibles casos de enfermos por COVID-19 que no pudieron ser hospitalizados debieron demandar más cuidado femenino; a la vez, el confinamiento pudo haber generado un contexto de mayor violencia doméstica e intrafamiliar y de afectación de la salud mental de las mujeres sobrevivientes de violencia.

» De manera más amplia, en los países de ingresos medios y bajos, es más evidente cómo la pandemia afectó de modo desproporcional a niñas y mujeres en aspectos como la vulnerabilidad a la pobreza y a la inseguridad alimentaria, o a la pérdida de ingresos y empleo[109].

La pandemia profundizó las desigualdades estructurales de altos niveles de informalidad, desprotección social y baja productividad, y ha deja al descubierto nudos críticos en salud, educación y cuidados[110]. Esta conclusión es de la CEPAL para el contexto latinoamericano, pero tiene total aplicabilidad para Honduras (véase recuadro 4). Por esa razón, se requiere abordar con urgencia los desafíos que el COVID-19 ha impuesto sobre el acceso a servicios de salud y educación, y, con ello,

106 Estimado a partir de CEPAL, *Panorama Social 2020*.
107 Brechas estimadas a partir de información en el cuadro 18 del Anexo Estadístico de CEPAL, *Panorama Social 2020*.
108 Entrevista a expertos en educación.
109 Megan O'Donnell, Rebecca Holmes, Abigail Hunt and Shelby Bourgault, "Gender and Social Protection in the Era of COVID-19," *Center for Global Development*, June 20, 2021, https://www.cgdev.org/blog/gender-and-social-protection-era-covid-19
110 CEPAL, *Panorama Social 2020*.

revertir lo antes posible los impactos negativos en la formación de capital humano, productividad, equidad e igualdad.

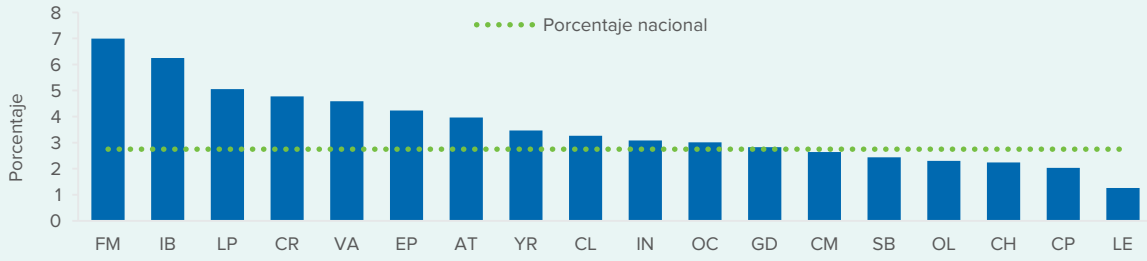
Recuadro 4 Evolución de la pandemia en Honduras

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que por los elevados niveles de propagación y por su gravedad, el brote del nuevo coronavirus podía considerarse como una pandemia. Ese mismo día se confirmaron los primeros casos de COVID-19 en Honduras.

Al 31 de enero de 2022, el país registraba un total de 391,874 casos y acumulaba 10,512 muertes, según información de Our World in Data.

En esta línea, un mayor porcentaje se acumula en los departamentos de Francisco Morazán y Cortés —ambos concentran el 54.7 % de casos y el 53.1 % de las muertes totales del país—. La tasa de prevalencia acumulada por COVID-19[1] es del 2.7 % para Honduras, y 12 de 16 departamentos se encontraban por encima de este porcentaje al 31 de enero de 2022 (véase gráfico Re4.1).

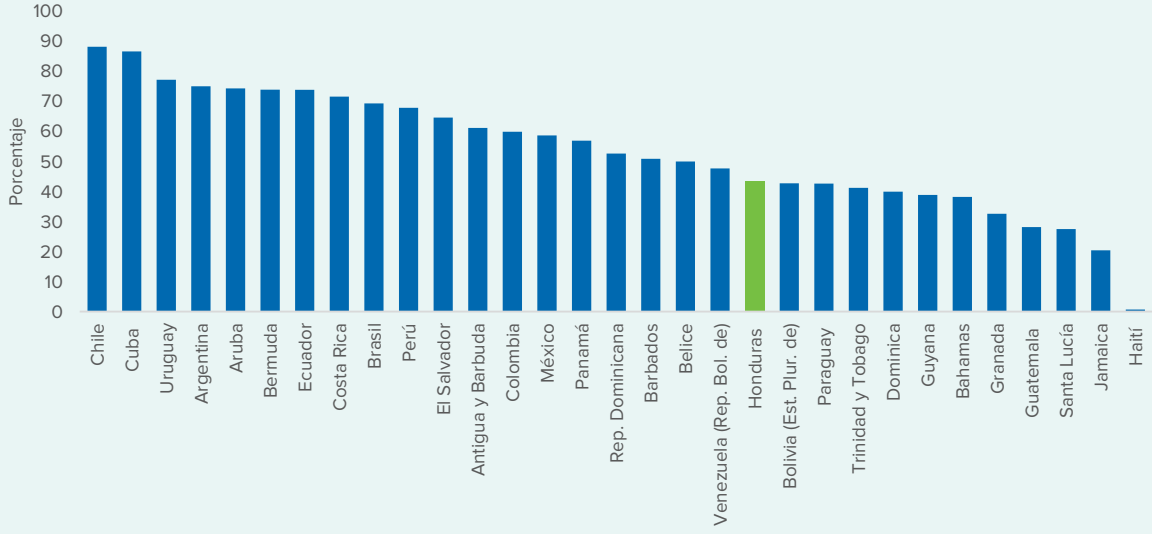
Gráfico Re4.1 Prevalencia acumulada al 31 de enero de 2022 del COVID-19 según departamentos



Fuente: Secretaría de Salud. *Despacho de Comunicaciones y Estrategia Presidencial*. COVID-19 Honduras: s. f., accedido el 4 de febrero de 2022, https://covid19honduras.org/web/Comunicado-024-2022; Instituto Nacional de Estadística (INE), "Tomo 10. Proyecciones de Población por Departamento 2013-2030", *Censo XVII de Población y VI de Vivienda*, https://www.ine.gob.hn/publicaciones/Censos/Censo_2013/10Tomo-X-Proyecciones-de-Poblacion-Depto/cuadros.html

Pese a que la población vacunada contra el COVID 19, se ha incrementado con respecto al 2021, Honduras se encuentra entre los países de América Latina y el Caribe con el menor porcentaje de población con esquema de vacunación completo: en enero 2022, solo el 44 % había completado las dos dosis (véase gráfico Re4.2).

Gráfico Re4.2 Proporción de personas completamente vacunadas contra COVID-19 a enero 2022



[1] Relación entre el número de casos acumulados confirmados por COVID-19 y las estimaciones de población para 2021.
Fuente: Our World in Data [en línea]. Datos entre el 15 al 31 de enero de 2022, dependiendo de la disponibilidad de información de los países

1.5.8. Impacto de la tormenta tropical Eta y el huracán Iota[111]

La tormenta tropical Eta y el huracán Iota, que impactaron con diferencia de apenas dos semanas en noviembre de 2020, son el fenómeno natural más severo que ha afectado a Honduras en más de 20 años[112]. La evaluación de los daños realizada por la CEPAL y el BID[113] arrojó que 437,000 personas resultaron afectadas, 95 perdieron la vida[114] y 92,646 viviendas resultaron dañadas[115].

El trabajo de evaluación realizado por el BID y la CEPAL estima que ambos fenómenos meteorológicos produjeron daños y pérdidas por USD 2,130 millones[116], 17.4 % de los cuales fue en el sector público y el restante en el sector privado[117]. Cabe resaltar que 388 inmuebles de salud y 534 planteles educativos fueron afectados por ambos eventos[118].

Las actividades productivas que sufrieron mayor afectación fueron el comercio y la industria, con 78 % de los daños y 62 % de las pérdidas; y agricultura, con 18 % y 27 %, respectivamente. Los daños y pérdidas en estos subsectores fueron estrictamente en el sector privado. Por otra parte, la CEPAL estima que la infraestructura[119] sufrió un 10 % de la afectación total, de la cual fue el transporte el rubro que mayores daños y pérdidas soportó[120].

La ocurrencia de fenómenos naturales —como el Eta e Iota, con efectos devastadores— no es fortuita. El territorio hondureño es uno de los más afectados por el cambio climático a nivel mundial. El Índice de Riesgo Climático Global (IRG) de Germanwatch (que analiza y mide hasta qué punto las naciones se ven perjudicadas por los impactos de fenómenos meteorológicos extremos como tormentas, inundaciones, temperaturas extremas y calor) muestra que Honduras fue el segundo país más impactado por huracanes en la última década y está entre los diez más vulnerables al cambio climático del mundo[121].

Otras consecuencias del cambio climático en el país —además de los riesgos elevados de tormentas, huracanes e inundaciones— son los deslizamientos de tierra, así como las sequías y la desertificación. Las sequías han generado inseguridad alimentaria, malnutrición y migración masiva a zonas

111 Este subapartado incluye extractos del análisis "La economía política del cambio climático en Honduras", elaborado por el Dr. Pedro Morazán para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.
112 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "La República de Honduras. 2020 Tormenta tropical Eta y huracán Iota Llamado urgente de asistencia", 17.02.2021, https://www.fao.org/3/cb2604es/cb2604es.pdf
113 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Evaluación de los efectos e impactos de la tormenta tropical Eta y el huracán Iota en Honduras* (Mayo 2021), https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46853/S2100044_es.pdf
114 El departamento de Cortés es el que registró el 55 % del total de población afectada. Se estima que 95 personas perdieron la vida por la acción de estos fenómenos (32 en Cortés, 16 en Santa Bárbara y 12 en Lempira). Por otra parte, se calcula que la gente albergada en todo el país ascendió a 96,000 personas. Los departamentos más golpeados por estos fenómenos hidrometeorológicos han sido Cortés, Gracias a Dios, Yoro, Santa Bárbara, Colón y Atlántida.
115 Con base en dicha evaluación de daños, en 2021 el Gobierno de Honduras y la cooperación internacional en el país establecieron un marco de trabajo conjunto para el diseño del Plan de Reconstrucción y Desarrollo Sostenible (PRDS).
116 Tipo de cambio en Banco Central de Honduras, "Tipo de Cambio Nominal", s. f. https://www.bch.hn/estadisticas-y-publicaciones-economicas/tipo-de-cambio-nominal.
117 BID y CEPAL, "Evaluación de los efectos".
118 BID y CEPAL, "Evaluación de los efectos".
119 Los sectores que se evalúan son los siguientes: social, productivo, infraestructura y ambiental (BID y CEPAL, "Evaluación de los efectos", 21).
120 BID y CEPAL, "Evaluación de los efectos".
121 Germanwatch, *Índice de Riesgo Climático Global 2019-Resumen* (Think Tank & Research, 2021), https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Indice%20de%20Riesgo%20Climatico%20Global%202019%20-%20Resumen_0.pdf

urbanas poco preparadas[122].

La vulnerabilidad de la región se agudiza por la presión demográfica que caracteriza a ciertas áreas que, además, presentan falta de planificación territorial adecuada, dependencia de recursos hídricos para la generación de electricidad, nivel de pobreza y dependencia de muchos habitantes respecto a los recursos naturales para su subsistencia.

El cambio climático, cuando se suma a una mezcla de inestabilidad económica, violencia y débil gobernanza, puede convertirse en un combustible, un multiplicador de amenazas que podría agravar más vulnerabilidades y dejar a la gente sin más opción que huir[123].

A partir del análisis de la multicrisis que se ha visto profundizada por los efectos del COVID-19 y los impactos de los fenómenos climatológicos, el país necesita reconsiderar el rol del Estado, así como el diseño y la generación de políticas públicas que ayuden a superar los problemas estructurales y coyunturales identificados en esta sección primera. En este sentido, la sección segunda propone la necesidad de fortalecer el rol del Estado, como pieza fundamental para solventar la multicrisis y avanzar hacia la transformación. Por último, la sección tercera plantea un conjunto de propuestas estratégicas con una mirada de mediano y largo plazo.

122 USAID, "Honduras: Climate Risk Profile. Fact Sheet", 2017.

123 El Grupo Banco Mundial prevé que casi 4 millones de personas de Centroamérica y México podrían convertirse en migrantes climáticos para 2050 (World Bank Group, "Internal Climate Migration in Latin America", *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Policy Note # 3 [2018], https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29461/GroundswellPN3.pdf?sequence=8&isAllowed=y).

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

Addley, Esther. "'A very dangerous epoch': historians try to make sense of Covid". *The Guardian.* Sat 13 Feb 2021. https://www.theguardian.com/world/2021/feb/13/a-very-dangerous-epoch-historians-try-make-sense-covid

Alkire, Sabina, Usha Kanagaratnam, and Nicolai Suppa. "The global Multidimensional Poverty Index (MPI) 2021". *OPHI MPI Methodological Note 51.* Oxford Poverty and Human Development Initiative. University of Oxford, October 2021. https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI_MPI_MN_51_2021_4_2022.pdf

Anglade, Boaz, Jhonatan Astudillo, Juan J. Barrios, Ana Karen Díaz, Julia Escobar, Priscilla Gutiérrez, Agustín Filippo, Carlos Garcimartín, Mélanie Laloum, Jennifer Linares, Arnoldo López, Lucía Martín, André Martínez Fritscher, Javier Mauricio Monge, Jordi Prat, Marta Ruiz-Arranz, Gisele Teixeira, Fadel Ugarte, Fanny Vargas, Rosmery Zelaya y Joaquín Zentner. *Notas de desigualdad de país: Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2020.

Aranibar, Antonio y Antonella Spada. Honduras: El desafío de construir una salida a la crisis. Escenarios prospectivos 2012-2015. *Colección Informes nacionales de Prospectiva Política PAPEP-PNUD.* La Paz, Bolivia: Plural editores, 2012.

Attanasio, Orazio y Ranjita Rajan. "El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano", *#COVID19 | Serie de Documentos de Política Pública.* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2020. https://www.unicef.org/lac/media/22566/file/El-cementerio-invisible-del-covid-19.pdf

Ávalos, Carolina. Análisis de Desigualdad, Género e Institucionalidad en Honduras en PNUD, *Colección de desarrollo humano para la transformación*. Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022.

Banco Central de Honduras. *Memoria 2020*. Banco Central de Honduras, 2021. https://www.bch.hn/estadisticos/GIE/LIBMemoria/Memoria%20Anual%202020.pdf

———. Tipo de cambio nominal, s. f. https://www.bch.hn/estadisticas-y-publicaciones-economicas/tipo-de-cambio-nominal.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Evaluación de los efectos e impactos de la tormenta tropical Eta y el huracán Iota en Honduras", Nota Técnica No IDB-TN-21682021. Mayo 2021. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46853/S2100044_es.pdf

Banco Mundial. "Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021". Comunicado de Prensa, octubre 07, 2020. https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021

———. "Datos, Emisiones de gases de efecto invernadero totales [% de cambio desde 2990 – Honduras]". Accedido el 4 de mayo de 2022. https://datos.bancomundial.org/indicator/EN.ATM.GHGT.ZG?locations=HN).

———. "Honduras: panorama general". 28 de mayo de 2021. https://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview#1

———. Base de datos, s. f. https://data.worldbank.org

Bolch, Kimberly, Almudena Fernandez y Luis Felipe López-Calva, *Cuando la coyuntura se encuentra con la estructura: viñetas sobre el desarrollo y la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe* [PNUD América Latina y el Caribe: 2022], https://www.undp.org/latin-america/publications/when-juncture-meets-structure-vignettes-development-and-covid-19-crisis-latin-america-and-caribbean

CARE y ONU Mujeres. *Análisis Rápido de Género en Honduras. Un panorama ante COVID-19 y Eta / Iota*. Honduras: CARE Honduras y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2020.

Centers for Disease Control and Prevention (CDC). "Estimated COVID-19 Burden". Actualización del 27 de julio del 2021. https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/burden.html

CID Gallup. *Estudio de Opinión Pública*. Honduras: enero 2020.

———. *Estudio de Opinión Pública*. Honduras: mayo 2021.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). *Los riesgos de la pandemia de COVID-19 para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.* Diciembre de 2020.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2019*. Santiago: 2019. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf

———. *Panorama Social de América Latina 2020.* Santiago: Naciones Unidas, 2021. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf

Darby, Ch. and Sarah Sewall. "The Innovation Wars. America's Eroding Technological Advantage," *Foreign Affairs*. March/April, 2021. https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-02-10/technology-innovation-wars

Dorn, Emma, Bryan Hancock, Jimmy Sarakatsannis, and Ellen Viruleg. "COVID-19 and education: The lingering effects of unfinished learning." *McKinsey & Company*, July 27, 2021. https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/covid-19-and-education-the-lingering-effects-of-unfinished-learning

Fan, Victoria Y., Dean T. Jamison, and Lawrence H. Summers. "The Inclusive Cost of Pandemic Influenza Risk". *NBER Working Paper Series,* Working Paper 22137. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, March 2016.

Fernández, Gustavo. Honduras. Contexto externo 2021, en PNUD. *Colección de desarrollo humano para la transformación*. Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022.

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH). *El abandono tiene rostros y consecuencias. La respuesta estatal COVID-19 profundiza la exclusión de pueblos indígenas y negros desde la perspectiva de derechos humanos*. Tegucigalpa, Honduras: julio de 2020. https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_fosdeh_el_abandono_tiene_rostro.pdf

Germanwatch. *Índice de Riesgo Climático Global 2019-Resumen.* Think Tank & Research, 2021. https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Indice%20de%20Riesgo%20Climatico%20Global%202019%20-%20Resumen_0.pdf

Gobierno de la República de Honduras. *Plan para la Reconstrucción y el Desarrollo Sostenible 2021.*

Greenstone, Michael and Vishan Nigam. "Does Social Distancing Matter?" Working Paper No. 2020-26. University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics, March 30, 2020. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3561244

Grossman, Michael. "Education and nonmarket outcomes". *Handbook of the Economics of Education* Volume I. Edited by Eric A. Hanushek and Finis Welch. 2006. http://faculty.ses.wsu.edu/cowan/teaching/593/grossman%20education%20published%20version.pdf

Grupo Banco Mundial. *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe.* Washington, DC: Banco Internacional de reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2021.

Grupo Banco Mundial y PNUD, COVID-19 en ALC Honduras, encuestas telefónicas de alta frecuencia en ALC 2021. Resultados de la Fase II, Ola I, Abril de 2022, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/undp-rblac-LAC_HFPS_HND_ESP.pdf

Haass, Richard N. and Charles A. Kupchan. "The New Concert of Powers, How to Prevent Catastophe and Promote Stability in a Multipolar World". *Foreign Affairs*. March 23, 2021. https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-03-23/new-concert-powers

Ham, Andrés y Sergio Membreño-Cedillo. "¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?" *UNDP LAC Working Paper No. 21*. Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC. Marzo 2021. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/-cuan-efectiva-es-la-proteccion-social-en-honduras-.html

Hanushek, Eric A. and Ludger Woessmann. "The economic impacts of learning losses." *OECD Education Working Papers*, No. 225. Paris: OECD Publishing, 8 September 2020. https://doi.org/10.1787/21908d74-en

Infosegura. "Violencia contra las mujeres, Honduras 2020". USAID PNUD, 10 de junio de 2021. https://infosegura.org/2021/06/10/violencia-contra-las-mujeres-honduras-2020/

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). *Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza. Honduras*. Centroamérica: Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), febrero 2016. https://icefi.org/sites/default/files/incidencia_de_la_politica_fiscal_en_la_desigualdad_y_la_pobreza_-honduras_-.pdf

Instituto de Evaluación y Métricas en Salud (IHME). "COVID-Projections. Honduras". Accedido el 8 de septiembre de 2021. https://covid19.healthdata.org/honduras?view=resource-use&tab=trend&resource=all_resources.

Instituto Nacional de Estadística. "Cuadros de Problemas de Empleo". S. f. https://www.ine.gob.hn/V3/ephpm

———. "Cuadros de Mercado Laboral, 2012-2021". S. f. https://www.ine.gob.hn/V3/ephpm

———. "Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021. Cuadros Nueva Metodología para Medir la Pobreza Monetaria en Honduras (Ravallion)". Julio 2021. Accedido el 2 de febrero de 2022. https://www.ine.gob.hn/V3/ephpm/

———. "Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples", 2019, https://www.ine.gob.hn/V3/ephpm/

———. Encuesta Nacional de Demografía y Salud-Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados, ENDESA-MICS 2019. https://www.ine.gob.hn/V3/endesa-informe-e-instantaneas

———. *Hogares en situación de pobreza*. Honduras: INE, julio 2021. https://www.ine.gob.hn/V3/imag-doc/2021/12/Situaci%C3%B3n-de-pobreza.pdf

———.*Proyecciones de población total por departamento, sexo y edad de 2013 a 2030.* Accedido el 9 de Julio de 2021. https://www.ine.gob.hn/V3/?s=proyecciones

———. "Tomo 10. Proyecciones de Población por Departamento 2013-2030", Censo XVII de Población y VI de Vivienda, https://www.ine.gob.hn/publicaciones/Censos/Censo_2013/10Tomo-X-Proyecciones-de-Poblacion-Depto/cuadros.html

International Monetary Fund (IMF). "World Economic Outlook Database". April 2021.

Lochner, Lance y Enrico Morettiç. "The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports." *The American Economic Review*. March 2004. https://eml.berkeley.edu/~moretti/lm46.pdf

López-Calva, Luis Felipe. “Hey teachers, (don’t) leave the kids alone: Conectividad y desigualdades educativas en tiempos de COVID19”. PNUD América Latina y el Caribe. 27 de abril de 2020. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/hey-teachers---dont--leave-the-kids-alone--connectivity-and-educ.html

———. No habrá ganadores en el contexto de crisis superpuestas, Inédito [Mensaje semanal del Director, 2022.

Ludvigson, Sydney C., Sai Ma, and Serena Ng. “COVID-19 and The Macroeconomic Effects of Costly Disasters,” NBER Working Paper No. 26987. *National Bureau of Economic Research*. April 2020 (Revised in September 2020). https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26987/w26987.pdf

Mahler, Daniel Gerszon Nishant Yonzan, Christoph Lakner, R. Andres Castaneda Aguilar and Haoyu Wu. “Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?” *World Bank Blogs*. June 24, 2021. https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021

Michel, Veronica y Ian Walker. *Honduras: Diagnóstico del trabajo*. Jobs Series Issue No. 17. Washington, DC: Banco Mundial, 2019.

Milligan, Kevin, Enrico Moretti and Philip Oreopoulos. “Does education improve citizenship? Evidence from the United States and the United Kingdom.” *Journal of Public Economics,* 88, Issues 9-10. August 2004.

Morazán Pedro, en PNUD. Colección de desarrollo humano para la transformación. Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022.

Naciones Unidas (NU), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño (CELADE). “Mortalidad por COVID-19 Evidencias y escenarios”, *Observatorio demográfico. América Latina y el Caribe 2020.* Santiago: CEPAL, 2021.

Naciones Unidas, Asamblea General. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York, NU, Asamblea General: 18 de septiembre de 2015.

———. *Informe de políticas: La educación durante la COVID-19 y después de ella*. Agosto de 2020. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_-_education_during_covid-19_and_beyond_spanish.pdf

O’Donnell, Megan, Rebecca Holmes, Abigail Hunt, and Shelby Bourgault. “Gender and Social Protection in the Era of COVID-19,” *Center for Global Development*. June 20, 2021. https://www.cgdev.org/blog/gender-and-social-protection-era-covid-19

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). “La República de Honduras. 2020 Huracanes Eta e Iota Llamado urgente de asistencia”. 17.02.2021. https://www.fao.org/3/cb2604es/cb2604es.pdf

Organización Internacional del Trabajo. “El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas”. Observatorio de la OIT, 1ª edición. 18 de marzo de 2020.

———.*COVID – 19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Honduras, Nota país Honduras”,* s. f. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_755523.pdfOrganización Panamericana de la Salud (OPS), *COVID-19. Intervenciones recomendadas en salud mental y apoyo psicosocial (SMAPS) durante la pandemia*. Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud: junio de 2020. https://www.paho.org/uru/dmdocuments/Intervenciones-recomendadas-SMAPS-pandemia-COVID-19.pdf

Our World in Data. “COVID-19 Data explorer”. *Data explorer*, s. f. https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?zoomToSelection=true&time=2020-03-01..2021-12-31&facet=none&pickerSort=asc&pickerMetric=location&Metric=Confirmed+cases&Interval=7-day+rolling+average&Relative+to+Population=true&Color+by+test+positivity=false&country=~HND

Oxfam Internacional. *Los rostros del hambre en Centroamérica. Inseguridad alimentaria y nutricional en el Corredor Seco como consecuencia de la temporada ciclónica, sequías y la COVID-19*. https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/honduras.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Los%20rostros%20del%20hambre%20en%20Centroamerica.pdf

Pareliussen, Jon and Daniela Glocker. “Lockdown policies and people in the age of COVID-19: Lesson from OECD Policy Tracker.” *Ecoscope.* July 7, 2020. https://oecdecoscope.blog/2020/07/07/lockdown-policies-and-people-in-the-age-of-covid-19-lessons-from-the-oecd-policy-tracker/

Pinilla, Mónica. *Índice de Pobreza Multidimensional Global Honduras* en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Colección de desarrollo humano para la transformación 2022*.

Proceso Digital. “Honduras en punto crítico con solo dos camas UCI disponibles”. *Proceso Digital.* 3 de julio de 2021. https://proceso.hn/honduras-en-punto-critico-con-solo-dos-camas-uci-disponibles/

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Atlas de Desarrollo Humano: desequilibrios y potencialidades regionales*. Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022.

———. *Caracterización socioeconómica, política y ambiental: Hallazgos y tendencias 2000-2020*. Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022.

———. *Colección de desarrollo humano para la transformación*. Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022.

———. *La herramienta del PNUD para combatir la desinformación alcanza escala mundial como bien público digital, 17 de mayo de 2022,* https://www.undp.org/es/press-releases/la-herramienta-del-pnud-para-combatir-la-desinformaci%C3%B3n-alcanza-escala-mundial-como-bien-p%C3%BAblico-digital

———. *Cómo responder a la contaminación informativa de la COVID-19, Mayo de 2020,* https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/undp-bpps-governance-Responding_to_COVID-19_information_Pollution_SP.pdf

———. *Desarrollo Humano informe 1990*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores, 1990.

———. *Estudio Cualitativo sobre Coyuntura Actual y Escenarios de Políticas de Estado.* Honduras: marzo 2020.

———. Oficina para América Latina y el Caribe (RBLAC) Genera Igualdad. (s.f). Agenda 2030. Igualdad de género para no dejar a nadie atrás. Accedido el 23 de Mayo de 2021, de https://americalatinagenera.org/newsite/index.php/es/la-agenda-post-2015

———. Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f, http://hdr.undp.org/en/data

———. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016.

———. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano.* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.

———. *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019.

———. *Informe sobre Desarrollo Humano 2020*, Technical notes. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf

———. *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno.* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020.

———. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

———. *Marco conceptual, metodológico y estadístico del Informe de Desarrollo Humano*. Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022.

———. *Plan estratégico 2022-2025*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021. https://strategicplan.undp.org/es/

Pedro Conceição, Human development and the SDGs, s.f. https://www.sustainablegoals.org.uk/wp-content/uploads/2019/06/024-026-SDGs-CONCEICAO.pdf

Ranis, Gustav, Frances Stewart, and Emma Samman. "Human Development: Beyond the Human Development Index." *Journal of Human Development*, Volume *7 Issue* 3. 22 February 2011: 323-358. https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649880600815917

Secretaría de Finanzas (SEFIN). *Informe sobre el Grado de Avance del Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo en línea con la Cláusula de Excepción (Decreto 177-2020) al cierre de 2020*. 2020. https://www.sefin.gob.hn/documentos-e-informes/

———. *Memoria 2019*. Tegucigalpa: Secretaría de Finanzas, 2019. https://www.sefin.gob.hn/memorias-institucionales/

———. *Política de Endeudamiento Público 2021-2024*. 2021. Accedido el 10 de julio de 2021. https://www.sefin.gob.hn/politicas-y-estrategias/

Secretaría de Salud. *Despacho de comunicaciones y estrategia presidencial*. COVID-19 Honduras: s. f., accedido el 4 de febrero de 2022, https://covid19honduras.org/web/Comunicado-024-2022;

Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. *Informe Anual Mercado de Trabajo y Salario Mínimo 2020 – 2021.* Gobierno de la República de Honduras: 18 de enero de 2021. http://www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2021/06/Informe-Anual-Mercado-y-Salarios-2020-2021-revisado-dos-23-06-2021.pdf

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). "Informe del Análisis de Inseguridad Alimentaria Aguda de la CIF, Honduras. Diciembre 2020-Septiembre 2021". Programa de Sistemas de Información para la Resiliencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región del SICA (PROGRESAN-SICA). Viernes, 05 de febrero de 2021. https://www.sica.int/documentos/informe-del-analisis-de-inseguridad-alimentaria-aguda-de-la-cif-honduras-diciembre-2020-septiembre-2021_1_126274.html

———. Informe del Análisis de Situación de Inseguridad Alimentaria Aguda, Honduras, Noviembre 2019-Junio 2020. 2019. Accedido el 27 de julio de 2021. https://www.sica.int/documentos/informe-del-analisis-de-situacion-de-inseguridad-alimentaria-aguda-honduras-noviembre-2019_1_120900.html

Soto, José. "Impacto del COVID 19 en la salud y la educación en Honduras y propuestas innovadoras para responder a la recuperación con Desarrollo Humano de Honduras" en PNUD. *Colección de desarrollo humano para la transformación*. Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022.

UNICEF. "El impacto del COVID-19 en la salud mental de adolescentes y jóvenes". 2020. https://www.unicef.org/lac/el-impacto-del-covid-19-en-la-salud-mental-de-adolescentes-y-jóvenes

UNITEC. "Observatorio de COVID-19", UNITEC – CEUTEC. Honduras. Accedido el 7 de Julio de 2021. https://observatorio-covid19-unitec-arcgis.hub.arcgis.com/

United Nations Development Programme (UNDP). "Human Development Reports, Adolescent birth rate (births per 1,000 women ages 15-19)", 2019. http://hdr.undp.org/en/indicators/36806

———. *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*. New York: 2020. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf

———. "Human Development Data Center", http://hdr.undp.org/en/data

United Nations Educational, Scientific and cultural Organization (UNESCO). *Education transforms lives*. France: UNESCO, 2013. http://www.unesco.se/wp-content/uploads/2015/02/Education-transforms-lives.pdf

United Nations, *Policy Brief: COVID-19 and the Need for Action on Mental Health*. 13 May 2020. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief-covid_and_mental_health_final.pdf

———. *New commitments at UN energy summit a major stride towards affordable and clean energy, but much work ahead to halve energy access gap by 2025* (New York, 24 September, 2021), https://www.un.org/en/hlde-2021/page/new-commitments-un-energy-summit

———.*Theme report on energy transition towards the achievement of SDG 7 and net-zero emissions*. New York: September 20, 2021. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021-twg_2.pdf)

Universidad Nacional Autónoma de Honduras. "La pobreza: Condición estructural limitante para el desarrollo económico y social del país". *Boletín Oficial de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras No. 015*. Abril 2021. https://dircom.unah.edu.hn/dmsdocument/10927-boletin-unah-015-abril-2021-pdf

United States Agency for International Development. "Honduras: Climate Change Risk Profile. Fact Sheet", March 2017. https://www.climatelinks.org/sites/default/files/asset/document/2017_USAID%20ATLAS_Climate%20Change%20Risk%20Profile_Honduras.pdf

Weber, Max. *The protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London & Boston: Unwin Hyman, 1930.

World Bank. Data. *Maternal mortality ratio [modeled estimate, per 100,000 live births] – Honduras*. World Bank Group, 2019. https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.MMRT?locations=HN

———. *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*, Washington, DC: World Bank, 2020.

World Bank Group. “Internal Climate Migration in Latin America.”*Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Policy Note # 3. 2018. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29461/GroundswellPN3.pdf?sequence=8&isAllowed=y

World Health Organization (WHO). “A life course approach to health, human capital and sustainable development.” 2019. https://www.who.int/life-course/publications/life-course-brief-20190220.pdf?ua=1

———. “Diphtheria tetanus toxoid and pertussis (DTP) vaccination coverage.” https://immunizationdata.who.int/pages/coverage/DTP.html?CODE=HND&ANTIGEN=DTPCV3&YEAR=

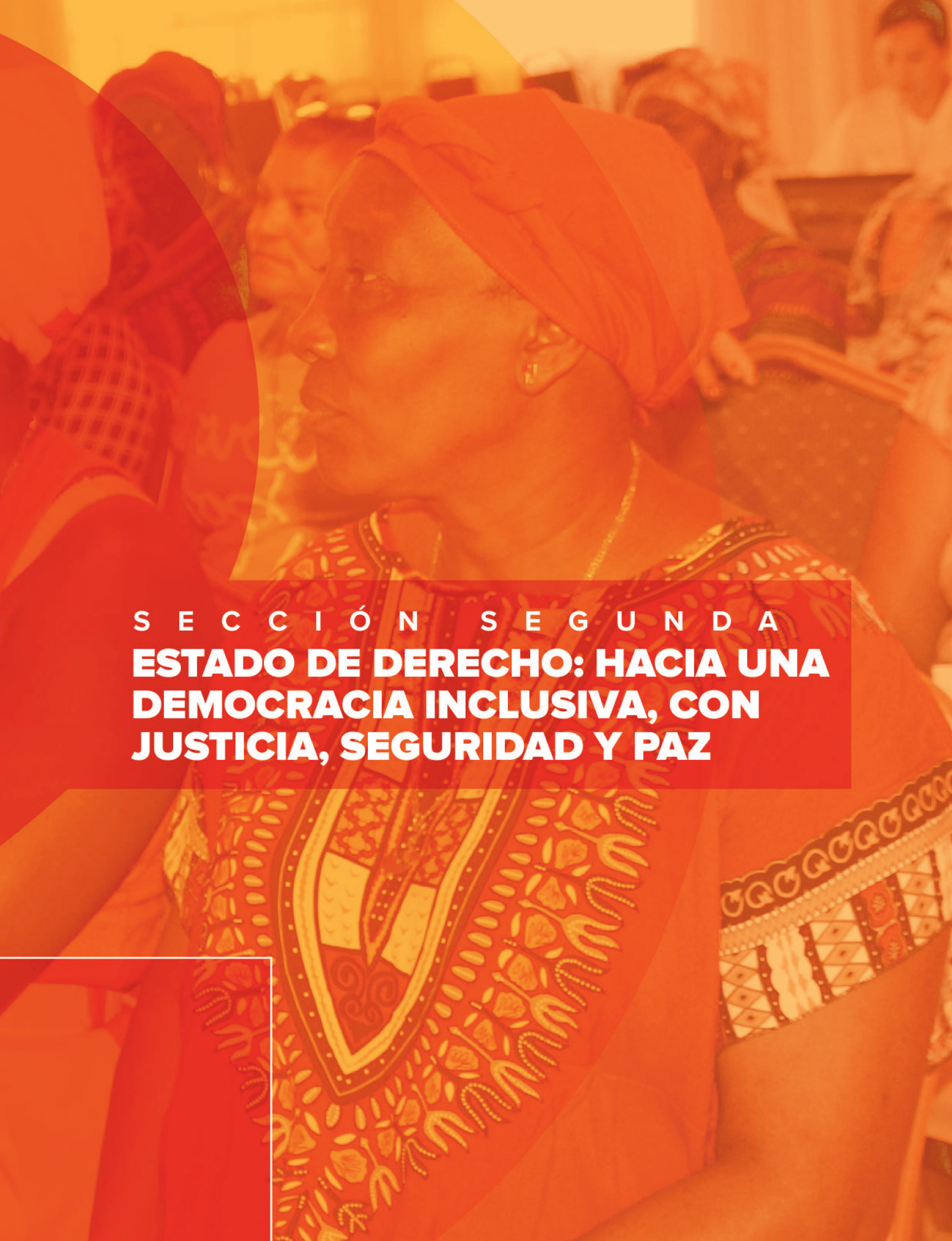
———. “Immunization dashboard Honduras.” *Reported cases of vaccine-preventable diseases (VPDs) Honduras*. Accedido el 9 de septiembre de 2021. https://immunizationdata.who.int/pages/profiles/hnd.html.

———. *Trends in Maternal Mortality 2000 to 2017. Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and the United Nations Population Division*. Geneva, Switzerland: World Health Organization, 2019. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/327596/WHO-RHR-19.23-eng.pdf?ua=1

———. *Global excess deaths associated with COVID-19 (modelled estimates).* Accedido el 19 de mayo de 2022.

https://www.who.int/data/sets/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-modelled-estimates

———. *Global Situation*. Accedido el 19 de mayo de 2022, https://covid19.who.int/



SECCIÓN SEGUNDA

ESTADO DE DERECHO: HACIA UNA DEMOCRACIA INCLUSIVA, CON JUSTICIA, SEGURIDAD Y PAZ

“La propagación de las letras es uno de los principales y más interesantes objetos que llaman su atención y cuidado, protegiendo los establecimientos de enseñanza pública (...) hasta ponerlos en un estado capaz de producir los hombres ilustrados que deben dictar leyes al pueblo centroamericano, dirigir los destinos de la patria, dirigir las diferencias domésticas de sus hijos y comandar sus tropas, destinadas a defender la independencia, la integridad de la nación y las libertades públicas”.

Francisco Morazán
a propósito de la Ley sobre la Protección de los Establecimientos de Enseñanza Pública, Tegucigalpa, 9 de junio de 1830

“Es preciso un Poder Legislativo que forme leyes, y un Poder Ejecutivo que las cumpla y haga guardar. Es precisa una ley fundamental que designe aquellos Poderes: que demarque la extensión de sus atribuciones; y señale la forma con que deben ser ejercidas; y esta ley grande es lo que se llama Constitución.

(...) Solo una Constitución que asegura el mayor bien posible del mayor número posible puede unir a su favor el mayor número posible...”.

José Cecilio del Valle[1]
Prócer hondureño

1 José del Valle y Jorge del Valle Matheu (comps), “Constitución”, Obras de José Cecilio del Valle, Tomo II. “El Amigo de la Patria” (1930), 210-211.

SECCIÓN SEGUNDA.
ESTADO DE DERECHO: HACIA UNA DEMOCRACIA INCLUSIVA, CON JUSTICIA, SEGURIDAD Y PAZ

"Necesitamos un sistema democrático que acompañe el Estado de derecho y que permita que no solo tengamos elecciones libres periódicamente, sino también que el Estado tenga la capacidad de garantizar los derechos humanos, las libertades de aplicar la ley para todos y una necesaria separación de poderes".

Martin Torrijos, expresidente de Panamá, Taller Internacional de Estado de derecho para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022

La sección segunda aborda el Estado de derecho como el fundamento de la transformación. Para el PNUD, el desarrollo sostenible es una avenida con tres carriles: la productividad, la inclusión y la resiliencia. La gobernabilidad democrática efectiva es el pavimento necesario. En ese sentido, la caracterización del desarrollo humano —económica, política, social y ambiental amplia— presentada en la *Sección primera: De la multicrisis a la transformación,* muestra los graves y profundos problemas de desarrollo y sus causas estructurales, así como la urgencia de responder a las principales demandas ciudadanas, con un Estado eficiente, transparente e inclusivo.

La tesis de este informe es que, sin un Estado de derecho pleno, no será posible responder a los profundos problemas estructurales y a las crisis recurrentes de ingobernabilidad derivadas de los problemas sociales, económicos y políticos. Esta tendencia, como se muestra en la sección primera, se ha profundizado con el COVID-19.

Bajo ese contexto, el abordaje conceptual del Estado de derecho se fundamenta en tres pilares: (a) democracia, (b) justicia y (c) seguridad y paz. Su conector son las instituciones del Estado y el conjunto de políticas públicas diseñadas e implementadas para responder a las funciones y objetivos de ese trío de cimientos. De esta manera, los capítulos 2, 3 y 4 de esta sección segunda analizan el Estado de derecho desde cada uno de los pilares.

El capítulo 2 aborda la democracia como el pilar inicial del Estado de derecho. Su contenido persigue aportar al entendimiento de la relación Estado de derecho-desarrollo humano-democracia. Además, presenta las características principales de la democracia, sus limitantes y sus desafíos, de cara a alcanzar una democracia más inclusiva.

El capítulo 3 toca el tema de la justicia, pilar central e inherente a la naturaleza y al alcance del Estado orientado al bien común y público. Por eso, se analiza el Estado de derecho y la justicia, y su relación con el desarrollo humano. Además, incluye el componente de derechos humanos y se contextualiza también con el tema de género y justicia. Asimismo, aborda la corrupción y la impunidad como fenómenos resultantes del manejo del Estado y su efecto profundo en la justicia. Finalmente se presentan, de manera sucinta, aspectos relevantes en torno a la evolución y el desarrollo de la justicia.

Por último, el capítulo 4 se ocupa de las características y el desempeño de la institucionalidad conectada con la seguridad ciudadana, tales como la protección de derechos humanos, el cambio de paradigma hacia una seguridad integral y las capacidades institucionales en la construcción de mecanismos de prevención y combate del delito.

C A P Í T U L O 2

PILAR 1: UNA DEMOCRACIA INCLUSIVA

Mensajes principales

1. Los niveles de aceptación y satisfacción de la democracia son bajos para el entorno regional. Un deterioro de la institucionalidad a lo largo de varios años y la pérdida de confianza en los políticos y los partidos marcan la tendencia en la Honduras del siglo XXI.

2. Los avances electorales hasta el año 2021 en materia institucional son importantes, pero insuficientes si no se acompañan de mecanismos democráticos en los espacios de decisión y de una mayor participación ciudadana desde la dimensión local y regional. El desafío es construir una democracia inclusiva y confiable. Es importante asegurar mecanismos fluidos y permanentes de participación ciudadana, a través de los gobiernos municipales; además, en la dimensión local y en el sistema electoral, considerar la ciudadanización de las mesas electorales mediante la apertura del espacio a la ciudadanía.

3. Lo que define a la democracia no es solo un conjunto de garantías institucionales, sino, ante todo, el respeto a los proyectos individuales y colectivos. En esa construcción, es esencial una reforma integral del sistema electoral y su composición ciudadana, como rasgo de confianza y madurez democrática. La democracia requiere de liderazgos transformadores, solidez de la institucionalidad, espacios cívicos amplios y participación activa de la ciudadanía, para construir los mejores escenarios de gobernabilidad.

4. La gobernabilidad se comprende como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad y calidad de la respuesta institucional. El desafío es construir soluciones innovadoras y asegurar la transparencia y la rendición de cuentas. Solo así se fortalece un sistema democrático. La democracia plena es un prerrequisito del Estado de derecho.

5. El caudillismo como fenómeno cultural ha permeado la política, la economía y la sociedad hondureña. Esta práctica, al operar con el clientelismo político, genera corrupción e impunidad. El desafío central para la democracia es desactivar tanto el caudillismo como potenciar nuevos líderes y lideresas centrados, así como mecanismos que incentiven liderazgos democráticos y transformadores. En este accionar, las personas jóvenes son el agente de cambio fundamental para la democracia.

CAPÍTULO 2.
PILAR 1: UNA DEMOCRACIA INCLUSIVA

"El primer punto es recordar que la democracia y el Estado de derecho son dos ingredientes indispensables de una misma ecuación. El debilitamiento de la democracia trae consigo el debilitamiento del Estado de derecho, y viceversa".

Laura Chinchilla, expresidenta de Costa Rica[2]

El capítulo 2 de la sección segunda se orienta a analizar el Estado de derecho, su funcionamiento, su evolución y las características que, en Honduras, comprenden las tensiones en el equilibrio de poder en la historia y los procesos de construcción de consensos políticos para afrontar las desigualdades.

La tesis central del informe es que las transformaciones institucionales urgentes que se requieren para revertir las brechas de desarrollo, de inclusión y de resiliencia serán posibles siempre que se cuente con un Estado de derecho pleno, inclusivo, eficiente y trasparente; si no, se caerá en un ciclo constante de crisis de ingobernabilidad en donde no se subsanan las demandas urgentes a los que, además, la coyuntura agrega también nuevos desafíos de desarrollo sostenible. Es por ello por lo que se requiere del Estado de derecho como el fundamento de las grandes transformaciones de país.

En concreto, el presente capítulo sobre la democracia inclusiva se divide en tres. En el apartado 2.1, se presenta el marco conceptual y las principales tendencias del Estado de derecho. En el apartado 2.2, se aborda uno de los tres pilares del Estado de derecho: la democracia"; este incluye el análisis de la cultura de la legalidad, el sistema político, los partidos políticos y el caudillismo y la cultura política. Finalmente, en el apartado 2.3, se presenta el Estado de derecho, la institucionalidad pública, la descentralización y la digitalización como un fenómeno moderno pero importante para la democracia.

2.1. Estado de derecho: un aproximación conceptual y principales tendencias en Honduras

2.1.1 Marco conceptual del Estado de derecho

Desde sus orígenes, el Estado de derecho surgió como una alternativa frente a formas autoritarias de ejercicio del poder acumulado por elites asentadas dentro del propio Estado. Su misión está ligada a contener los excesos que desde el Estado puedan cometerse, y lograr que este se oriente a la protección y el mejoramiento de la vida social.

Según la idea más general y aceptada, lo característico de un Estado de derecho es que nadie está por encima de la ley. El Estado está sujeto al derecho. Los gobiernos norman sus acciones por el

2 En Taller Internacional de Estado de derecho para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

sistema de leyes vigente, en las mismas condiciones en que lo hace la ciudadanía. Tanto los ciudadanos como los funcionarios y empleados de gobierno, diputados e instituciones estatales están sujetos a las mismas leyes, con el mismo grado de sujeción a ellas.

En esta concepción del Estado de derecho, predomina lo formal, esto es, el pleno respeto a la formalidad jurídica. El requisito esencial para que a un Estado se le considere de derecho es que exista un cuerpo de leyes promulgadas por el propio Estado, con las formalidades que la Constitución establece, a la cual le debe plena obediencia.

El Estado de derecho así entendido es fundamental en la tarea de establecer el control sobre sí mismo. Su condición formal ha sido, a través de la historia, un paso decisivo en el desenvolvimiento del Estado moderno.

En muchos países el Estado de derecho en su dimensión formal es aún una aspiración de futuro. En las tensiones permanentes entre el Estado y la sociedad, alcanzar la sujeción del primero al dominio de la ley es un proceso largo, arduo y complejo, y, a la vez, un gran logro, pero que no tiene carácter definitivo.

El Estado de derecho es el garante de los derechos fundamentales de la ciudadanía, mediante la adopción y ejecución de normas que los protegen. La búsqueda del equilibrio entre libertad y equidad en la sociedad es una tarea esencial en la acción este principio de gobernanza.

En términos políticos, el Estado de derecho es un resultado de luchas y de negociaciones y acuerdos entre la elite de poder económico-político y la ciudadanía. Es el acuerdo para controlar el Estado en favor del ejercicio equilibrado del poder y de la orientación social de la acción de los gobiernos. Este acuerdo se materializa a través de un cuerpo de normas jurídicas para conducir por medios no violentos la interacción económica, social y política. Parte de ese acuerdo son también la aceptación de la autoridad, la vigilancia sobre el Estado y los mecanismos para resolver conflictos y mantener las condiciones de legitimidad.

El abordaje conceptual y la definición de Estado de derecho adoptados para este informe están centrados en las ideas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como:

> ...un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal[3].

El concepto de Estado de derecho está incorporado en la Carta de las Naciones Unidas, en cuyo preámbulo afirma que uno los objetivos de los pueblos de las Naciones Unidas es “crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”. Además, un propósito fundamental establecido en ese documento es “lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la

3 Consejo de Seguridad Naciones Unidas, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, *Informe del Secretario General S/2004/616,* 3 de agosto de 2004, https://undocs.org/es/S/2004/616

justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz".

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 también da al Estado de derecho un lugar central, al afirmar que es "esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión".

El PNUD ha reconocido durante mucho tiempo que los compromisos firmes con el Estado de derecho y los derechos humanos son imprescindibles para lograr y mantener la paz, y desarrollar la resiliencia, así como para hacer realidad la visión establecida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[4]. En ese sentido, el Programa Global del PNUD sobre el Fortalecimiento del Estado de Derecho y los Derechos Humanos para el Sostenimiento de la Paz y la Promoción del Desarrollo define el Estado de derecho como el principio en el que las sociedades se rigen por la ley, a diferencia de las decisiones arbitrarias no reguladas de funcionarios individuales del sector público o privado. Pero el Estado de derecho es más que simplemente imponer restricciones al comportamiento de individuos y organizaciones: debe ser la principal salvaguardia de los derechos humanos y las libertades de un país[5].

De las definiciones anteriores se desprende que el Estado derecho es un concepto multidimensional que abarca diversos elementos como la gobernabilidad, la justicia, la seguridad y la paz; es el marco para la construcción de consensos y normas sociales, para la implementación de las transformaciones, para el seguimiento y la revisión crítica del impacto de la calidad de los servicios públicos, y para la evaluación y el rediseño de futuros posibles.

La mayoría de estos elementos también se reconocen como componentes claves de la gobernabilidad democrática, cuya promoción, como expone el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2002[6], requiere de:

a. Un sistema representativo, con partidos políticos que funcionen correctamente y asociaciones basadas en intereses comunes.

b. Un sistema electoral que garantice elecciones libres y justas, así como el sufragio universal.

c. Un sistema de controles y comprobaciones basado en la separación de poderes, en el que el Poder Judicial y el Poder Legislativo sean independientes.

d. Una sociedad civil dinámica, capaz de supervisar al Gobierno y a las transacciones privadas, y de brindar alternativas para la participación política.

e. Medios informativos libres e independientes.

f. Un control civil eficaz del Ejército y de otras fuerzas de seguridad.

4 United Nations Development Programme (UNDP), *Strengthening the Rule of Law and Human Rights for Sustaining Peace and Fostering Development.* A UNDP Global Programme for Justice, Security and Human Rights, 1 July 2016 – 31 December 2020, 2.

5 UNDP, *2017 Global Programme Annual Report. Strengthening The Rule of Law and Human Rights for Sustaining Peace and Fostering Development* (New York: United Nations Development Programme, 2018), https://www.undp.org/publications/rule-law-annual-report-2017

6 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado* (New York, PNUD, 2002), https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2002_es.pdf

El Estado de derecho implica, entonces, que todos los ciudadanos están sujetos a la ley y que las leyes vigentes sean universales, justas, no discriminatorias y respeten los derechos humanos. Un sistema legal justo y eficiente que respete las normas internacionales de derechos humanos constituye la piedra angular del crecimiento económico, la seguridad y la erradicación de la pobreza[7].

El Estado de derecho requiere que la ley establezca los límites del ejercicio del poder, teniendo en consideración los principios que se enuncian a continuación:

a. El poder debe estar institucionalizado y no personalizado, esto es, debe recaer en instituciones jurídico-políticas y no en personas naturales. Las personas naturales tienen temporalmente el poder en sus manos solo mientras ocupen su cargo.

b. Deben crearse diferentes órganos e instituciones dentro del Estado, y cada cual debe cumplir una de las funciones estatales.

c. Los órganos de poder estatales y sus instituciones deben actuar autónomamente.

d. Debe haberse establecido en la ley los requisitos y formalidades para el nombramiento de los titulares de cada órgano e institución, y las razones y procedimientos para poner término a sus cargos.

e. En su sentido más pleno, el elemento más decisivo del Estado de derecho es que tanto sus normas jurídicas como las actuaciones de sus autoridades cuando las aplican deben respetar, promover y consagrar los derechos humanos de cada persona, y salvaguardar las organizaciones sociales diversas en que la gente se expresa y participa, pues esas organizaciones son el tejido social sin el cual la ciudadanía no podría ser beligerante y participativa.

El recuadro 5 enumera los principios del Estado de derechos según el Proyecto Mundial de Justicia.

La permanencia del Estado de derecho requiere que se establezcan los controles también permanentes sobre su sujeción a la ley.

El control original del Estado se logra a través de una ley fundamental, que es el contrato social, la Carta Magna o Constitución. Las personas naturales, mediante el contrato social, hacen surgir y respetar sus derechos. Estos son los acuerdos constitucionales que se materializan en un contrato por el cual las personas proclaman sus derechos, el Estado se compromete a respetarlos, a proteger a las personas y a procurar su bienestar, a cambio de que las personas ciudadanas le presten servicios, lo financien y mantengan niveles de sujeción y obediencia, que se especifican en las leyes. El mismo pacto define estructuras, autoridades y potestades del Estado.

En primer lugar, la sociedad tiene la potestad de ser el contrapeso, para asegurar el cumplimiento de la Constitución[8]. En segundo lugar, en el contrato social se establece el modelo de desarrollo de un país. En tercer lugar, el contrato social suele representar un consenso entre los principales actores respecto de la orientación de las políticas económicas y sociales más importantes[9].

7 PNUD, *Resultados del PNUD. Estado de derecho* (New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012), https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/Results-RuleOfLaw_10-15-12_SP.pdf

8 El pacto o contrato social es una teoría desarrollada por Rousseau, según la cual la libertad natural del hombre debe cederse a un interés colectivo mayor, conformando la institución estatal en la que reside el poder que cada individuo deposita en esta. Este pacto social celebrado entre todos los miembros de la comunidad limita la acción individual libre y natural a cambio de una convivencia social. Ver Jean-Jacques Rousseau, *Contrato social* (España: Espasa Calve, 1921).

9 Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Diálogo Social, Pactos Sociales", https://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sp.htm

Recuadro 5 Principios del Estado de derecho según el World Justice Project

De acuerdo con el Índice de Estado de derecho, publicado anualmente por el World Justice Project (Proyecto Mundial de Justicia), un Estado de derecho es aquel en el cual se respetan los siguientes cuatro principios:

1. El gobierno en su conjunto y sus funcionarios son públicamente responsables ante la ley.
2. Las leyes son claras, públicas, estables y justas, y protegen derechos fundamentales, tales como la seguridad de los ciudadanos y la defensa de su propiedad.
3. El proceso a través del cual las leyes son aprobadas, administradas e implementadas es accesible, justo y eficiente.
4. El acceso a la justicia es garantizado por representantes e instancias jurídicas que son competentes, independientes, éticas y suficientes en número, que tienen recursos suficientes y que reflejan las características de las comunidades que sirven.

En tanto método para ejercer el gobierno, el Estado de derecho está obligado a ejercer el poder conforme a las siguientes prácticas:

1. Constitucionalismo, en el contexto del Estado constitucional de derecho.
2. Control ciudadano sobre el Estado.
3. Transparencia (como fin y como práctica o método).
4. Rendición de cuentas.
5. Independencia de poderes mediante pesos y contrapesos.
6. Institucionalidad del Estado: el Estado crea las instituciones públicas para ejercer las funciones de gobierno. Cada institución cumple funciones específicas de gobierno de manera especializada, de las cuales es responsable; operan de manera descentralizada o desconcentrada, según se requiera; y mantienen entre sí relaciones de interdependencia, cooperación y coordinación, interactuando como un sistema.
7. Control de constitucionalidad sobre las leyes.
8. Gobernar bajo la orientación de políticas públicas que materialicen el cumplimiento de derechos.
9. Ejercer las acciones de gobierno, acatando la siguiente jerarquía normativa:
    - Garantías y derechos contenidos en tratados internacionales de los que se es parte.
    - Garantías y derechos contenidos en la Constitución de la República y las leyes de ella derivadas.
    - Políticas públicas.
    - Planes de gobierno.
    - Programas y proyectos.

10. Independencia interna en el Poder Judicial, de los juzgados y tribunales, para juzgar y sancionar.
11. Independencia de los entes contralores del Estado.
12. Estricta e imparcial aplicación de un régimen de servicio civil, fundada en los méritos profesionales y morales, con idoneidad en ambos, para ingresar y mantenerse en el servicio público en condiciones de estabilidad.
13. Aplicación de criterios de eficacia y eficiencia en las acciones gubernamentales.

Las funciones del Estado de derecho pueden sintetizarse en los siguientes enunciados:

1. Contener los abusos de poder del propio Estado.
2. Garantizar la libertad, la justicia y el cumplimiento de los derechos humanos para todos.
3. Gestionar todas las acciones orientadas al bienestar de la población y a elevar la calidad de vida de todos.
4. Mantener condiciones de equidad, equilibrio, complementariedad y armonía social entre los grupos, clases y sectores que integran la nación, emitiendo, dando vigencia real y aplicando un sistema de leyes justas.
5. Resolver de la mejor manera para todos, los conflictos que se presenten entre los ciudadanos, clases, grupos y sectores, y entre estos y el Estado, sobre bases de legalidad.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en World Justice Project, *Índice de Estado de derecho 2019*. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf

Cuando este se desencadena, corresponde a la ciudadanía el volverlo a controlar. Por ello, es esencial el fortalecimiento ciudadano y de la sociedad civil, a través de la participación ciudadana y el establecimiento de mecanismos de auditoría, transparencia y rendición de cuentas, que aseguren el rol ciudadano.

En el contexto contemporáneo, el sistema de pesos y contrapesos en el Estado está delimitado por su marco normativo y por la acción ciudadana. Las leyes tienen en su cúspide a la Constitución de la República, que es el contrato social que reconoce los derechos y garantías de todas las personas, y regula las relaciones entre Estado y sociedad. De la Constitución, se derivan las demás normas jurídicas, que deben ser instrumentos de desarrollo constitucional. El conjunto de leyes son las cadenas que mantienen al Estado bajo control, en la medida en que este se sujeta a aquellas, esto es, cuando respetarlas es obligatorio e irrespetarlas provoca inevitables sanciones o faltas a los gobernantes y gestores. Por esta vía, el Estado se controla desde el derecho.

Sin embargo, los controles internos al Estado, las leyes y el mecanismo de pesos y contrapesos para establecer equilibrios e independencia entre los poderes estatales son frágiles y muy susceptibles de ser alterados y nulificados.

Al ser establecidos desde dentro del propio Estado y desde arriba, pueden ser transgredidos por una voluntad también interna, con suficiente poder y disposición para transgredir sus límites.

Dada esta insuficiencia que muestran tanto las leyes como la división equilibrada de los poderes, es necesario ir más allá de los controles internos. Ambos son medios necesarios, pero no suficientes para acometer esta tarea dinámica y permanente. Es necesario combinar su acción con otras para mantener al Estado sometido al mandato de la ciudadanía.

En el mundo moderno, el Estado es la organización jurídico-política del poder ejercido por una autoridad que se ha constituido para procurar el interés general de la sociedad. En su condición de estructura de poder, el Estado se compone de un conjunto de instituciones que gobierna sobre la población asentada en un territorio y sobre el territorio mismo, por delegación de la ciudadanía, que es el elemento soberano.

La eficacia de la acción ciudadana sobre el Estado ha sido el hecho histórico en el que se afianza la teoría de la soberanía popular. Cuando por distintos medios los ciudadanos se han impuesto sobre el Estado, las acciones han evidenciado que el soberano es el pueblo, que el mayor poder reside en él y que el Estado, a través de sus gobiernos, es depositario de la voluntad popular, constituyéndose en mandatario al servicio del mandante o soberano: la ciudadanía.

En el mundo contemporáneo, siguiendo a la modernidad, ha ido cobrando mayor legitimidad la idea normativa según la cual las potestades que el soberano tiene sobre el Estado son:

1. Establecer el mandato del Estado y de los gobiernos.
2. Elegir a los gobernantes para que, en el marco del mandato dado, por un período predeterminado en la ley, gestionen la acción pública.
3. Elegir representantes suyos, quienes mediante la acción legislativa se encargan de especificar el mandato general del soberano y controlar el ejercicio de la función pública y de la administración de justicia.
4. Ejercer control externo y directo sobre los gobernantes, el gobierno y, en general, el Estado.

La acción ciudadana propende al imperio del derecho, a la sujeción del Estado a las leyes y a que los contenidos de estas sean siempre respetuosos de los derechos, equitativos, orientados al beneficio de todas las personas y de origen legítimo. También, a que, en el marco de las leyes, el Estado ejerza funciones básicas como: (a) cumplir y hacer cumplir la propia ley, (b) contener la violencia, (c) resolver conflictos entre sus ciudadanos, (d) protegerles y (e) proporcionarles bienes públicos como educación, atención en salud, protección social e infraestructura.

Si el análisis se enmarca en el poder, la gobernabilidad y la paz, en los Estados se visibilizan los equilibrios de poder y la capacidad del uso de la fuerza. Un Estado es más fuerte o lo es menos en la medida que tenga mayor o menor capacidad para cumplir los fines y las funciones que se le asignan. Atendiendo al criterio de su fortaleza, los Estados pueden diferenciarse entre fuertes y débiles. Los gobiernos, encargados temporales de la conducción estatal, son quienes con sus actuaciones fortalecen o debilitan a los Estados.

En la historia reciente, los Estados fuertes pueden clasificarse en dos grandes tipos: (a) los que han acumulado poder en elevadas concentraciones y lo usan para beneficio de la población, cuyo resultado son sociedades con niveles de vida dignos y gobiernos que gozan de aceptables grados de legitimidad y transparencia; y (b) los que han acumulado bastante poder y cuya prioridad no es el bienestar de las mayorías, y sus gobiernos enfrentan una baja legitimidad. En los países donde impera este segundo tipo de Estado están presentes la polarización y el conflicto social entre una minoría que goza de derechos, privilegios y respaldo de su gobierno, y las mayorías, cuyas poblaciones permanecen en condición de pobreza, desprotección y exclusión. Con frecuencia, los gobiernos restringen la libertad y otros derechos humanos, ejercen acciones represivas y usan el poder en beneficio propio, y en lugar de ser transparentes, tienden a la opacidad.

Los Estados que experimentan mayores obstáculos, caracterizados por su debilidad en distintos grados para cumplir las funciones que les corresponden, son también de dos tipos:

a. Estados que, disponiendo de poco poder, lo usan para servir a sus sociedades. Aun siendo débiles, sus gobiernos gozan de legitimidad y suelen mantener niveles de transparencia aceptables.

b. Estados que, en diversos grados, se desentienden de sus funciones sociales y concentran su escaso poder acumulado en beneficio de la elite[10] que los gestiona y sus aliados económicos, políticos y de distinto tipo. La mayoría de la población que vive en ellos se encuentra en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Los niveles de desigualdades estructurales persisten.

El debilitamiento de los Estados suele ser progresivo. Una vez que se empieza a rodar en esa pendiente, detenerse va siendo más difícil. La debilidad de los Estados suele proceder de al menos una de las causas siguientes:

a. El país tiene una economía precaria que impide a los gobiernos el acceso a los fondos suficientes para funcionar de manera satisfactoria.

b. Los gobiernos y los grupos de influencia se inclinan de manera acentuada a evadir la normativa jurídica, propiciando actos de corrupción e impunidad.

10 Se entiende "elite" como aquellas corporaciones que tienen la facultad o la capacidad para realizar acciones conforme a sus intereses particulares; además, sus acciones se realizan por fuera del marco jurídico institucional, es decir, que se encuentran revestidas de un carácter extralegal.

c. El Estado se debilita cuando se evaden las prácticas institucionales de una cultura de eficiencia y transparencia, y se privilegia un enfoque de servicios públicos no centrados en las personas. En concreto, eso erosiona la institucionalidad.

Los Estados autocráticos no son solo parte del pasado; también son el presente de muchos países. En el siglo XX y en lo que va del XXI, el espacio de los gobiernos autocráticos es amplio y abarca a países de renta alta, media o baja. Según datos del Instituto Nacional Demócrata de los Estados Unidos, en su informe "Varieties of Democracy" del año 2020, la autocratización —el declive de los rasgos democráticos independientemente de qué tan democrático o autoritario sea un régimen— se acelera en el mundo: por primera vez, desde 2001, las democracias ya no son mayoría, y casi el 35 % de la población mundial vive en países en proceso de autocratización[11].

Estado de derecho y desarrollo humano

En una perspectiva histórica, en la relación entre Estado de derecho y desarrollo, pueden reconocerse al menos tres momentos:

a. La convergencia entre el pensamiento económico y el legal en torno a la modernización, que fue la perspectiva inicial del desarrollo en la década de los cincuenta.

b. La coincidencia entre la economía que privilegia al mercado frente al Estado y las medidas de ajuste estructural y modernización estatales, a partir de la década de los ochenta.

c. El reconocimiento de los límites del mercado y el enfoque en formas de desarrollo más equitativas e inclusivas, con base en el empoderamiento de la ciudadanía. En este contexto surge, en 1990, la perspectiva del desarrollo humano y la sostenibilidad, con los trabajos de Amartya Sen y Mahbub ul Haq. Esa visión se inició a partir de la caída del socialismo realmente existente, a fines de los ochenta, y sigue siendo influyente hasta la actualidad.

En las teorías del desarrollo que se han formulado desde mediados del siglo XX, la perspectiva de desarrollo humano propuesta oficialmente por el PNUD desde los años noventa se diferencia de las anteriores. En esta, el objetivo central no es la economía, el crecimiento económico o la modernización. Su premisa fundante es que la persona, el ser humano, los seres humanos constituyen lo más importante del desarrollo. Así, el perfeccionamiento de toda persona humana es su objetivo. Frente a esto, todo lo demás —el Estado, las estructuras sociales y económicas, la política, la legislación— se constituye en medios que deben ser útiles para que todos los seres humanos eleven la calidad de sus vidas, pero que no son fines en sí mismos.

La diferenciación introducida entre fines y medios es la base de una idea muy distinta a las teorías convencionales, economicistas del desarrollo. Priorizar los fines es someter los medios —incluida la economía— a los fines humanos del desarrollo.

El punto de partida del enfoque de desarrollo humano tiene dos concepciones. De una parte, es la realidad de privaciones materiales, sociales y humanas que las mayorías padecen en el planeta entero. De otra, es la existencia de obstáculos diversos al ejercicio de las libertades que elevan a los seres humanos a la condición de sujetos y constructores de sus propias decisiones.

11 V-Dem Institute, *Autocratization surges – Resistance grows: Democracy Report 2020* (Sweden: University of Gothenburg, 2020), http://v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2020.pdf

El punto de llegada es haber logrado condiciones en que todos los seres humanos no solo tengan satisfechas sus necesidades económicas, sino que también actúen con libertad y puedan gozar de sus derechos humanos y vivir en condiciones de justicia social y dignidad.

De esta definición emergen tres pilares esenciales para el Informe de Derechos Humanos: justicia, paz y democracia. Tal como afirma el Informe del Secretario General del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, "no son objetivos mutuamente excluyentes sino más bien imperativos que se refuerzan uno al otro. (...) De nada servirá centrarse exclusivamente en una determinada institución o desestimar a la sociedad civil o a las víctimas"[12].

En el planteamiento para el sector de justica, se debe prestar absoluta atención a todas sus instituciones interdependientes y tener en cuenta las necesidades de los grupos fundamentales, como se observa en el diagrama 9.

Diagrama 9 Teoría de cambio del Informe de Desarrollo Humano: Estado de derecho

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

El término "gobernabilidad" es cada vez más complejo a medida que se ha puesto de moda. El surgimiento de una gran variedad de conceptos asociados que suelen identificarse con gobernabilidad dificulta su conceptualización y operacionalización con fines evaluativos o de medición de resultados. Si bien la gobernabilidad es una preocupación antigua en el ámbito del ejercicio del poder, la palabra "governance", traducida al español como gobernabilidad, fue utilizada por primera vez por Samuel Huntington en la década de los setenta, para referirse a un concepto restringido del ejercicio de la democracia que evitaría el exceso de demandas ciudadanas. El vocablo ha sido

12 Consejo de Seguridad Naciones Unidas, "El Estado".

enriquecido posteriormente por varios autores y nuevos enfoques, y se ha legitimado al convertirse en una categoría de análisis que adquiere hoy gran importancia en la práctica política[13].

En un intento por alcanzar una aproximación más precisa, en este informe se entenderá la gobernabilidad como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles, comprendiendo los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuáles ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales. La gobernabilidad incluye al Estado, pero lo trasciende, abarcando a todos los sectores de la sociedad, incluidos el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil[14].

La gobernabilidad así entendida se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y las oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado. Desde esta perspectiva, supone estabilidad política y condiciones básicas de toma de decisiones públicas; pero es más que eso, porque también remite a la existencia de instituciones y capacidades necesarias para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y las oportunidades. Por tanto, no se refiere exclusivamente al sistema institucional ni a la acción de gobernar que definen las políticas públicas.

Es preciso subrayar es que en sociedades como las actuales donde los actores son cada vez más autónomos y, a la vez, más interdependientes, en el ejercicio de gobernar se trata cada vez menos de producir bienes y servicios, y cada vez más de garantizar que los actores se comporten conforme a unas reglas de juego que incentivan su comportamiento eficaz frente a los retos y oportunidades de la comunidad. Asimismo, parece evidente que el valor creado por el gobierno no es solo la utilidad o satisfacción individual procurada por sus servicios, sino la arquitectura social en la que los individuos y grupos buscarán su utilidad[15].

Por otro lado, vista la gobernabilidad en clave de desarrollo, todavía es posible agregar un matiz más que permite vincular la gobernabilidad política con la competitividad económica y la integración social. Esto entraña trabajar para mejorar la calidad democrática de los gobiernos de forma paralela con el logro de cierto consenso social en la formulación de política y la resolución de problemas, con miras a avanzar en el desarrollo económico y la integración social[16].

En coincidencia con lo anterior, la revalorización de nuevas dimensiones conceptuales de la gobernabilidad, como las instituciones y la realidad política, ha llevado a que un concepto más inclusivo de gobernanza política esté ganando terreno. Aunque son muchas sus definiciones, la noción más elemental de una gobernanza política es la de un espacio de interrelación de actores políticos en el cual se toman decisiones conforme a unas determinadas instituciones. Concebida así, el ámbito de la gobernanza política consta de dos dimensiones básicas: (a) instituciones, esto es, reglas de juego que pautan la interrelación entre actores y la adopción de decisiones políticas; (b) actores, tanto públicos como privados, que intervienen en los procesos de toma de decisiones[17].

13 Marco Moreno (ed.), *Gobernabilidad, instituciones y desarrollo. América Latina y Honduras* (Tegucigalpa: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 2004).
14 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Reducción del Riesgo de Desastres, Gobernabilidad y Transversalización* (New York: 2010).
15 Joan Prats, *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorizar la política* (PNUD, 2000).
16 Marco A. Moreno (ed.), *Gobernabilidad*.
17 Marco A. Moreno (ed.), *Gobernabilidad, 23.*

En la reseña 2, se ofrece un análisis de los vínculos entre el Estado de derecho, el desarrollo humano y la gobernabilidad.

En atención a los enfoques que conceptualizan la gobernabilidad como un equilibrio y el desarrollo de capacidades, la gobernabilidad democrática se entiende como un proceso de creación de mecanismos para que se dé el mayor acercamiento posible entre el Estado y la sociedad. Esto significa observar la capacidad que tiene una sociedad —y no solo un gobierno— para gobernarse. En ese sentido, la gobernabilidad no tiene que enfocarse solo desde la perspectiva del gobierno; se trata de analizar la articulación entre el Estado y la sociedad, entre los diversos actores en función del cambio.

Siguiendo a Antonio Camou[18], la gobernabilidad se comprende como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Más allá de esta u otras definiciones, conviene considerar el siguiente supuesto: las instituciones democráticas están insertas en el conjunto de la vida social y, por consiguiente, su funcionamiento depende del modo en que está organizada determinada sociedad a nivel municipal.

La gobernabilidad democrática —en función del rol de la ciudadanía— se beneficia del proceso de la descentralización como eje esencial del desarrollo, ya que busca la redistribución de los equilibrios institucionales; la reducción de la concentración arbitraria del poder, alcanzando altos niveles de estabilidad política y una sana gobernanza; la construcción de narrativas de un mayor grado de democratización institucional; el acceso a la justicia; y un desarrollo integral de la sociedad.

Ello implica que, por una parte, el sistema político y, por otra, los ciudadanos y ciudadanas son corresponsables de la gobernabilidad democrática. Aun cuando la iniciativa de generar las condiciones básicas corresponda al sistema político, para que se dé, su éxito exige la cooperación ciudadana.

18 Antonio Camou, *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 6 (México: Instituto Nacional Electoral, 1995).

Reseña 2 Los vínculos entre Estado de derecho, desarrollo humano y gobernabilidad

Por Rolando Sierra Fonseca, director de FLACSO Honduras

Para lograr un mayor nivel de desarrollo humano dentro de una sociedad, es decir la ampliación de las oportunidades y capacidades de las personas, se requiere tanto del fortalecimiento de las capacidades humanas y sociales de forma equitativa y sostenible, como también de la creación de una sociedad de oportunidades en la cual la ciudadanía tenga la capacidad y la voluntad de participar en todos aquellos asuntos que le competen en la vida pública.

Ello implica concebir el desarrollo como un ejercicio de libertades. Por lo tanto, el desarrollo no es una cuestión solo índole social, económica y tecnológica, sino institucional y política. La libertad y la participación política son también, además de medios, fines del desarrollo humano.

Desde esta perspectiva, el ejercicio de las libertades políticas es tan importante como los resultados económicos y sociales de un determinado Estado[1]. Pero, para esto, se requiere una forma de gobierno democrática y una gobernabilidad que permitan el mayor acercamiento posible entre el Estado y la sociedad, con claros espacios y mecanismos de participación.

De acuerdo con el informe mundial de desarrollo humano de 2002[2], la democracia es la forma de gobierno que potencialmente favorece más el ejercicio de las libertades políticas. Además, puede contribuir significativamente a la estabilidad y al desarrollo equitativo.

A pesar de los intentos para argumentar que existe una relación tensa entre la democracia y el crecimiento económico, no existe una comprobación empírica que muestre una tendencia en tal dirección. En ese sentido, el supuesto es que una sociedad en donde se construye una gobernabilidad democrática permite mejores condiciones para que se produzca un mayor desarrollo humano sostenible.

Al respecto, la gobernabilidad no tiene que enfocarse solo desde la perspectiva del gobierno: se trata de analizar la articulación entre el Estado y la sociedad, entre los diversos actores en función del cambio, en donde las variadas construcciones sociales que surgen a partir del Estado y la sociedad fortalecen la capacidad de esta última para gobernarse, lo cual significa un nuevo marco de relaciones entre el Estado y la sociedad. Es el paso de relaciones verticales a unas cada vez más horizontales y participativas.

El planteamiento anterior supone también la consolidación de un Estado de derecho, es decir, de un sistema funcional de normas formales e informales, de procesos y construcciones organizativas que gobiernan el comportamiento social, económico y político, reconcilian o equilibran los conflictos de intereses y resuelven las disputas tanto a nivel estatal como no estatal. De este modo, asegura que las bases institucionales del desarrollo humano sostenible —formales e informales— sean legítimas, efectivas y viables.

Históricamente, esto ha sido de importancia crítica para la construcción de las naciones y la reestructuración social de Latinoamérica, Europa y el resto del mundo, incluida la emancipación de las antiguas colonias después de la Segunda Guerra Mundial. En el momento actual de profundos cambios económicos, resulta evidente que el Estado de derecho no solo es importante para el correcto funcionamiento de los mecanismos económicos abiertos y de mercado: también tiene un rol clave en la conciliación entre la globalización, el mercado y las competencias requeridas por los imperativos meta económicos implícitos en el desarrollo humano sostenible, que van desde la armonía y la solidaridad social, la equidad y la adecuada gestión medioambiental, hasta los procesos políticos participativos.

El desarrollo humano requiere de un marco jurídico institucional que reconozca y garantice los derechos fundamentales de las personas. No obstante, no basta con el entramado legal institucional, también se

precisa de una legitimidad activa de la población para el diseño estructural y procedimental del Estado. Esta legitimidad se puede lograr de manera sostenible si los diseños se van conformando y revisando con la participación de la ciudadanía, es decir, tomándola en cuenta no solo como beneficiaria final, sino también como motor de los cambios y transformaciones sociales.

En esa línea, metodológicamente, se asume que la gobernabilidad tiene que ser evaluada en función de su capacidad para producir desarrollo o bienestar en la gente, por lo que:

- Aunque el desarrollo exige gobernabilidad, no toda forma de gobernabilidad es capaz de producir desarrollo; de aquí que resulta fundamental especificar qué formas de gobernabilidad son capaces de generar desarrollo y cuáles no.

- La misma ambivalencia se percibe entre la gobernabilidad y el conflicto antisistémico. La gobernabilidad no productora de desarrollo es compatible solo con los conflictos resolubles dentro del marco de reglas y procedimientos que la definen.

Una democracia incluyente se caracteriza por la participación de todos los sectores en los diferentes niveles de la sociedad —en el ámbito civil, político, social, económico y cultural— y se define por su capacidad de inclusión. La participación, la rendición de cuentas y una adecuada cultura cívico-política son pilares esenciales en la vigencia de una democracia sustantiva e incluyente. Cuanto mejor funcione la democracia incluyente, se logra que más gente sea participativa y responsable en el cumplimiento de sus deberes cívicos, y, consecuentemente, el potencial para un desarrollo sostenible se reforzará.

Por tanto, para efectos de este análisis de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano en Honduras, se entiende la gobernabilidad democrática como la capacidad de la sociedad hondureña para gestionar el cambio hacia el bienestar común, mediante la generación de condiciones para la continuidad de los logros alcanzados y para la asunción de retos de mejoramiento.

En Honduras, durante los años 2000 a 2021, las relaciones entre el Estado y la sociedad observan a la vez una serie de crisis —la del golpe de Estado de 2009 y las crisis político-electorales posteriores, unidas a los altos niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones y los partidos políticos— como de cambios que podrían apuntar a ciertos elementos que pueden contribuir al fortalecimiento de una gobernabilidad democrática. Asimismo, el sistema de partidos políticos se ha transformado desde 2013 porque ha cambiado el bipartidismo histórico a una suerte de tripartidismo y a la emergencia de nuevos partidos, constituyéndose en un sistema multipartidario.

Es desde este contexto que en este trabajo se analizan las condiciones existentes en el país para fortalecer una gobernabilidad democrática compatible con el desarrollo humano mediante los análisis sociohistóricos de las principales constricciones y potencialidades para una gobernabilidad democrática en Honduras.

[1] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado* (España: Mundi-Prensa Libros, S. A., 2002).

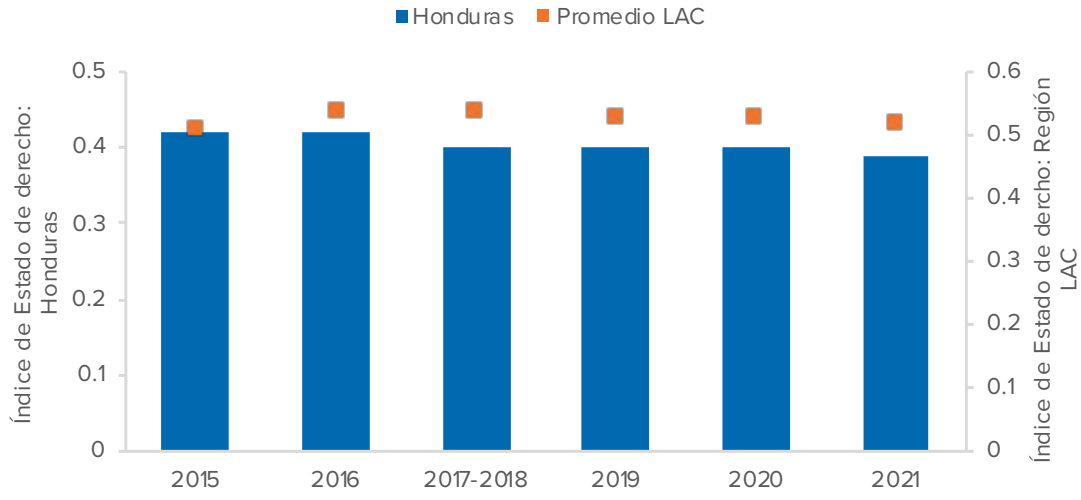
2 PNUD, *Profundizar la democracia.*

2.1.2 Tendencias del Estado de derecho

Con el fin de contextualizar el análisis sobre la situación del Estado de derecho en Honduras, este subapartado presenta la evolución de los indicadores internacionales más reconocidos referentes al Estado de derecho y la gobernabilidad (como el Índice elaborado por el World Justice Project, los indicadores de gobernanza del Banco Mundial y el indicador de libertades de Heritage Foundation), de acuerdo con los cuales el Estado de derecho en Honduras se ha deteriorado con el paso de los años. El enfoque integral de valoraciones de estos diversos índices se complementa con la percepción ciudadana sobre Estado de derecho en aspectos como acceso de justicia (que se aborda más ampliamente en el apartado 3.4.2).

Como se observa en los gráficos 17 y 18, en 2021, la adhesión de Honduras al Estado de derecho, según el World Justice Project, era menor en relación con el inicio del quinquenio[19], ya que se ubicó como el quinto país con menor apego al Estado de derecho en América Latina y el Caribe (con una puntuación general de 0.39 en 2021, mientras que el promedio general de América Latina fue de 0.52 ese mismo año)[20].

Gráfico 17 Estado de derecho según el World Justice Project (2015-2021)

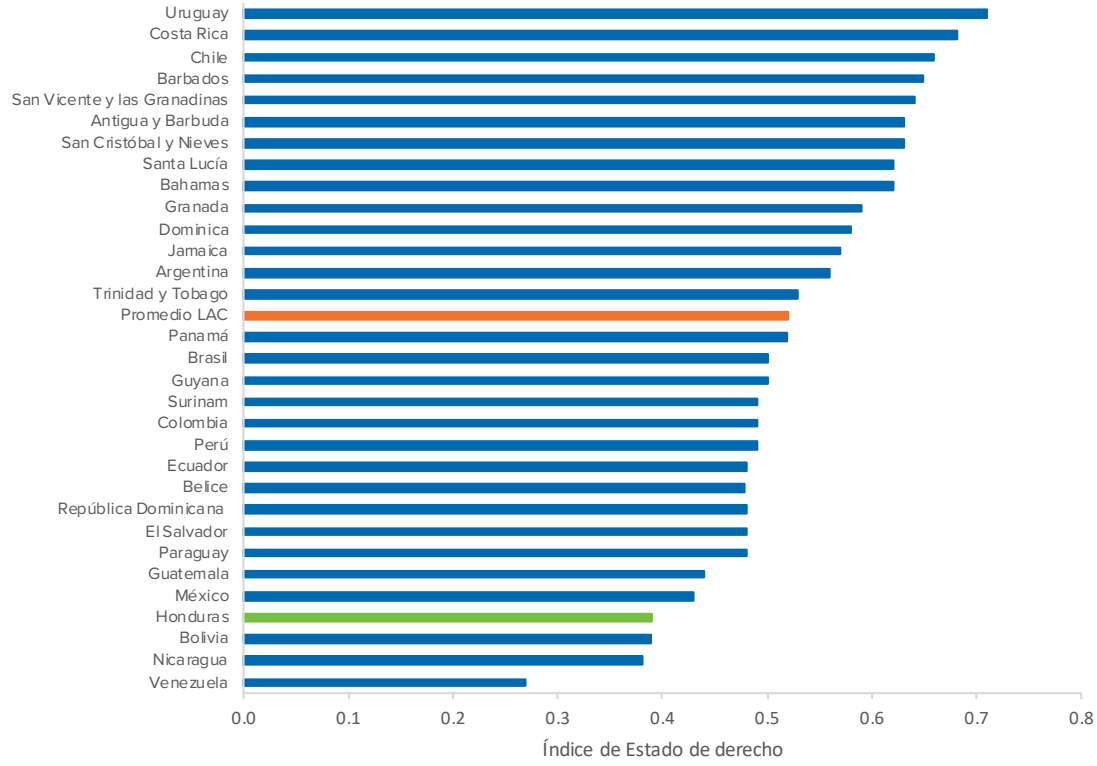


*Los datos anteriores a 2015, no son metodológicamente comparables.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en World Justice Project, "WJP Rule of Law Index", https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

19 Los datos anteriores al 2015 no son metodológicamente comparables.
20 World Justice Project, "WJP Rule of Law Index", https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

Gráfico 18 Latinoamérica y el Caribe: Índice de Estado de derecho de World Justice Project (puntuación general año 2021)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en World Justice Project, "WJP Rule of Law Index", https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

A nivel de los subíndices del World Justice Project, como se desprende del cuadro 3, en materia de Estado de derecho hay oscilaciones entre el período 2015-2021. Aunque fluctuantes a lo largo del período, en términos positivos, se observan avances moderados en dos factores: seguridad y justicia penal, y retroceso en cinco factores: restricciones a los poderes del gobierno[21], ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, justicia civil y cumplimiento regulatorio.

Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial también registran una tendencia al deterioro en las seis dimensiones de gobernabilidad[22] durante el periodo 2000-2020[23], particularmente a partir

21 Mide si quienes gobiernan están sujetos a la ley. Comprende los medios, tanto constitucionales como institucionales, que limitan a los funcionarios y agentes del gobierno, y que les obligan a rendir cuentas. También incluye controles no gubernamentales sobre el poder del gobierno, como la prensa libre e independiente (World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho* 2020, 22, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf).

22 i) Voz y rendición de cuentas: captura de las percepciones del grado en que los ciudadanos de un país pueden participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y los medios de comunicación libres. ii) Estabilidad política y ausencia de violencia / terrorismo: captura de las percepciones de la probabilidad de inestabilidad política y/o violencia por motivos políticos, incluido el terrorismo. iii) Efectividad del gobierno: captura de las percepciones de la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con tales políticas. iv) Calidad de la regulación: capta las percepciones de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. v) Estado de derecho: captar las percepciones del grado en que los agentes tienen confianza y acatan las reglas de la sociedad, y en particular la calidad del cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de crimen y violencia. vi) Control de la corrupción: captura de las percepciones del grado en que el poder público se ejerce para beneficio privado, incluidas las formas de corrupción tanto pequeñas como grandes, así como la "captura" del Estado por parte de las élites e intereses privados.

23 Último año disponible en la serie.

de 2010 en los temas de Estado de derecho, control de corrupción, estabilidad política y calidad de la regulación[24] (como muestra el conjunto de datos en gráfico 19).

Cuadro 3 Honduras: subíndices del Índice de Estado de derecho de World Justice Proyect (2015-2021)

	2015	2016	2017-2018	2019	2020	2021
Factor 1: Restricciones a los poderes del gobierno	0.45	0.44	0.39	0.37	0.34	0.33
Factor 2: Ausencia de corrupción	0.34	0.36	0.34	0.34	0.32	0.31
Factor 3: Gobierno abierto	0.49	0.46	0.43	0.42	0.42	0.42
Factor 4: Derechos fundamentales	0.45	0.44	0.43	0.41	0.41	0.41
Factor 5: Orden y seguridad	0.58	0.56	0.61	0.60	0.66	0.65
Factor 6: Cumplimiento regulatorio	0.40	0.41	0.37	0.40	0.39	0.37
Factor 7: Justicia civil	0.45	0.43	0.41	0.41	0.41	0.40
Factor 8: Justicia penal	0.21	0.25	0.24	0.26	0.26	0.25

*Los datos anteriores al 2015 no son metodológicamente comparables.

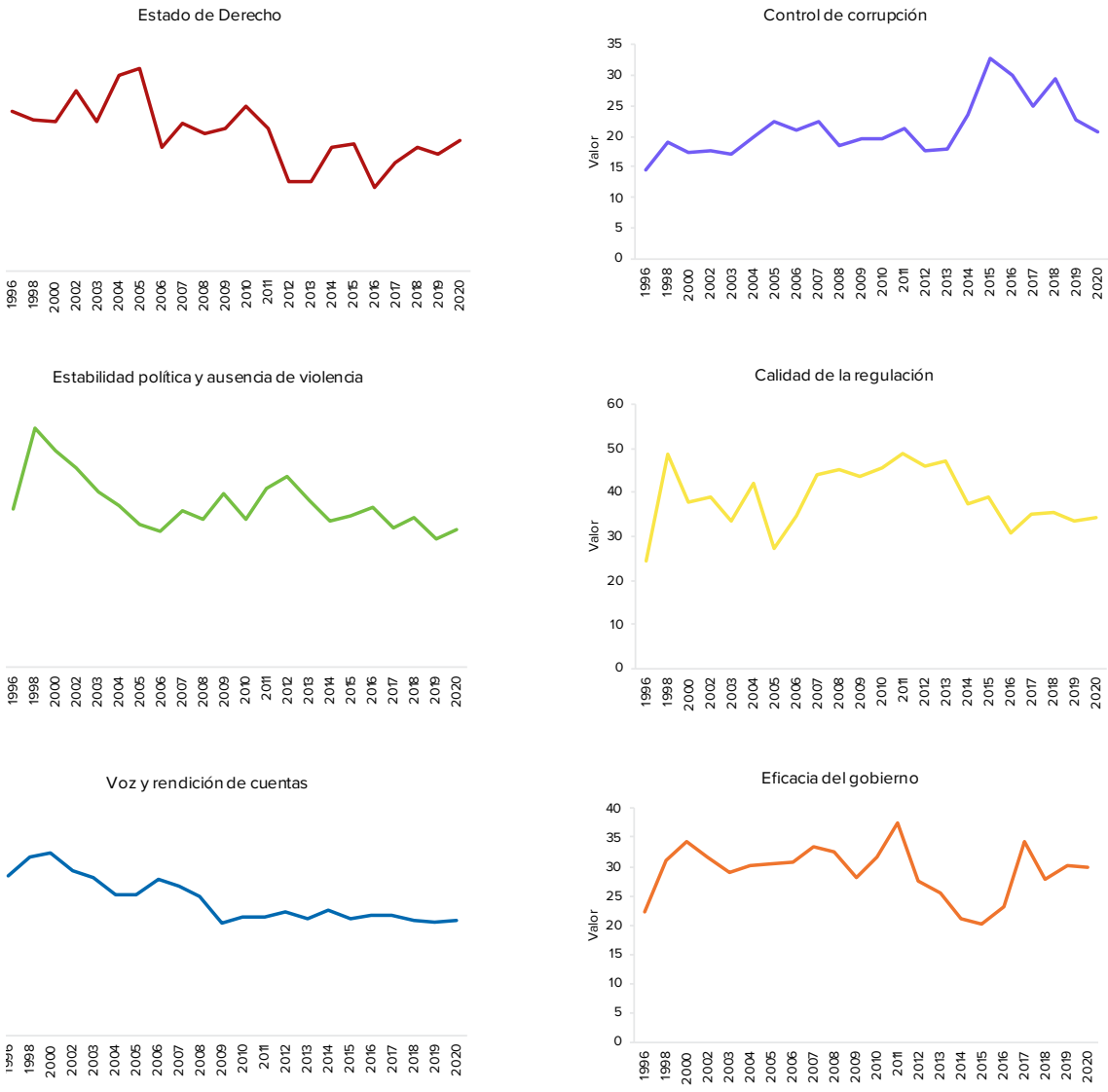
Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en World Justice Project, "WJP Rule of Law Index", https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

Otra aproximación a la situación del Estado de derecho en Honduras puede realizarse a través de una de las categorías del Índice de Libertad Económica elaborado por Heritage Foundation. Este índice mide la libertad económica en una escala de 0 a 100 (donde 0 denota la ausencia de libertad económica y 100 una plena libertad), está compuesto por 12 factores se agrupan en cuatro categorías: (a) Estado de derecho (derechos de propiedad, integridad gubernamental y efectividad judicial); (b) tamaño del gobierno (carga fiscal, gasto fiscal y salud fiscal); (c) eficiencia regulatoria (libertad de negocios, libertad laboral y libertad monetaria); y (d) apertura de mercados (libertad de comercio, libertad de inversión y libertad financiera)[25].

24 Al respecto puede consultarse Banco Mundial, "World Governance Indicators", World Bank, s.f., https://databank.bancomundial.org/id/71ec9e89?Report_Name=Eastern-Europe-World-Governance-Indicators

25 The Heritage Foundation, "2022 Index of Economic Freedom", *About The Index*, https://www.heritage.org/index/about

Gráfico 19 Honduras: indicadores de gobernabilidad 2000-2020[1/]

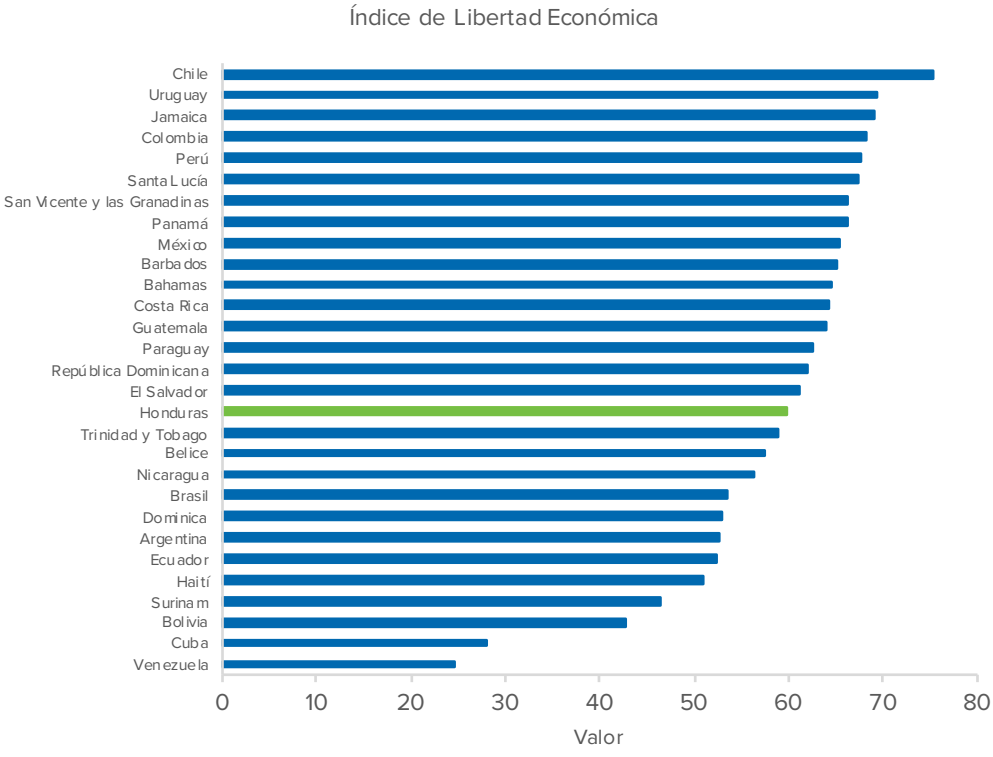


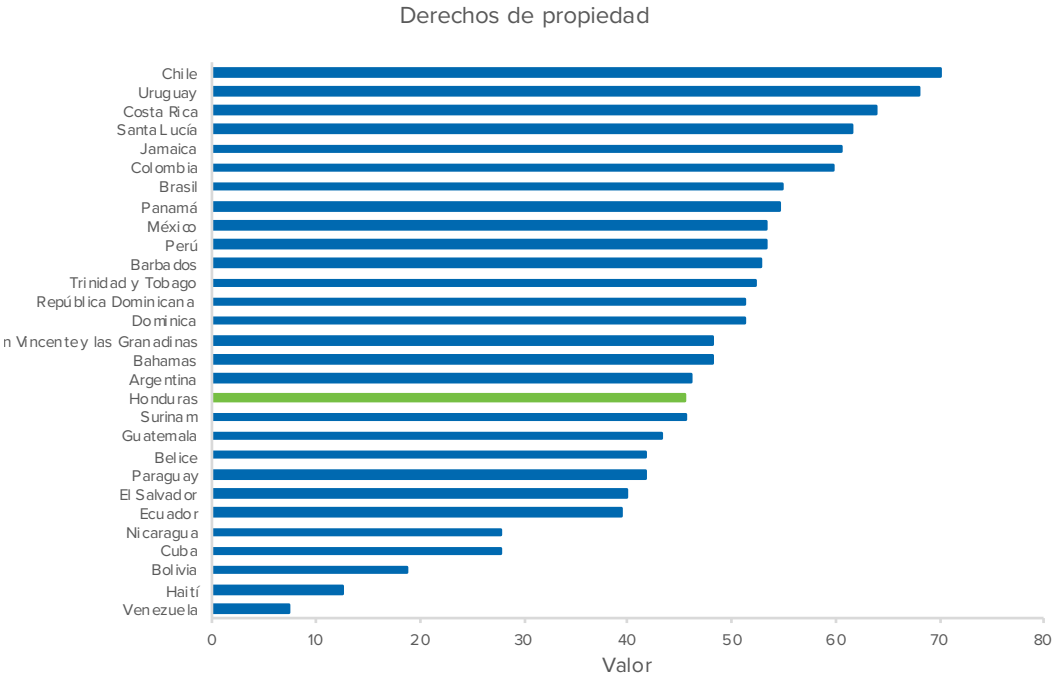
[1/] Último año disponible en la serie.

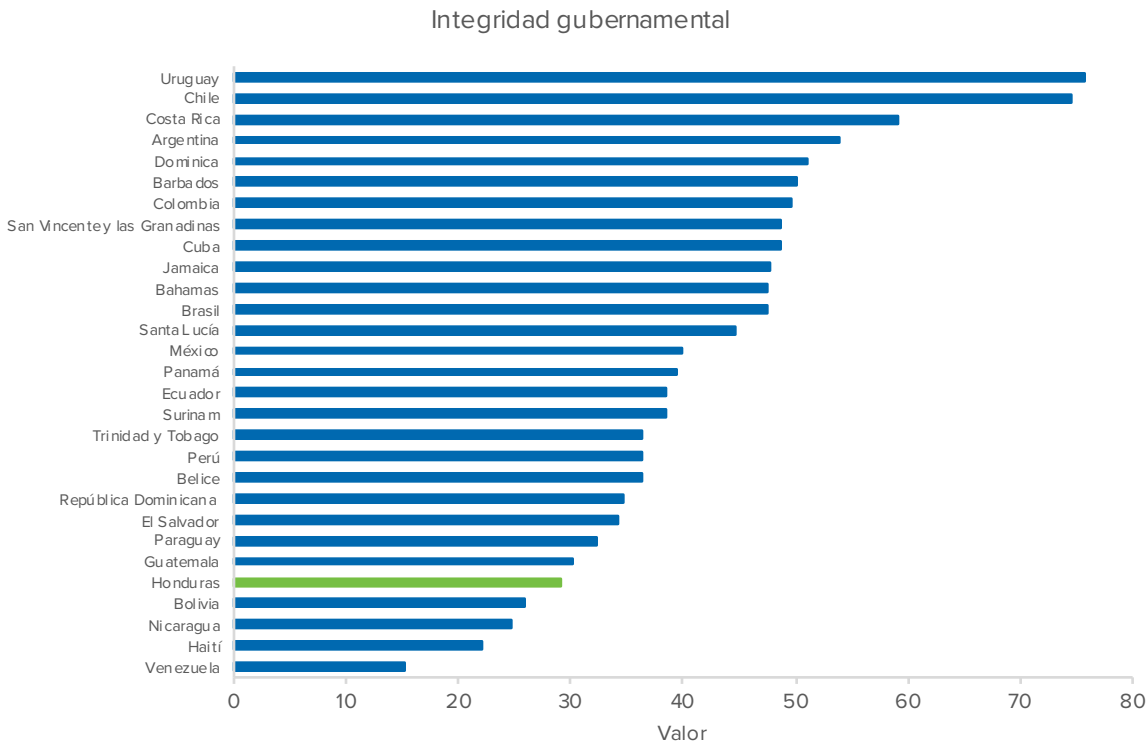
Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en World Bank, "World Governance Indicators", s. f., http://info.worldbank.org/governance/wgi/

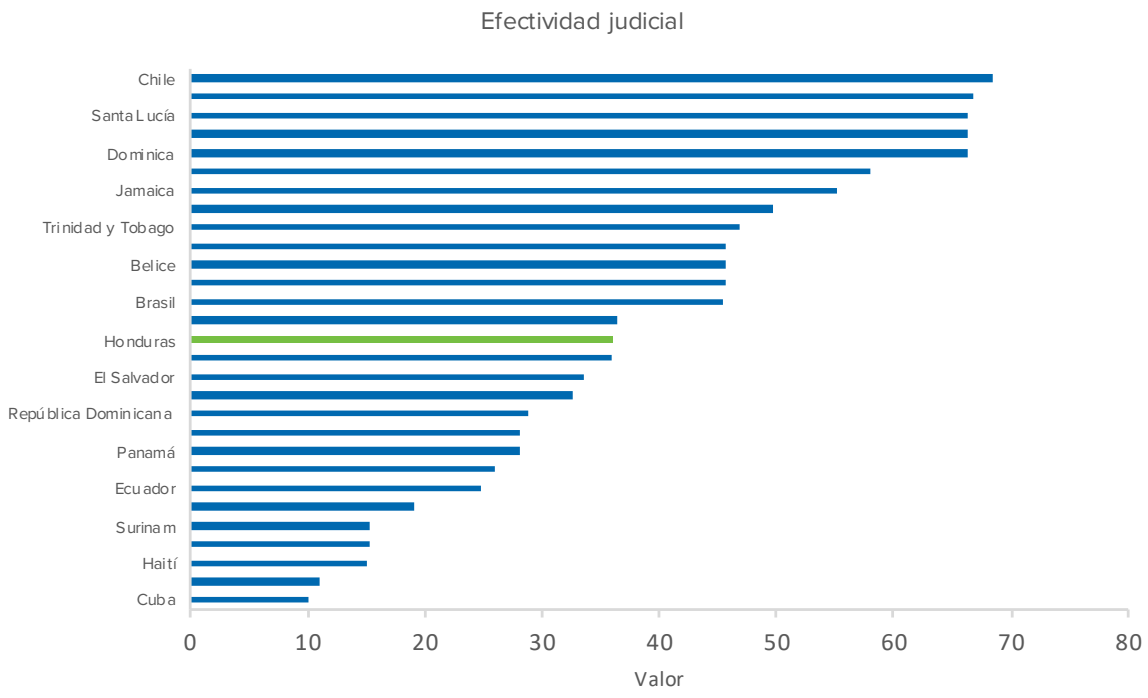
El gráfico 20 ilustra la puntuación de Honduras comparada con el resto de los países de América Latina y el Caribe, tanto en el índice general como en los factores directamente relacionados con el Estado de derecho para 2021.

Gráfico 20 Latinoamérica y el Caribe: Índice de Libertad Económica y factores relacionados con el Estado de derecho (2021)





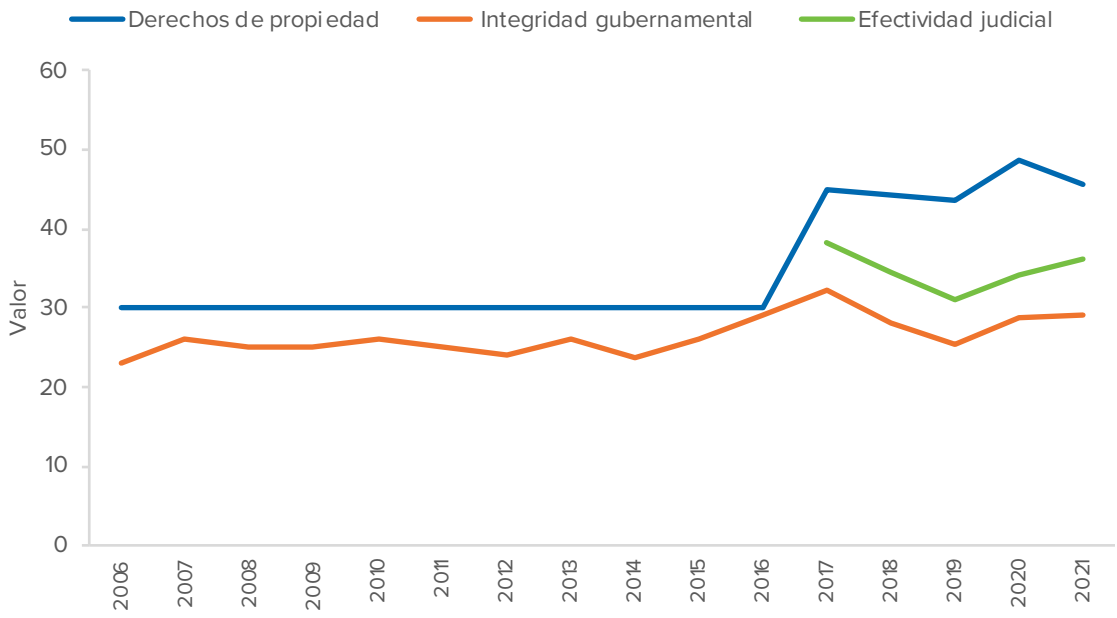




Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano con base en The Heritage Foundation, 2021 *Index of Economic Freedom*, https://www.heritage.org/index/download#

Tanto en 2021, en comparación con el resto de países de América Latina y el Caribe (véase gráfico 20), como a lo largo del período 2006-2021 (véase gráfico 21), los factores del Índice de Libertad Económica en relación con el Estado de derecho, con la puntuación más débil para Honduras, son los vinculados a la integridad gubernamental[26] y a la efectividad judicial[27].

Gráfico 21 Honduras: Estado de derecho según el Índice de Libertad Económica (2006[1/]-2021)



[1/] Datos anteriores a 2006 no disponibles. En el caso del factor efectividad judicial, no se cuenta con datos anteriores a 2017.

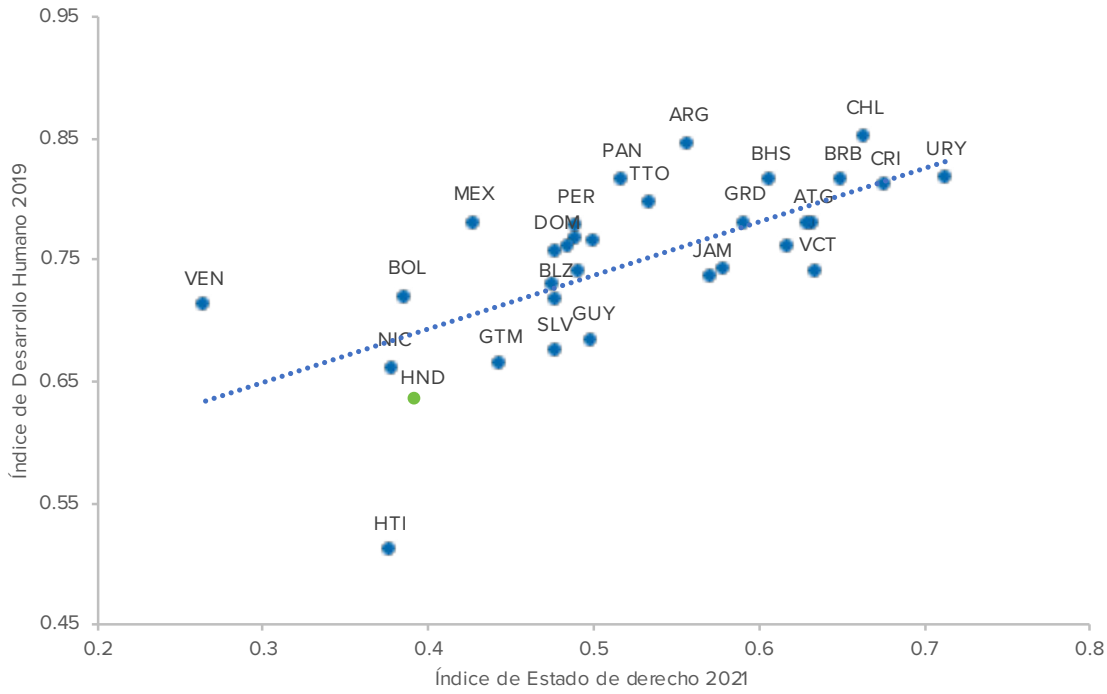
Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano con base en The Heritage Foundation, "2022 Index of Economic Freedom," Explore the Data, https://www.heritage.org/index/explore?view=by-region-country-year&u=637873680506808731

El debilitamiento del Estado de derecho y las crisis recurrentes de gobernabilidad (especialmente desde 2009) inciden en el desarrollo humano. Como se observa en el gráfico 22, los países con Estado de derecho más fortalecido —como Uruguay, Costa Rica y Chile— muestran mayores niveles de desarrollo humano, mientras Honduras se encuentra entre los que presentan menor nivel de desarrollo humano en América Latina y el Caribe.

26 La puntuación de este componente se obtiene al promediar las puntuaciones de los siguientes cinco subfactores: pagos irregulares y sobornos, transparencia en la formulación de políticas gubernamentales, ausencia de corrupción, percepciones de corrupción y transparencia gubernamental y de la administración pública (The Heritage Foundation, 2021 Index of Economic Freedom, 455, https://www.heritage.org/index/pdf/2021/book/02_2021_IndexOfEconomicFreedom_METHODOLOGY.pdf).

27 La puntuación del componente de efectividad judicial se obtiene al promediar las puntuaciones de los siguientes tres subfactores, los cuales se ponderan por igual: independencia judicial, calidad del proceso judicial y favoritismo en la obtención de decisiones judiciales (The Heritage Foundation, *2021 Index*, 454).

Gráfico 22 Índice de Desarrollo Humano e Índice de Estado de derecho en países seleccionados de América Latina y el Caribe 2021[1/]



[1/] Año 2021 o año más reciente disponible en la serie del World Justice Project.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano con información de World Justice Project y de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano 2020

2.2. PILAR 1: DEMOCRACIA

"El primer punto es recordar que la democracia y el Estado de derecho son dos ingredientes indispensables de la misma ecuación. El debilitamiento de la democracia trae consigo el debilitamiento del Estado de derecho, y viceversa".

Laura Chinchilla, expresidenta de Costa Rica[28]

El Estado de derecho es un componente principal en la configuración de la democracia, la cual, conceptualmente, puede definirse como un principio de legitimidad en el cual la noción de participación viene a denominar una fuente de autoridad cuya connotación reconocida es la del "gobierno del pueblo". Primero, vale decir que la democracia se trata de una forma de organización en la que el poder no puede enraizarse en una autoinvestidura ni tampoco derivar de la fuerza; segundo, que es, asimismo, un sistema político y, como tal, se caracteriza por hecho de que los procedimientos institucionales aseguran que el poder se transmita por mecanismos representativos —y no, por ejemplo, por medios violentos—; y tercero, lo que probablemente complejice más la definición, que debe entenderse también como la aspiración hacia un ideal. Esto último resulta fundamental porque permite la dimensión temporal del concepto, al proyectarlo normativamente hacia un futuro que no existe[29].

Para consolidar una democracia, se requiere de una serie de medidas legislativas, institucionales y prácticas, con ciertos elementos que se vuelven esenciales para este sistema político (véase recuadro 6).

2.2.1. Contextualización histórica de la democracia

La mayoría de los países que alrededor del planeta tenían gobiernos ejerciendo el poder de manera ilegítima, sin ser resultado de la elección ciudadana, iniciaron una tendencia diferente entre los decenios de 1980 y 1990. Por primera vez en la historia de la humanidad, a fines del siglo XX, la mayoría de los gobiernos era resultado de la elección popular.

Así se inició un proceso global de construcción democrática del que fueron parte avances como la ampliación de libertades, el reconocimiento de derechos, la participación de la ciudadanía en la vida pública, la beligerancia de los partidos políticos y el inicio de la descentralización del poder, con el reconocimiento de la importancia de los gobiernos locales por su mayor cercanía a la población.

Al mismo tiempo que se inició el proceso de transición democrática, el Estado fue desplazado de funciones económicas que venía cumpliendo. Se abandonó la construcción del Estado de bienestar y, con él, las estrategias de desarrollo basadas en la planificación, la redistribución de recursos y la modernización, como la reforma agraria.

La nueva propuesta económica que desplazó los temas del desarrollo tiene su epicentro en el mercado, la cual sostiene que este —con sus relaciones de competencia, oferta y demanda— es el mecanismo regulador más eficiente de la economía y la vida social. Los argumentos en favor de la mayor eficiencia del mercado para distribuir la riqueza producida son muy diversos; proponen

28 En taller "Estado de derecho en América Latina", de PNUD en Honduras, realizado el 5 de mayo de 2021.

29 Felipe González López, "La Democracia como concepto Sociopolítico", (Perú, 2019) https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=438bcf92-e508-f139-c503-e0e3e47a4741&groupId=252038

que ante esa realidad el Estado debe reducirse. Más mercado y menos Estado es un planteamiento central de esta idea económica.

Después de muchos años de transición democrática, los diversos problemas económicos y políticos que impactan sobre la vida de la población atravesada por desigualdades estructurales se han agravado. En el planeta entero se ha producido un rápido y drástico incremento de las condiciones de inequidad económica, y la brecha entre dos polos se ha profundizado: los extremadamente ricos y los extremadamente pobres —como lo indican el informe mundial de desarrollo humano de 2019 sobre las desigualdades del desarrollo humano[30] y el informe mundial de 2020 sobre el Antropoceno y el desarrollo humano[31], así como el informe regional de 2021 sobre las trampas de la alta desigualdad y crecimiento económico[32]—. La reseña 3 introduce el tema de la desigualdad y la redistribución en una economía democrática; su propósito es mostrar la significancia de las percepciones ciudadanas, moldeando su demanda por ingreso y su redistribución, muy pertinente por los elevados niveles de desigualdad en varias regiones del mundo.

Recuadro 6 Componentes y características de una democracia

- Respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Libertad de asociación.
- Libertad de expresión y de opinión.
- Acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el imperio de la ley.
- La celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y por voto secreto como expresión de la voluntad de la población.
- Un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas.
- La separación de poderes.
- La independencia del Poder Judicial.
- La transparencia y la responsabilidad en la Administración pública.
- Medios de comunicación libres, independientes y pluralistas.

Fuente: Naciones Unidas, “Desafíos globales. Democracia”, s. f. https://www.un.org/es/global-issues/democracy

30 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019).

31 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

32 PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), 130.

Reseña 3 Cómo influyen las percepciones de la desigualdad sobre la demanda por redistribución

Los académicos han estudiado los vínculos entre la desigualdad y la demanda por redistribución de la gente durante muchos años. Gran parte de la investigación se basa en los primeros modelos teóricos[1]. Estos modelos proponen que, en una economía democrática de individuos interesados en sí mismos, que buscan maximizar su consumo, donde el voto mayoritario determina las tasas impositivas, "la tasa impositiva de equilibrio depende del grado de desigualdad (objetiva)"[2].

Las pruebas empíricas de este modelo, sin embargo, arrojan resultados mixtos, que incluyen evidencia contradictoria y no conclusiva[3]. Muchos investigadores han extendido y revisado este enfoque para tener en cuenta motivaciones alternativas detrás de las preferencias de la gente por redistribución, como la historia individual, los valores culturales, el adoctrinamiento político, la estructura familiar y las percepciones de justicia[4]. Un creciente cuerpo de trabajo empírico desafía aún más este enfoque considerando las percepciones de la desigualdad como un factor que influye en la demanda por redistribución de la gente.

En una amplia gama de países, muchos estudios han encontrado evidencia que sugiere que la demanda por redistribución está estrechamente relacionada con el grado de desigualdad que las personas perciben en su sociedad, a menudo mucho más que con el grado de desigualdad de su sociedad según medidas objetivas[5]. Más concretamente, Page y Goldstein (2016) encuentran que la gente que sobrestima el nivel de ingresos de las personas más pobres tiende a mostrar un menor apoyo a la redistribución. Windsteiger (2017) también encuentra que la segregación de la sociedad con base en el ingreso tiene un efecto negativo mitigador de la demanda por redistribución a través de su impacto en las percepciones de desigualdad.

Datos experimentales también muestran evidencia del vínculo entre las percepciones de desigualdad y la demanda por redistribución. Varias investigaciones han estudiado el impacto de la información sobre las preferencias por redistribución. Han encontrado que cuando las percepciones incorrectas de la gente sobre su ubicación en la distribución del ingreso se actualizan con información correcta, esto cambia de manera significativa sus preferencias por redistribución. Brown-Iannuzzi et ál. (2015) encuentran evidencia correlacional y experimental de que las percepciones acerca del lugar que las personas creen que ocupan en la distribución del ingreso pueden provocar cambios en las preferencias políticas en materia de redistribución. Cruces, Pérez-Truglia y Tetaz (2013) encuentran que, en Argentina, las personas que se enteran de que son relativamente más pobres de lo que pensaban tienden a exigir una mayor redistribución. Karadja, Mollerstrom y Seim (2017) encuentran que, en Suecia, las personas que se enteran de que son relativamente más ricas de lo que pensaban tienden a exigir una menor redistribución. Fernández-Albertos y Kuo (2018) hallan que, en España, las personas que se enteran de que son relativamente más pobres de lo que pensaban y las personas que se enteran de que están en el quintil más bajo de la distribución tienden a aumentar su apoyo a la progresividad en los impuestos. En contraste, Hoy y Mager (2019) encuentran en un ejercicio entre países que las personas que se enteran de que son relativamente más pobres de lo que pensaban apoyan menos la redistribución. Los autores argumentan que esto es impulsado por un efecto de "punto de referencia", en el que las personas utilizan "su nivel de vida como 'punto de referencia' para lo que consideran aceptable para los demás".

Otros estudios experimentales han explorado los efectos de proporcionar información sobre los niveles correctos de desigualdad global en la sociedad (en contraposición con la ubicación propia en la distribución), así como sobre los niveles de desigualdad en otras sociedades. En cuanto a lo primero, Kuziemko et ál. (2015) encuentran que, en los Estados Unidos, si se proporciona a la gente información precisa sobre los niveles reales de desigualdad, su preocupación por la desigualdad aumenta, pero sus preferencias sobre políticas de impuestos y transferencias solo cambian ligeramente, excepto por el impuesto sobre el patrimonio, para el cual el apoyo aumenta más del doble. Al poner a prueba los mecanismos, los autores encuentran que la baja elasticidad entre las percepciones de la desigualdad y la demanda por redistribución se debe probablemente a la incapacidad del público para conectar su preocupación por la desigualdad con las políticas diseñadas para reducirla, una idea también presentada por Bartels (2005). En un estudio experimental distinto, Pellicer, Piraino y Wegner (2019) evalúan el impacto de la información sobre "la inevitabilidad de la desigualdad" y encuentran que, en Sudáfrica, recibir información sobre los niveles de desigualdad en otros países lleva a la gente a actualizar sus opiniones sobre si los altos niveles de desigualdad son inevitables y, en última instancia, aumenta el apoyo a la redistribución.

1 Romer (1975); Meltzer y Richard (1981).

2 Bussolo et al. (2019, pág. 3).

3 Lind (2005).

4 Ver Alesina y Giuliano (2011) para un resumen.

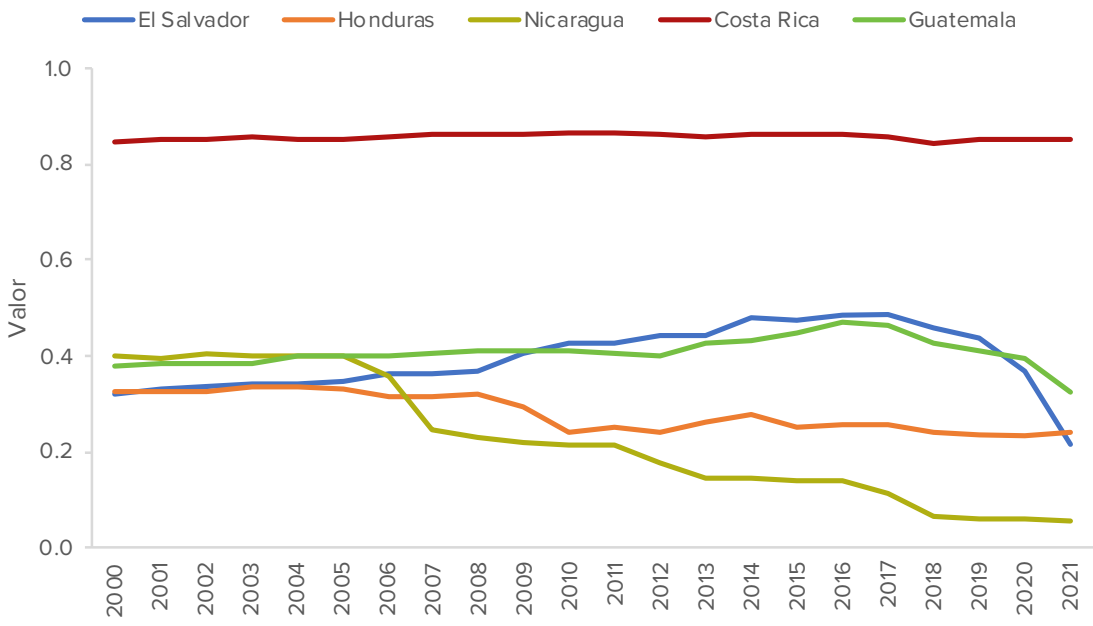
5 Kuhn (2009); Niehues (2014); Tay (2015); Page y Goldstein (2016); Gründler y Köllner (2017); Gimpelson y Treisman (2018); Kim et al. (2018); Bussolo et al. (2019); Bobzien (2020); Choi (2019).

Fuente: Tomado de PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. *Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021).

En algunos países se ha producido una leve disminución de la pobreza, pero en otros más bien crece. En un conjunto de naciones, incluida Honduras, la democracia ha perdido su vigor[33].

El gráfico 23 presenta la evolución de la democracia en el país, empleando el Índice de Democracia Liberal (IDL)[34] —este índice que incorpora medidas relacionadas al Estado de derecho— combina información sobre el sufragio, la libertad y la equidad de las elecciones, las libertades de asociación y expresión, individuales y los derechos de las minorías, la igualdad ante la ley y límites al Poder Ejecutivo. El Índice de Democracia Liberal oscila entre 0 y 1 (cuanto más cerca esté el puntaje de 1, más democrático será el país)[35].

Gráfico 23 Centroamérica: Índice de Democracia Liberal (2000-2021)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano con base en Varieties of Democracy, *The V-Dem Dataset*, 2022, https://www.v-dem.net/vdemds.html

Como muestra el gráfico anterior en Honduras, la democracia —medida a través del IDL— ha tendido al deterioro a lo largo del período 2000-2020 (intensificándose en la segunda mitad del período analizado). En 2021, se revirtió la tendencia a la baja, predominante en las dos décadas anteriores; sin embargo, Honduras continúa por debajo del promedio centroamericano.

El deterioro en la democracia también es reflejado por el Informe de Latinobarómetro 2021[36], el cual señala que en 2020 Honduras —al igual que el resto de América Latina[37]— acumulaba casi

33 Ver recuadro 7 de este informe.

34 Este índice elaborado por el Instituto V-Dem (Variedades de Democracia), utiliza un enfoque multidimensional para medir la democracia, mediante el análisis de cinco principios de la democracia que van más allá de la presencia de elecciones libres y justas (University of Gothenburg, V-Dem Institute, *Varieties of Democracy (V-Dem)*, octubre 2020, https://www.gu.se/en/research/varieties-of-democracy-v-dem).

35 V-Dem Institute, *Democracy Report 2022, Autocratization Changing Nature?* (Sweeden: V-Dem Institute, 2022), https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf

36 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021: Adiós a Macondo* (Santiago, Chile: 2021), 21, http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

37 En América Latina, durante la última década, el apoyo a la democracia venía registrando una caída, tendencia que se detuvo al final del primer año de pandemia. Efectivamente entre 2010 y 2018 el apoyo a la democracia había caído de 63 % a 48 %, y en 2020 se registra 49 %. En ese contexto, el 49 % de los latinoamericanos apoya la democracia, un 13 % el autoritarismo y se mantiene alta la población al que el régimen de gobierno le es indiferente con un 27 %. (Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*).

una década con niveles bajos de apoyo a la democracia (inferiores al 40 %), llegando, en 2020, a mostrar el valor más bajo de las dos últimas décadas (30 %)[38]. También los datos de Latinobarómetro muestran que en Honduras se redujo el apoyo a regímenes autoritarios (15 % en 2000 y 10 % en 2020) y, a su vez, creció la proporción de encuestados a los cuales les es indiferente si el régimen es o no democrático (pasando de representar un 12 % en el año 2000 a un 42 % en 2020)[39]. Como menciona el Informe Latinobarómetro 2021, "esta indiferencia es parte sustantiva de la decepción por el bajo nivel, el mal funcionamiento, de la democracia en cada país. (...) Es aquí y no en el autoritarismo donde se refugian los decepcionados con la democracia"[40].

2.2.2. Estado de derecho y democracia

En el Estado de derecho la condición básica es que exista un ordenamiento jurídico que se oriente al bien de la sociedad y que se materialice en instituciones y políticas públicas a través de las cuales se ejerce el gobierno.

Por su parte, el Estado democrático se caracteriza por buscar y mantener la legitimidad o aprobación mayoritaria de la ciudadanía al ejercer el poder. El fundamento de la democracia es la representación ciudadana, esto es, el poder delegado por la gente en sus representantes. La democracia existe como el marco o espacio en que los distintos sujetos políticos actúan a partir del interés general de la sociedad y las aspiraciones ciudadanas. En este marco, el ejercicio democrático del poder es el que se sucede en forma ampliamente consensuada, respetuosa de las diferencias, tolerante y, a la vez, centrada en el pluralismo, el debate racional y la legitimidad de las decisiones.

Siendo entonces distintos, el Estado de derecho y la democracia son complementarios. La existencia del Estado de derecho es condición necesaria para que haya democracia. Esta no puede existir dentro de un régimen que no respete su propia institucionalidad jurídica y gubernamental.

En el contexto político de la primera parte del siglo XXI, ha surgido con gran vigor en el plano internacional, y de manera especial en los países que iniciaron su transición democrática a fines del siglo XX, un consenso cada vez más orientado al fortalecimiento del Estado de derecho. Tanto desde diferentes sectores políticos, como desde la academia, la ciudadanía y la comunidad internacional están cada vez más presentes en la demanda por construir o fortalecer el Estado de derecho. Esta unanimidad se asienta en la convicción generalizada de que este tipo de Estado abre los espacios a la democracia y a la mejora social.

En tal panorama, se plantea la necesaria ruptura con la práctica de Estados que mantienen distancia del Estado de derecho, pero, a la vez, pretenden proyectar una perspectiva de respeto a esta forma de organización. Estos se caracterizan por contar con un marco normativo o estructura de leyes en las cuales fundan su acción. Sin embargo, el tal es menos proclive al interés general de la sociedad y más adaptado a los intereses y requerimientos de la elite.

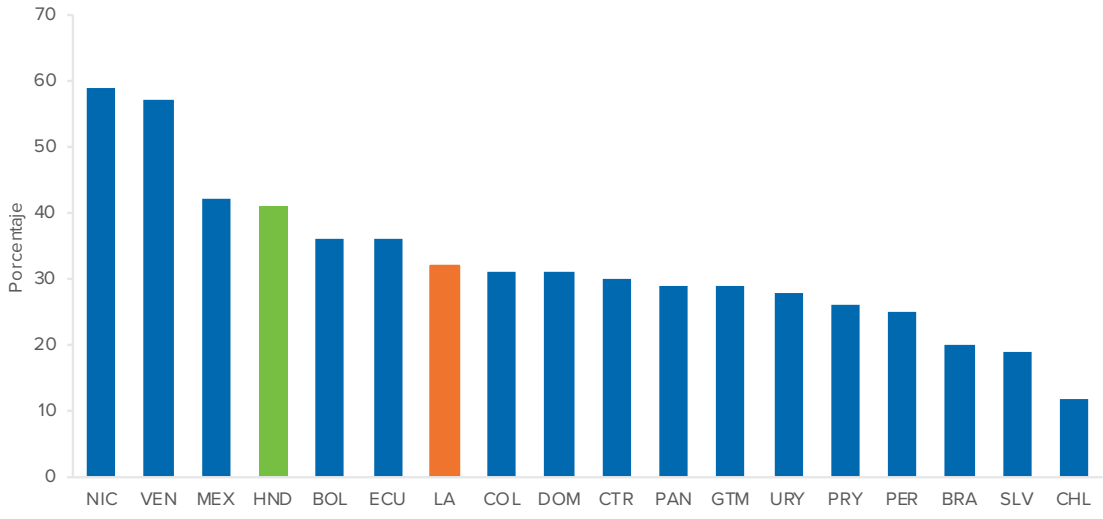
Cuando un gobierno controla los poderes legislativo, judicial y electoral, y cuando no hay oposición política, ese régimen político erosiona el Estado de derecho y la democracia, transformándose en un gobierno autoritario. En un Estado de este tipo, el régimen básico de libertades individuales,

38 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021.*
39 Corporación Latinobarómetro, *Informes anuales 2000-2020, Resultados por Sexo y Edad, Estudio nº LAT-2000* (Chile: 2000-2020), https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp
40 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, 26.

incluido el derecho de expresión y la posibilidad de disentir respecto a las ideas dominantes o mayoritarias, se ve afectado y se reduce el espacio cívico[41]. Se obstaculiza en forma efectiva el derecho a asociarse libremente con fines políticos e influir en el curso de la acción colectiva o se presentan obstáculos al acceso de la información; o bien, se combina con la difusión intencional o no intencional de información falsa, engañosa o manipulada (lo que se denomina contaminación de la información).

Los datos con base en la encuesta de Latinobarómetro 2020[42] reflejan que para la población hondureña el poder reside en el gobierno, que se ha convertido en la institución más poderosa de la sociedad, percepción que supera en nueve puntos porcentuales al promedio de la región (véase gráfico 24).

Gráfico 24 Proporción de encuestados que creen que el gobierno es el grupo más poderoso (2020)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021: Adiós a Macondo* (Santiago, Chile: 2021), http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

En síntesis, en este tipo de Estado, se niega en los hechos el enunciado que Hannah Arendt identificó como "el doble carácter de igualdad y distinción"[43], que es parte de las condiciones en las cuales todas las personas son, de manera simultánea, sujetos políticos individuales y, a la vez, miembros de un colectivo que eleva a cada quien a la doble condición de seres sociales que actúan en coordinación, e individuos irrepetibles que pueden disentir y, en efecto, disienten y crean nuevas ideas, nuevos proyectos y nuevas estructuras.

41 El término "espacio cívico" hace referencia a las circunstancias reales en las que tiene lugar la participación cívica en una determinada sociedad en un momento dado. Las características del espacio cívico determinan de manera muy práctica el tamaño, la forma y las modalidades operativas del escenario de la sociedad civil en un determinado contexto, incluida la medida en que un entorno operativo puede considerarse "propicio" para una serie de actores de la sociedad civil (PNUD, *Marcos jurídicos que regulan el espacio cívico. Guía básica,* 2021 (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-12/PNUD-ICNL-Marcos-Jur%C3%ADdicos-Espacio-C%C3%ADvico-Gu%C3%ADa-B%C3%A1sica-SP.pdf).

42 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*

43 Hannah Arendt, *La Condición Humana* (Barcelona: Paidós, 1988).

Enfrentar este Estado requiere de la acción ciudadana orientada al fortalecimiento del Estado de derecho. A su vez, su consolidación es la base sobre la cual se erige la democracia. Es claro entonces el carácter legítimo que tiene en las sociedades de la transición atender el fortalecimiento del Estado de derecho.

Al estar centrado en las libertades, el desarrollo humano necesita que todas las personas tengan acceso a un conjunto de condiciones básicas, entre las que destacan el reconocimiento y el respeto activo a los derechos humanos de todos, un marco normativo y una arquitectura institucional sólida, estable, transparente, eficiente y con respuestas de calidad.

2.2.3. Estado de derecho y cultura de legalidad

La fortaleza del Estado de derecho es variable. Va desde algunos muy débiles hasta otros fortalecidos en un alto grado. En estos últimos, la ciudadanía goza de un nivel aceptable de libertades, derechos, garantías y condiciones dignas de vida, y el Estado tiene también un grado admisible de legitimidad.

La tendencia deseable es hacia el fortalecimiento del Estado de derecho. Pasar de Estados de derecho débiles a fuertes es favorecer las perspectivas de libertad y desarrollo de los pueblos. Un factor estructural y decisivo es la existencia de una cultura política[44] ciudadana arraigada en la mayoría de la población y, como parte de aquella, una cultura de legalidad[45].

Adicionalmente, la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos se cuenta entre los comportamientos y valoraciones que aportan a la cohesión social, la cual se refiere al grado de confianza en el gobierno y dentro de la sociedad, así como la voluntad de participar de forma colectiva en el desarrollo de una visión compartida de paz sostenible y unos objetivos de desarrollo comunes[46], y es condición necesaria para el logro de un contrato social que otorgue fuerza y continuidad a políticas de largo plazo que aspiran a mejorar la equidad[47].

Estas son condiciones no siempre aceptadas o reconocidas, pero no por ello menos esenciales para edificar un Estado de derecho pleno.

2.2.4. Estado de derecho, sistema político, democracia y partidos políticos

En el contexto histórico de Honduras, después de experimentar una cadena de gobiernos militares surgidos de sucesivos golpes de Estado, en 1982, la nación inició su proceso de transición democrática hacia un Estado de derecho. Entre aquel año y 2009, se vivió en forma continua la sucesión gubernamental a partir de procesos electorales.

44 La cultura política o cívica es el conjunto de conocimientos, creencias, emociones y afectos de parte de la ciudadanía hacia el sistema político o sus partes. No es un bloque monolítico. Muestra actitudes diversas y plurales, con prevalencia de algunas con respecto a otras. Funciona como una especie de cemento que conjunta y unifica actitudes colectivas hacia diferentes partes del fenómeno político, y genera elementos de identidad. La cultura política tiene a su base componentes cognitivos, afectivos y evaluativos sobre el todo o las partes del sistema político, el Estado, sus componentes administrativos y los liderazgos.

45 Uno de sus componentes directamente relacionado al Estado de derecho es la cultura de legalidad, que se entiende como un conjunto de valores, normas, percepciones y actitudes que el individuo tiene hacia las leyes y las instituciones que las ejecutan. Es un elemento de elevada importancia para la estabilidad del sistema social e implica un considerable nivel de simpatía con el Estado de derecho. Su componente mayor es la convicción individual y colectiva de que cada persona es responsable de construir y mantener el Estado de derecho como estructura de gobierno de su país, a través del respeto a las normas.

46 PNUD, *Fortalecimiento de la Cohesión Social. Marco conceptual e implicaciones para la programación* (New York, United Nations Development Programme, 2020), 16-17, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/undp-cb_social_cohesion_guidance--conceptual_framing_and_programming_SP.pdf. Cabe resaltar que no existe una definición unica de cohesión social, sin embargo, para efectos del informe, se utilizará la definición antes descrita.

47 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2007), 17, https://www.cepal.org/es/publicaciones/2812-cohesion-social-inclusion-sentido-pertenencia-america-latina-caribe

En este periodo, el respeto al Estado de derecho ha sido inconstante. Unos gobiernos han sido más respetuosos y sujetos a la Constitución de la República y al sistema normativo que otros. Sin embargo, no ha habido siquiera un proceso sostenido de dos períodos de gobierno en que sobresalga la tendencia al fortalecimiento del Estado de derecho.

El sistema político

En un Estado de derecho, el sistema político está integrado por un conjunto de principios, normas, estructuras y mecanismos de funcionamiento que hacen posible gobernar en condiciones de control del poder del Estado, para orientarlo hacia la legítima representación popular y la protección de la ciudadanía. Los componentes del sistema político que constituyen precondiciones para que surja y se fortalezca el Estado de derecho son: pleno imperio de la ley, respeto a la soberanía popular, equilibrio entre los poderes del Estado, buena calidad de la institucionalidad pública y limitada influencia del circuito extrainstitucional de poder sobre los gobiernos.

El sistema político puede definirse como un conjunto de interacciones políticas. Lo que distingue a las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad[48]. También puede señalarse que es un conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio de poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno[49].

El funcionamiento del sistema político durante la transición ha sido irregular. El pleno imperio de la ley no ha sido una constante. Tampoco lo han sido el respeto a la soberanía popular, el equilibrio entre los poderes del Estado y la eficacia de la institucionalidad pública.

Es el espacio en el que se crean las condiciones para que la ciudadanía se constituya en el sujeto político más importante, abriendo con ello los espacios para la democracia. De ahí se infiere que el Estado de derecho es condición necesaria para la democracia, de manera que, si aquel no existe o se encuentra debilitado, esta no puede florecer.

Los partidos políticos

Los partidos políticos en el Estado de derecho al servicio de la democracia se desempeñan en tres grandes áreas: (a) son los canales de participación electoral de la ciudadanía para designar al presidente de la república y sus designados, diputados del Congreso Nacional y corporaciones municipales; (b) agrupan diputados del Congreso Nacional y miembros de corporaciones municipales electos por el pueblo, e influyen sobre sus acciones; (c) representan el interés, la voluntad y las demandas de la sociedad y, en particular, de sus electores.

En el período analizado (2000-2021), los partidos políticos de Honduras muestran escasas contribuciones al fortalecimiento del Estado de derecho, al desempeñarse de manera poco eficaz en cada una de las áreas indicadas.

48 Ángel Gustavo López Montiel, "Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política", *Política y cultura no. 29* (enero, 2008).
49 Roberto García Jurado, "La teoría democrática de Huntington", *Política y cultura* no. 19 (2003).

Los hechos relevantes respecto al sistema político, la democracia y los partidos políticos en Honduras, que influyen en el fortalecimiento o en el debilitamiento de su Estado de derecho, son: (a) prevalece una estrecha idea sobre el Estado de derecho, (b) la sujeción del Estado a la ley no es plena y (c) la soberanía nacional es limitada. A continuación, se analiza cada uno de estos aspectos.

Una estrecha idea sobre el Estado de derecho. Predomina una tendencia a pensar que la sola existencia de un marco normativo compuesto por la Constitución de la República y las leyes es condición suficiente para que se tenga un Estado de derecho. En este orden de ideas, es factible pensar que Honduras es un Estado de derecho porque se cuenta con una Constitución de la República y un conjunto de leyes vigentes. A la base de esta perspectiva se asientan profundos desconocimientos. Se desconoce qué es el Estado de derecho, cuál es su razón de ser, cuáles son sus características y funciones, cómo se construye y cómo puede fortalecerse o debilitarse por la acción de políticos y gobernantes. Se pierde de vista que es parte de un proceso histórico dentro del cual se gesta y del que recibe sus características propias. También se ignoran las consecuencias que tiene, en la vida pública de los ciudadanos y ciudadanas, y en los espacios de la vida privada de cada uno, el hecho de contar con un Estado de derecho fortalecido o con uno que se debilita progresivamente.

Los desconocimientos propios de este enfoque contribuyen a que la ciudadanía esté poco consciente de la importancia del Estado de derecho y no lo valore en su justa medida. No se le considera un bien público que beneficia a toda la sociedad y que, por ello, sea necesario defenderlo y fortalecerlo. De la inconsciencia sobre su importancia se desprende una actitud de indiferencia. Superarla es un desafío esencial.

La sujeción del Estado a la ley no es plena. En Honduras, el Estado no siempre norma sus acciones por el derecho. En unas situaciones sí lo hace; en otras, no. Esto puede interpretarse como una práctica a conveniencia de intereses de las elites políticas y económicas que deciden cuándo y en qué respetar el ordenamiento jurídico, y cuándo no hacerlo.

Esta situación es evidente en cuanto al respeto de las normas constitucionales. Las acciones de irrespeto a la Constitución de la República con más graves consecuencias son aquellas en que se decide el futuro del poder político. La continuidad o la interrupción del ejercicio del poder corresponden al interés de caudillos, y se ejecutan por vías distintas e incluso contrarias al precepto constitucional.

Una constante de los actos en que un gobierno es llevado a proceder en contradicción con lo dispuesto en la Constitución de la República y las leyes es el predominio de uno de los poderes del Estado sobre los demás, a los que arrastra a prácticas de ilegalidad. La imposición de quien preside un poder del Estado sobre los otros poderes es entonces condición necesaria para que se produzcan violaciones constitucionales y legislativas, lo que deteriora el Estado de derecho[50]. En la historia de Honduras, ha sido el Poder Ejecutivo, a través del presidente de la república, el que, en la mayoría de los casos, se impone sobre los poderes Legislativo y Judicial, y los ha sometido a su voluntad política.

50 En Honduras, una de las áreas en materia de Estado de derecho que ha sufrido mayor deterioro es la que el World Justice Project denomina "restricciones sobre el poder del gobierno"; este subíndice mide si el poder se distribuye de tal manera que ningún órgano de gobierno tenga la capacidad de ejercer un poder no controlado. En Honduras este subíndice se redujo de forma continua, pasando de 0.45 en 2015 (último año metodológicamente comparable) a 0.34 en 2020, muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (0.536), ubicándose como el segundo país de Centroamérica con menor puntaje. Ver World Justice Project, Reasearch and Data, https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index

Las violaciones repetidas a la Constitución y las leyes constituyen un proceso que, al iniciarse, continúa avanzando en una especie de círculo vicioso. Como parte de esa espiral se emiten nuevas normas jurídicas que tienden a ser también contradictorias con la Constitución de la República y las leyes. Suelen estar encaminadas a facilitar la continuidad de acciones ilícitas y proteger a grupos a políticos y económicos.

Riesgos para el ejercicio de la soberanía. El ejercicio de la soberanía nacional es una condición para el fortalecimiento del Estado de derecho y, al mismo tiempo, una función que le corresponde. Preservar al Estado libre del sometimiento a la influencia de poderes extranacionales, como el que puedan ejercer otros países, es ejercer soberanía. No obstante, en el mundo actual, crecientemente más global e interdependiente, la soberanía de los Estados es cada vez más compleja.

2.2.5. El caudillismo: una práctica de erosión del Estado de derecho

El personalismo político en América Latina es un fenómeno ampliamente estudiado, que forma parte de la cultura política latinoamericana[51].

Analizar el tipo de liderazgo político es relevante porque es "un elemento que garantiza el éxito en el desempeño adecuado de la política, la gobernabilidad y la legitimidad del sistema y en la satisfacción de los conflictos y demandas de los ciudadanos"[52]. Aunque desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, el liderazgo se refiere a funciones y procesos; como menciona Joan Prats, la historia particular de una sociedad acaba siendo moldeada por el número y la calidad de las personas que se deciden a ponerse al frente del proceso de cambio[53]. En adición, para Joan Prats[54], la gobernabilidad democrática no hace referencia "a los atributos de un régimen democrático", sino que se trata de una "estrategia de construcción de capacidades", las cuales "dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente, de las capacidades de los actores políticos y sociales presentes y de la cantidad y calidad del liderazgo transformacional disponible". Un aporte del Informe de Desarrollo Humano 2022 es la introducción, en el capítulo 5, del liderazgo multidimensional que se basa en el liderazgo transformacional, necesario para perfilar un Estado con capacidades multidimensionales.

En ese sentido, como menciona Belén Blázquez[55], la existencia de un liderazgo político innovador, transformador y dotado de legitimidad en América Latina, así como su interiorización dentro de la cultura política de cada uno de estos países, es un elemento no solo necesario, sino indispensable para la consolidación de la gobernabilidad democrática en el continente. Sin embargo, como menciona Florencia Ferreira de Cassone, en América Latina, a través de diferentes etapas históricas, ha predominado el liderazgo personal definido como caudillismo[56], antítesis del liderazgo transformador y práctica propia del sistema patriarcal.

51 José Manuel Rivas Otero, *Liderazgo político y gobernabilidad en América Latina: una aproximación teórica y metodológica*, en *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (Madrid, España: HAL open science: 2012), https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00874102/document. A este respecto también puede consultarse Florencia Ferreira de Cassone, *Líderes y caudillos en la historia de América* (México: Universidad Nacional de Cuyo, 1993); Peter Smith, "Political Legitimacy in Spanish America", *New Approaches to Latin American history*, coords. Richard Graham y Peter H. Smith (University of Texas, 1974), 225. Pedro Castro, "El caudillismo en América Latina, ayer y hoy". *Política y cultura*, 2007, entre otros.

52 Lya Fernández de Mantilla, "Características del liderazgo político en Santander-Colombia: 1998-2002", *Reflexión política*, junio de 2007, 173, https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/595/572

53 Joan Prats, *¿Quién se pondrá al frente?*

54 Joan Prats, *Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular: Instituciones, gobiernos y liderazgos,* citada en José Manuel Rivas Otero, "Liderazgo político y gobernabilidad en América Latina: una aproximación teórica y metodológica", en *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, (HAL: 2012).

55 Belén Blázquez, "Liderazgo político y gobernabilidad: Cuestiones abiertas, futuro incierto.", en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Octubre 2002, citado en José Manuel Rivas Otero, *Liderazgo político*.

56 Florencia Ferreira de Cassone, *Líderes y caudillos en la historia de América* (México: Universidad Nacional de Cuyo, 1993), 11.

El concepto de caudillo se deriva de la teoría de Max Weber, que planteaba el caudillo carismático[57] como un concepto enraizado en la sociedad y en la cultura. El caudillo carismático es "alguien que está llamado a ser conductor de hombres, los cuales no le prestan obediencia porque lo mande la costumbre o una norma legal, sino porque creen en él". El elemento carismático del caudillaje reside en "la satisfacción que el hombre experimenta al trabajar, no para el programa abstracto de un partido integrado por mediocridades, sino para la persona de un jefe al que él se entrega confiadamente"[58].

Es bajo esa visión y concepto que se plantean elementos centrales para entender apropiadamente el caudillismo. En Honduras, diversos autores y académicos hondureños han estudiado y aportado al entendimiento del proceso del caudillismo en el país como un elemento clave en la dinámica política, social y económica del país. Entre ellos, Rodolfo Pastor Fasquelle[59], con sus ensayos en torno al cacicazgo que se nutre también de elementos del caudillismo; Rocío Tábora[60], que plantea persistencias en la cultura política hondureña relativas al caudillismo; Ramón Romero[61], que enfatiza el tema del caudillismo en el sistema político hondureño y en el sistema de justicia; Darío Euraque[62], que plantea el caudillismo y el mestizaje como fenómenos culturales y que dan identidad al hondureño; Mario Posas[63], que analiza el Estado nación y cómo el caudillismo ha moldeado a las élites hondureñas; y el propio PNUD, que en el Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras 2011 plantea la inequidad política, el caudillismo y la falta de democracia.

Por ello, en este informe 2022, la tesis es que el caudillismo reviste de nuevos ropajes, bajo la modernidad, pero sigue latente incluso en los años del retorno a la democracia en 1982.

El caudillo es, entonces, un líder político autoritario en quien se combinan cualidades carismáticas y ejecutorias represivas que le hacen ser temido y obedecido. Algunos sectores de la población depositan su confianza en él y llegan a elevarlo a la condición de figura salvadora. Quienes así lo perciben se apegan de manera incondicional a su conducción y mandatos, sin importar los grados de arbitrariedad con que este ejerza el poder.

Este fenómeno ha sido frecuente en América Latina desde los orígenes de la vida republicana hasta el presente. En la actualidad, la mayor o menor influencia de los caudillos en un país indica el grado de debilidad o fortaleza que tienen la institucionalidad, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática, en una relación inversamente proporcional: a mayor presencia e influencia de los caudillos, menos institucionalidad, más débil Estado de derecho y más limitada democracia.

Los gobiernos no caudillistas han sido la excepción y no la norma en Honduras, a través de su historia republicana. La constante han sido los gobiernos autoritarios ejercidos por caudillos y elites que ejercen el poder de manera arbitraria, fuera del control de las leyes. Estos gobiernos tienen su rumbo en el interés y la voluntad del caudillo y su elite, que ejerce el poder en forma vertical y se

57 Max Weber, *El político y el científico* (España: Alianza editorial, 2021).
58 Max Weber, *El político*.
59 Véase Rodolfo Pastor Fasquelle, "*El ocaso de los cacicazgos: Historia de la crisis del sistema político hondureño",* Foro Internacional. Vol. 26 No. 1, Julio-Septiembre, 1985.
60 Véase, Rocío Tábora, "La persistencia de la intolerancia y el caudillismo en la cultura política hondureña", Boletín CEDOH, No. 65. (1993).
61 Véase Ramón Romero, *Honduras: gobernabilidad, insatisfacción ciudadana y desafíos democráticos* (CEDOH, 2020). Especialmente el primer capítulo: Debilidad del Estado de derecho, corrupción e impunidad.
62 Véase Darío A. Euraque, Conversaciones históricas con el mestizaje y su identidad nacional en Honduras, Honduras: Centroeditorial, 2004.
63 Véase Mario Posas y Rafael del Cid, *La construcción del sector público y del Estado Nacional de Honduras,* (Editorial Universitaria Centroamericana, 2012).

impone a la sociedad a través del irrespeto de los derechos. En sus relaciones con la población, el caudillo suele combinar gestos amables y prácticas severas, y pretende hacerse querer y temer por los gobernados. Con sus opositores, la tendencia es pendular: o los conquista o los reprime, y en el segundo caso, apela al uso discrecional de la fuerza.

De la práctica de los caudillos se puede inferir un conjunto de elementos comunes, por mencionar algunos:

a. Existe una minoría superior, de la que son parte, llamada a gobernar sobre las mayorías.

b. Las elites ejecutan el mejor de los gobiernos posibles.

c. La realidad no puede mejorarse y no es responsabilidad suya gobernar para que las cosas sean diferentes.

d. Es conveniente hacer sentir a los gobernados que se hace lo mejor posible por ellos.

e. Gobernar en beneficio propio, de grupo, secta o partido, es lo que corresponde.

f. Hay que beneficiar a los colaboradores, gobernando en su favor.

g. Tener a su favor a los medios de comunicación es decisivo para ejercer control sobre las opiniones y actitudes de las y los gobernados.

h. La mentira es necesaria para gobernar; una mentira repetida con insistencia termina por ser aceptada como verdad por gobernados.

i. La jerarquía es el principio ordenador de la vida social.

j. La fuerza es el medio decisivo para imponer la autoridad.

k. La obediencia es el deber fundamental de gobernados.

l. La preservación del orden social es resultado de combinar la fuerza, el miedo y el manejo de la opinión pública.

m. La crítica es destructiva del principio de autoridad, y por ello no puede aceptarse; debe ser evitada por cualquier medio.

n. La igualdad o el equilibrio en sentido económico, político y aún jurídico es factor de disolución y perversión social, que conduce a la anarquía y el caos.

La presencia o ausencia de estas convicciones en el ejercicio del poder opera como indicador del carácter, ya sea autoritario o bien democrático del gobierno.

El poder autoritario en la política hondureña suele ir acompañado de su encubrimiento. Los caudillos y sus elites se esfuerzan por disimular muchas prácticas autoritarias, al tirar sobre ellas un velo para que pasen desapercibidas.

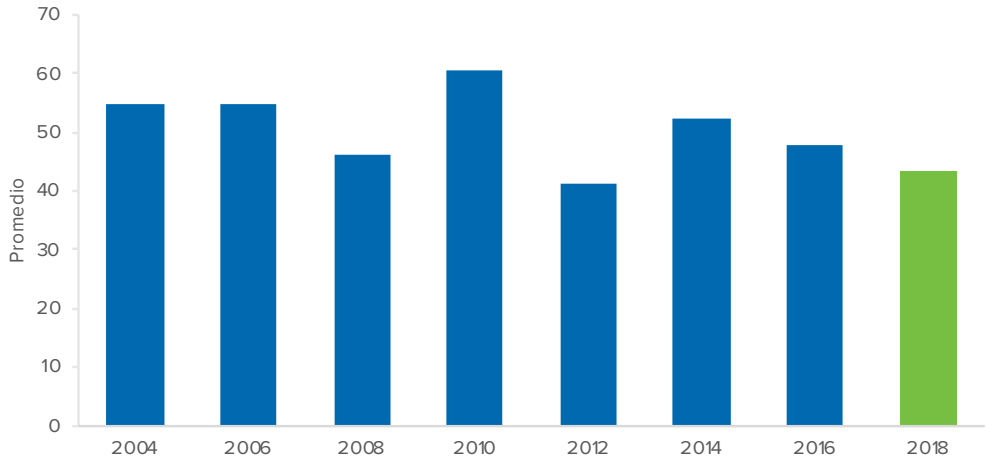
Bajo este ropaje formal se oculta un hecho decisivo: el haber vaciado de contenido al derecho y la representación del pueblo. Ambos han sido despojados de sus potestades y capacidades para

ejercer y controlar el poder del Estado, y, contrario a lo que se aparenta, permanecen sometidos al control autoritario, invirtiendo así el sentido del sistema político propio del Estado de derecho: no son los gobernantes quienes están sujetos a las leyes, sino estas a aquellos.

El resultado del autoritarismo caudillista es que el Estado, en doscientos años de vida republicana, ha obstaculizado la consolidación plena del Estado de derecho[64].

La percepción ciudadana, medida a través del índice de apoyo al sistema político —que mide la confianza promedio de la población hacia diferentes instituciones gubernamentales— ha mostrado variaciones negativas (reducciones) y positivas (incrementos) importantes en las dos últimas décadas. Estas se miden en una escala de 0 a 100, donde 0 corresponde a la actitud más débil y 100, a la más fuerte hacia el sistema político. Para Honduras, el único momento en que se prolonga una variación es entre 2014 y 2018, donde se presentan dos reducciones consecutivas de 17.5 %[65] (entre los subperiodos 2014-2016 y 2016-2018), como se observa en el gráfico 25. Esto refleja no solo un posicionamiento más débil hacia el apoyo del sistema político actual, sino también una pérdida en la confianza hacia los tres poderes del Estado, la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y las instituciones encargadas de la democracia.

Gráfico 25 Índice de apoyo al sistema político (2014-2018)



1 Último año disponible en la serie.

Fuente: *Barómetro de las Américas* (LAPOP, 2018)

64 El análisis histórico sobre el Estado de derecho en Honduras evidencia que, desde 1821, el país no ha logrado consolidar y construir un Estado de derecho pleno, sólido y sustentable. Recién hasta 1982, se inició el proceso democrático y de manera muy formal, que se vio cortado con el golpe de Estado del 2009. La historia del país ha sido una historia llena de guerras civiles, de golpes de Estado, de nuevas Constituciones y de gobiernos de facto. Al respecto pueden consultarse: Julieta Castellanos. *Honduras. Persistencia y cambios en la cultura política 1980-2020* (Tegucigalpa: UNAH, 2020); Julieta Castellanos y Salvador Romero, *Encrucijada de las democracias en Honduras y Centroamérica* (Tegucigalpa: UNAH, 2019); Ethel García Bouchard. *Prácticas electorales y cultura política en Honduras durante el siglo XIX* (Tegucigalpa: Guaymuras, 2017); Darío Euraque, *Estado, Poder, Nacionalidad y raza en la historia de Honduras. Ensayos* (Tegucigalpa: Ediciones Subirana, 1996); Mario Posas y Rafael del Cid, La *construcción del estado hondureño y el sector público* (Tegucigalpa: 1996); Andre-Marcel Dans, *Honduras, emergencia difícil de una nación, de un estado* (París: 1997).

65 El valor de 17.5 % de reducción se muestra entre la comparación del valor de 2018 frente al de 2014, calculado a través de una tasa de variación relativa (no se utiliza la variación absoluta porque el indicador está en términos promedio o de números índice). Entonces, las reducciones consecutivas en este indicador sugieren que la confianza ha disminuido en el agregado de los componentes que pretende medir este índice: confianza en el presidente, el Congreso Nacional (CN), los tribunales de justicia, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, las municipalidades, los medios de comunicación y las elecciones. Sin embargo, vale la pena ver componente a componente. El cuestionario de LAPOP ofrece una escala de 1 a 7 para medir la confianza en estas instituciones (1: nada de confianza; 7: mucha confianza). Para medir el porcentaje de población que desconfía en estos aspectos, al ubicarse entre los valores 1 y 3 de la encuesta (valores más bajos implican menor confianza), se constata una variación positiva (mayor desconfianza) en el porcentaje de población que seleccionó estas opciones entre 2014 y 2018.

2.2.6. Cultura política y su incidencia en la sociedad

La cultura política —conjunto de ideas, valoraciones, ideales y compromisos políticos de la ciudadanía— es resultado de vivencias colectivas experimentadas durante largos y significativos períodos de historia. Lo socialmente vivido y experimentado ejerce un elevado poder de determinación sobre la manera de pensar, sentir, valorar, asumir posiciones y actuar en política.

En Honduras persisten prácticas de ejercicio del poder tradicionales. La tradición autoritaria y caudillista en la política y en el ejercicio del poder se ha prolongado en gobiernos resultantes de elecciones generales. En el marco de la transición democrática, partidos políticos y diputados del Congreso Nacional, junto con presidentes de la república y funcionarios de gobierno reproducen muchas prácticas autoritarias del pasado[66].

Los sistemas autoritarios tienden a la reducción del espacio cívico y el acceso a la información, limitando la participación inclusiva. Asimismo, las prácticas institucionales autoritarias impactan de manera negativa en las normas sociales: el riesgo de naturalizar como sociedades el uso de la violencia como mecanismo de negociación entre actores políticos y sociales influyendo negativamente en la cultura de la legalidad.

Las opiniones de los ciudadanos, documentadas en encuestas de opinión, muestran que las instituciones y los procesos democráticos muestran signos de tensión (véase recuadro 7). Para ganar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los procesos democráticos es necesario garantizar una esfera pública inclusiva que les permita expresarse sobre las cuestiones que les afectan[67].

2.2.7. El rol de los partidos políticos con la ciudadanía y el Estado

Los partidos políticos se caracterizan por una debilidad institucional fundamentada en responder a los procesos electorales más que a una visión política moderna e integral, precisamente estos institutos son una expresión de la sociedad hondureña que se han nutrido de prácticas tradicionales reproducidas a lo largo de la historia. Entre esas características, como lo muestra la Red por la Equidad Democrática en Honduras, se encuentran el clientelismo político y la impunidad. Por ello, los partidos políticos tradicionales son cooptados.

La cooptación de partidos políticos o sus facciones para obtener apoyo a iniciativas es un problema de la sociedad hondureña. Este es un medio para acrecentar el poder político de gobernantes autoritarios y sus elites de apoyo.

66 Al respecto puede consultarse Julieta Castellanos, *Honduras. persistencia y cambios en la cultura política 1980-2020* (Tegucigalpa: UNAH, 2020), www.iudpas.unah.edu.hn

67 Sarah Lister y Emanuele Sapienza, “En defensa del espacio cívico”, *Promover una esfera pública adecuada al mundo actual*, PNUD, 6 de diciembre de 2021, https://www.undp.org/es/blog/en-defensa-del-espacio-c%C3%ADvico

Recuadro 7 Datos significativos sobre la cultura política hondureña

a. Entre 1996 y 2020, el apoyo a la democracia disminuyó. Su punto máximo fue de 70 en 2000, y su mínimo, de 30 en 2020[1]. También, de acuerdo con Latinobarómetro, la proporción de encuestados a los cuales les es indiferente si el régimen es o no democrático se incrementó entre 2000-2020[2]. Como menciona el Informe Latinobarómetro 2021, la indiferencia es parte sustantiva de la decepción por el mal funcionamiento de la democracia[3].

b. El extremo positivo de participación electoral se produjo en las elecciones de 1985: 84.1 %, y el extremo negativo se registró en las elecciones de 2009: 49.9 %[4].

c. El 76 % de la población cree que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos que ejercen el poder en beneficio propio[5].

d. El 16 % expresó que la distribución de riqueza es "justa" o "muy justa"[6].

e. Honduras es el segundo país de la región latinoamericana con más alta confianza en la iglesia: 74 % en 2020[7].

f. El 12 % confía en el Congreso Nacional[8].

g. El 16 % confía en el Poder Judicial[9].

h. Honduras es el país con menos confianza en su institución electoral, que cuenta con el 13 % de aprobación, por debajo del promedio de Latinoamérica, que es de 31 %[10].

i. La confianza en el gobierno es de 11 %, inferior al porcentaje latinoamericano de 27 %[11].

j. Entre 2012 y 2021 el porcentaje de población que considera que el país se encuentra en un camino equivocado ha oscilado entre el 60% y 80%. En el contexto subregional de Centro América, a junio de 2021, Honduras presentó el mayor porcentaje[12].

[1] Corporación Latinobarómetro, *Honduras: Documentos de resultados, 1996-2020.* (Tegucigalpa: 2020). https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

[2] Corporación Latinobarómetro, *Informes anuales 2000-2020, Resultados por Sexo y Edad, Estudio nº LAT-2000* (Chile: 2000-2020*).* https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

[3] Corporación Latinobarómetro, Informe 2021: Adiós a Macondo (Chile: 2021), 26.

[4] Julieta Castellanos, *Honduras: persistencia y cambios en la cultura política 1980-2020* (Tegucigalpa, UNAH: 2020), 21.

[5] Corporación Latinobarómetro, *Latinobarómetro 2020: Honduras.* Estudio nº LAT-2020 (Chile: 2020).

[6] Corporación Latinobarómetro, *Latinobarómetro 2020*, 44.

[7] Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, 65.

[8] Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021,* 70.

[9] Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, 70.

[10] Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, 68.

[11] Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, 69.

[12] CID Gallup, *Estudio de Opinión Pública* (Honduras: 2021).

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en fuentes citadas

Al cooptar a los partidos políticos, se erosiona el contrato social. Los mecanismos de cooptación son diversos. Uno de ellos es el reparto indebido de recursos públicos y cuotas de poder dentro de las instituciones del Estado. Se comparten, en condiciones de corrupción, rentas menores, para evitar o reducir al máximo la autonomía y el poder de otro distinto al poder central omnipotente[68].

La cooptación vulnera la autonomía de los partidos políticos, que reducen su radio crítico y lo transforman en aceptación y apoyo de las pretensiones del gobernante. Sin embargo, este fenómeno no solo ocurre con fuerzas políticas contrarias al sector oficialista. También se da dentro del mismo partido de gobierno.

También las prácticas de cooptación de fuerzas o grupos políticos favorecen el sistema clientelar dentro de los diferentes partidos y fuerzas cooptadas, pues los beneficios indebidos de la cooptación bajan hasta los niveles de base de la clientela política, que tienen acceso a puestos de trabajo de limitada jerarquía, aprobación de proyectos y entrega de beneficios directos, entre otros.

Al hacerlo, limitan drásticamente, cuando no anulan la autonomía y el poder de los partidos. La cooptación de los partidos es causa del desencanto o la frustración de amplios sectores de la ciudadanía latinoamericana con el modelo democrático y, en especial, con los partidos políticos.

Otra práctica política cercana a la cooptación, y en ocasiones posibilitada por esta, es la influencia decisiva y abusiva de uno de los poderes del Estado sobre instituciones públicas y no gubernamentales.

El Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) señala:

> De hecho, el golpe de Estado del 28 de junio demuestra que en Honduras la democracia continúa manteniendo un orden político-institucional, con un sistema de partidos políticos en el que tienen un gran peso los privilegios y turno en el ejercicio de un poder discrecional y hasta arbitrario, y no ha transitado hacia un orden con una sociedad civil no tutelada y condiciones que permitan la organización y expresión pública de todos los ciudadanos, más fundada en la competencia y el mérito, que en el clientelismo y el patrimonialismo[69].

En la última década, Honduras ha experimentado mayores niveles de imposición del Poder Ejecutivo sobre las instituciones públicas, provocándose con ello una erosión sistemática del sistema de pesos y contrapesos, además de ser el impulsor real de las agendas legislativas y judiciales[70].

Este mecanismo de cooptación está condensando, por una parte, en el modelo bipartidista que estuvo vigente hasta el golpe de Estado de 2009. El sistema de partidos políticos estuvo encarnado en dos partidos tradicionales: el Partido Liberal de Honduras (PLH) y el Partido Nacional de Honduras (PNH), que se han rotado el poder desde su fundación en el ocaso del siglo XIX y en los albores del siglo XX, con excepción de los gobiernos militares. Esta correlación de fuerzas y tensiones de poder se con el golpe de Estado, que fragmentó al PLH y consolidó al PNH como una fuerza política dominante en los últimos procesos electorales (2009, 2013, 2017), hasta el triunfo del Partido Libre (Alianza) en las elecciones de 2021.

68 Esteban Valenzuela Van Treek y Paolo Yévenes Arévalo, "Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presocrática y sus formas", *Polis. Revista Latinoamericana* 40 (2015).

69 Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), *Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Para que los hechos no se repitan. Hallazgos y recomendaciones* (San José: Editorama, 2011).

70 Peter J. Meyer, "Honduras: Background and U.S. Relations." *CRS Report* (Washington DC.: Congressional Research Service, April 17, 2020).

Desde hace más de un siglo, el PNH y el PLH han controlado el sistema político hondureño. A pesar de las interrupciones provocadas por los gobiernos militares, esta situación derivó en la consideración de Honduras como uno de los países con los sistemas bipartidistas más estables de América Latina[71].

El paradigma de la democracia representativa fue resquebrajado por la polarización de la sociedad después del golpe de Estado, lo que dejó en un vacío la óptica bimodal de ascenso al poder, que se trasladó a una modalidad multidimensional donde la dinámica de correlación de fuerzas políticas tiene diferentes actores y otras vertientes ideológicas que construyen un nuevo sistema de partidos políticos.

La crisis política de 2009 confirmó el agotamiento no solo de un sistema basado en los consensos entre las elites políticas, sino también del bipartidismo, y puso de manifiesto que los partidos no han cumplido con su función de agregación de intereses y demandas de la sociedad hondureña[72].

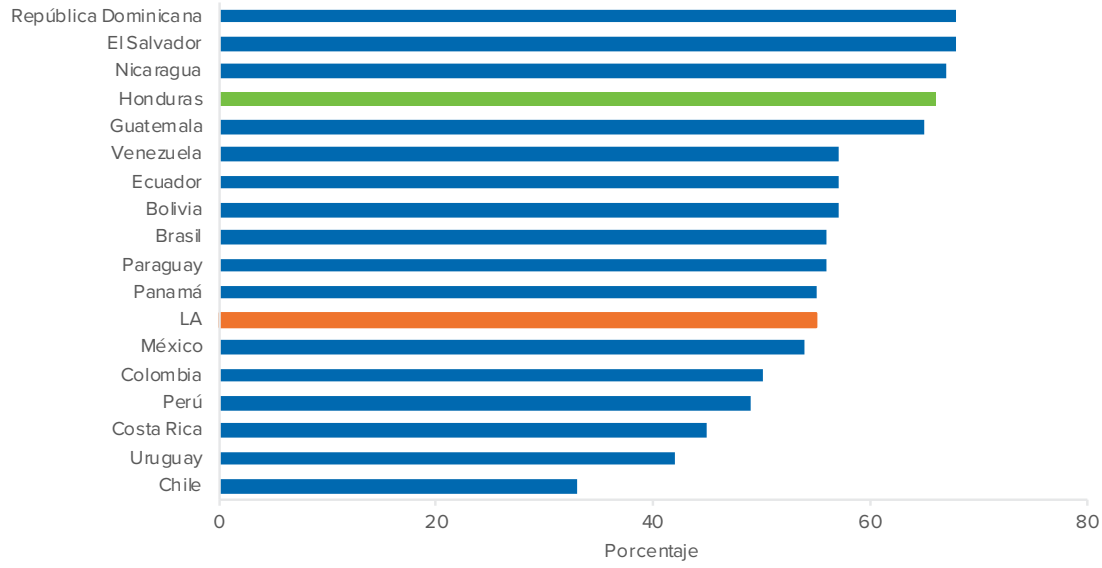
En este sentido, se comprende que existían componentes establecidos para concretar acuerdos entre los dos partidos tradicionales, por un lado, para favorecer a las elites y, por otro, para conceder ciertas reformas sociales a los sectores más desposeídos, y cómo el sistema bipartidista se caracterizó porque había mayorías no divididas. Los partidos Liberal y Nacional mantenían tendencias centralistas, y el modelo presidencialista reducía las diferencias ideológicas[73].

El deterioro de la democracia y la distención de los elementos que sostienen el Estado de derecho pueden provocar una distorsión en el sistema político y crear condiciones idóneas para la consolidación de modelos autocráticos en el ejercicio del poder, aceptados y respaldados por la sociedad. De acuerdo datos de Latinobarómetro, en 2020, dos de cada tres de los hondureños encuestados indicaron que estarían de acuerdo con que un gobierno no democrático llegara al poder si este resuelve los problemas (véase gráfico 26). Este porcentaje es superior en comparación con el reflejado por el promedio de la región de América Latina y el Caribe (11 puntos porcentuales).

La crisis no es sinónimo de desaparición del bipartidismo y solo ha mutado a un sistema tripartito donde aún subsisten las trazas contenidas en acuerdos de gobernabilidad y que dejan algunas reseñas de lo que fue el balance de poder en Honduras, que no puede desconocer que está en medio de una dificultad, pero que sobrevive con base en procesos de cooptación política que van más allá de lo ideológico y que devienen del sostenimiento a toda costa del poder político, a pesar de que sus formas profundizan el autoritarismo y el caudillismo en las estructuras del Estado, generando tensiones entre diferentes sectores y actores a lo largo de la historia.

71 Sergio Fernando Bahr, "Honduras: el bipartidismo y el péndulo", *Nueva Sociedad* (Diciembre 2017).
72 Patricia Otero-Felipe, "El sistema de partidos de Honduras tras la crisis política de 2009. ¿El fin del bipartidismo?", *Colombia Internacional* 79 (Septiembre 2013), https://doi.org/10.7440/colombiaint79.2013.09
73 Rolando Sierra Fonseca, "*Honduras: Del Golpe de Estado de 2009 a la crisis continuada", Análisis Carolina* 16 (2019).

Gráfico 26 Porcentaje de personas que estarían de acuerdo con que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas (2020)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*

En cuanto a la participación plena y efectiva de las mujeres en la toma de decisiones, Honduras enfrenta grandes desafíos, como muestra el Índice de Paridad Política (IPP) del proyecto "ATENEA - Mecanismo de Aceleración de la Participación Política de las Mujeres"[74], que permite medir y comparar el ejercicio real de los derechos políticos de las mujeres y las condiciones mínimas necesarias para su ejercicio y desempeño en un país, a través de las ocho dimensiones[75] descritas en el cuadro 4.

74 ATENEA es una iniciativa impulsada por el PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional para acelerar y lograr la paridad política en América Latina y el Caribe (ver https://americalatinagenera.org/atenea/).

75 La dimensión "compromisos por la igualdad" recoge las condiciones formales mínimas que cada Estado debe implementar para garantizar la igualdad de las mujeres en el ejercicio de la participación política. La dimensión "cuota/paridad" monitorea los esfuerzos del Estado por cumplir sus compromisos, a través de la generación de condiciones por medio de acciones afirmativas o medidas paritarias, para asegurar la presencia de las mujeres en cargos de toma de decisiones de todo nivel. La dimensión "ejercicio del derecho de sufragio" monitorea el ejercicio del derecho a elegir democráticamente a las autoridades. La dimensión "gobiernos locales" mide la presencia de las mujeres en los gobiernos municipales y las condiciones existentes para influir en el diseño de políticas públicas a nivel municipal. La dimensión "partidos políticos" mide la presencia de las mujeres en las estructuras partidarias y la existencia de condiciones que les permitan influir en la toma de decisiones partidarias y, por tanto, en la agenda política y el debate público. La dimensión "poder ejecutivo y administración pública" mide la presencia de las mujeres en el gobierno nacional y las condiciones existentes para influir en el diseño de políticas públicas. La dimensión "poder judicial y electoral" mide la presencia de las mujeres en la administración de justicia y las condiciones existentes para influir en ella. La dimensión "poder legislativo" mide la presencia de las mujeres en el cuerpo legislativo y las condiciones existentes para influir en el diseño y aprobación de leyes nacionales (ATENEA, *Electoras pero no elegidas. Es el tiempo de las ciudadanas. Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Panamá, 2015*, (Panamá: PNUD, ONU Mujeres e IDEA, 2015), 9, https://ateneaesparidad.com/publicaciones/panama-electoras-pero-no-elegidas-es-el-tiempo-de-las-ciudadanas/). Para más detalle sobre ATENEA, ver PNUD Género Igualdad, *Atenea*, https://americalatinagenera.org/atenea/ y ATENEA, "¿Qué es el Índice de Paridad Política?", https://ateneaesparidad.com/indice-de-paridad-politica/que-es-el-indice-de-paridad-politica/

Cuadro 4 Índice de Paridad Política por países (2015-2017, de acuerdo con la disponibilidad de los datos)

	Honduras (2015)	Uruguay (2015)	Panamá (2016)	Perú (2017)
Compromisos por la igualdad	40	40	40	70
Cuota/paridad	0	48	20	35.6
Ejercicio del derecho de sufragio	62.8	0	80	83.3
Gobiernos locales	31.2	40.9	26.4	31.3
Partidos políticos	55.2	38.5	55.6	36.7
Poder ejecutivo y administración pública	50.1	52.4	53.8	69.7
Poder judicial y electoral	51.1	28	0	43.9
Poder legislativo	51.2	44.1	20.3	69
Valor total	42.7	41.7	37.0	57.4

Fuente: ATENEA por una democracia 50/50, https://ateneaesparidad.com/indice-de-paridad-politica/que-es-el-indice-de-paridad-politica/

Un puntaje igual a 100 en el IPP refleja que el país llegó a la paridad y reúne las condiciones mínimas para el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres. Honduras, como se observa en el cuadro 4, obtuvo un puntaje de 42.7, con lo que se encuentra aún lejos del objetivo de lograr un ejercicio igualitario y paritario de los derechos políticos de las mujeres.

Por su parte, el Informe de la Misión de Observación de la Unión Europea sobre el proceso electoral de 2021 señala que, pese a que por primera vez una mujer es electa presidenta, persiste infrarrepresentación de las mujeres en la política y se presentan altos niveles de violencia política de género. En el Congreso Nacional, por ejemplo, no se favorece la representación proporcional de mujeres en los cargos electos, pues se contará con un total de 33 congresistas que representan el 26 % del total de diputadas/os electos.

Por su parte, las mujeres sí estuvieron bien representadas en el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal de Justicia Electoral (TJE), con dos de los tres miembros de su dirección y el 56 y el 55 % de su personal, respectivamente. Asimismo, el informe de la Oficina del Alto Comisionado las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) sobre la situación de los derechos humanos en Honduras 2021 marca que, desde la convocatoria a elecciones primarias hasta los comicios generales, al menos seis mujeres fueron víctimas de violencia en el contexto electoral, según el monitoreo de OACNUDH. El fenómeno de la violencia política por razón de género fue abordado por el CNE, en una iniciativa de reforma a la ley electoral, con la propuesta de un capítulo con medidas de prevención, atención y sanción administrativa.

En 2021, la participación de las mujeres en la política alcanzó el 38.3 % de la composición de los directorios de los tres principales partidos políticos. El 25 de mayo se aprobó la Ley Electoral (Decreto 35-2021), un paso importante para el fortalecimiento de los principios de paridad y alternancia. También, el próximo Congreso estará integrado por siete mujeres más que el Congreso elegido en 2017.

Otro tema clave en la vida de los partidos políticos es su control a través de las finanzas. En 2017, el Congreso Nacional, con acompañamiento de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Im-

punidad en Honduras (MACCIH), aprobó la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos[76], conocida como "Ley de Política Limpia". Esta iniciativa legislativa estuvo apoyada por el Tribunal Supremo Electoral[77], la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso Nacional, la dirigencia de los Partidos Políticos y el asesoramiento técnico del PNUD. Esta incluye la creación de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Candidatos y Partidos Políticos (UFTF), que es el organismo que estaría a cargo de la investigación de la procedencia de los fondos de campaña y de auditorías periódicas para determinar si los recursos utilizados en las actividades proselitistas son de naturaleza lícita o, por el contrario, si proceden de operaciones fraudulentas.

Los intentos de algunas empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos de carácter privado a funcionarios públicos es lo que, según Helman y Kaufmann, se entiende como "captura del Estado"[78]:

> Desarrollamos un método para medir esta forma de corrupción a gran escala, basándonos en las observaciones y el análisis de una encuesta en casi 4,000 empresas en 22 países en transición.
>
> Al tratar el problema de la captura del Estado, queremos centrarnos en las complejas interacciones entre las empresas y el Estado. Destacamos, sobre todo, la importancia de los mecanismos mediante los cuales las empresas procuran influir en las decisiones que adopta el Estado para obtener ventajas concretas, a menudo imponiendo barreras a la competencia. Esta influencia indebida genera ganancias muy concentradas para ciertas empresas poderosas, con un alto costo socioeconómico. Dado que estas empresas aprovechan su influencia para bloquear reformas que pudieran reducir esas ventajas, la captura del Estado ha dejado de ser solo un *síntoma,* para convertirse en una *causa fundamental* de la mala gestión de gobierno. Desde esta óptica, la economía queda atrapada en un círculo vicioso en el cual las reformas de las políticas e instituciones, necesarias para mejorar la gestión de gobierno, se ven obstaculizadas[79].

En la reseña 4 se analiza la concentración de poder y la captura del Estado, que son fenómenos internacionales que van más allá de Honduras y sus implicaciones en la formulación de la política pública y en temas tan importantes para el país, como la desigualdad y los desastres ambientales.

76 Congreso Nacional de Honduras, *Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos (Ley de PolíticaLimpia),* Decreto 137-2016, La Gaceta 34,242, miércoles 18 de enero del 2017.
77 Ahora Consejo Nacional Electoral (CNE).
78 Joel Hellman y Daniel Kaufmann, "La captura del Estado en las economías en transición", *Finanzas & Desarrollo* (Septiembre de 2001), https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf
79 Joel Hellman y Daniel Kaufmann, "La captura del Estado".

Reseña 4 Concentración de poder y captura del Estado: perspectivas desde la historia sobre las consecuencias del dominio del mercado en términos de desigualdad y desastres ambientales

Bas van Bavel, profesor distinguido de Transiciones de la Economía y la Sociedad, Universidad de Utrecht, Países Bajos

La organización de los mercados, su funcionamiento, su interacción con el Estado y sus efectos globales sobre una economía y una sociedad evolucionan con lentitud. Pese a que los debates sobre la desigualdad están dominados por acontecimientos que abarcan unas pocas décadas, e incluso a veces tan solo unos años, la observación y el análisis del modo en que emerge, de la concentración de poder que genera y de cómo puede capturar los mercados y el Estado exigen una perspectiva histórica mucho más extensa. Este tipo de enfoque a largo plazo puede haber parecido irrelevante para las cuestiones relativas a la economía de mercado, que se consideraba en general como un fenómeno moderno, puesto que solamente se desarrolló a partir del siglo XIX y estaba estrechamente relacionada con la modernización. Sin embargo, los trabajos recientes en el campo de la historia económica han cambiado esta idea, al identificar la existencia de diversas economías de mercado en épocas mucho más antiguas[1].

Se han identificado con certeza nueve economías de mercado desde la antigüedad hasta la era moderna; se dispone de datos suficientes sobre seis de ellas como para investigarlas adecuadamente. Este no es, por tanto, un conjunto arbitrario, sino que se trata de casos bien conocidos de economías con mercados dominantes de las que se puede efectuar un seguimiento a lo largo de un período prolongado. Esto permite comprender mejor cómo se desarrollan las economías de mercado, algo que no es posible conseguir con trabajos teóricos y formales ni con estudios de casos centrados en períodos breves.

Las seis economías de mercado citadas mostraron una evolución similar. En cada uno de los tres casos analizados en profundidad —Iraq, Italia y los Países Bajos[2]— surgieron mercados en un contexto equitativo y se convirtieron en dominantes. Se caracterizaban por una organización institucional que facilitaba el acceso al mercado a amplios grupos sociales. Las oportunidades que ofrecían las transacciones en esos mercados impulsaron el crecimiento económico y el bienestar, y los frutos del crecimiento se distribuían de forma relativamente justa. A medida que los mercados se iban volviendo dominantes, sobre todo los de la tierra, el trabajo y el capital, la desigualdad fue aumentando lentamente conforme se concentraba la propiedad de las tierras y el capital. En los casos estudiados, la desigualdad de la riqueza se incrementó hasta un índice de Gini de 0.85 o superior[3] (los niveles iniciales eran sustancialmente más bajos).

Mientras aumentaba la desigualdad también proseguía el crecimiento económico, al menos inicialmente; sin embargo, su traducción en un bienestar amplio comenzó a disminuir. El estancamiento del poder adquisitivo de amplios sectores de la población, la reducción de la demanda y la disminución de la rentabilidad de las inversiones económicas provocaron que los propietarios de grandes patrimonios dirigieran cada vez más sus inversiones hacia los mercados financieros. Utilizaban su riqueza para obtener influencia política a través de sus redes y de la compra de cargos políticos, o accediendo a puestos clave en el sistema fiscal, burocrático y financiero. También aprovechaban su dominio en los mercados financieros y su papel como acreedores del Estado. A lo largo de 100

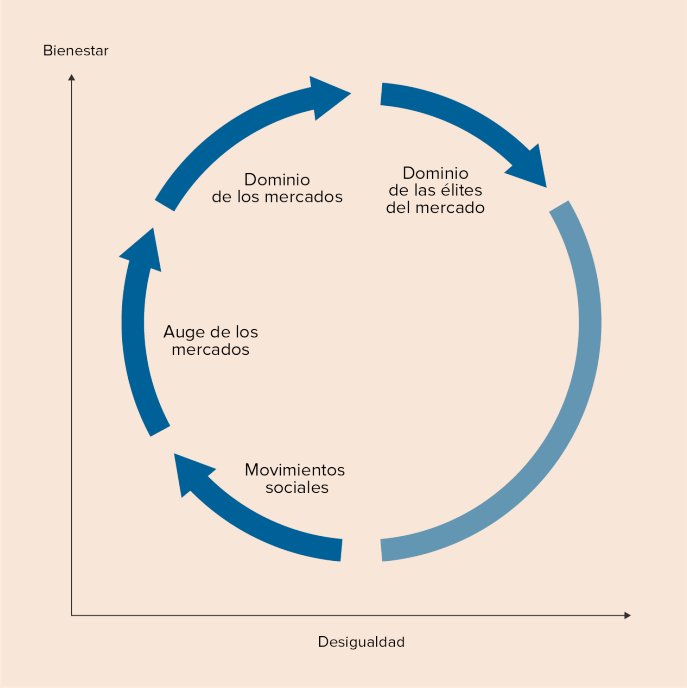
o 150 años, los mercados redujeron su grado de apertura y equidad, debido al considerable peso económico de los grandes propietarios y a la capacidad de estos para influir en la organización institucional de los mercados[4]. Como resultado de ello disminuyeron las inversiones productivas, la economía comenzó a estancarse y se agudizó la desigualdad económica, unida a una creciente desigualdad política e incluso a la coerción.

Todas estas economías de mercado partían de una situación altamente equitativa, con una distribución relativamente igualitaria de la riqueza económica y de la capacidad para tomar decisiones políticas. Dicha situación era el resultado de un prolongado período previo de revueltas más o menos importantes y formas de organización de los ciudadanos de a pie en gremios, hermandades, asociaciones, corporaciones, comunidades y empresas (gráfico S1.1.1)[5]. Esto les permitía superar las desigualdades y formas de coerción existentes y alcanzar una distribución más equitativa de la riqueza y los recursos. También adquirieron libertad para intercambiar sus tierras, su trabajo y su capital sin ser objeto de restricciones por parte de la elite, lo que les brindaba la oportunidad de utilizar el mercado para ese fin. Su lucha y sus formas de organizarse se encontraban, por tanto, en la base del auge de los mercados de factores; un auge que se produjo en un contexto relativamente igualitario, garantizando que amplios grupos pudieran acceder al mercado y beneficiarse de las transacciones comerciales.

Esta fase constitutiva y positiva también se produjo en las economías de mercado más modernas y que nos resultan más familiares: Inglaterra, donde el mercado adquirió un carácter dominante en el siglo XVII, y el norte de los Estados Unidos en la primera mitad del siglo XIX. Ambas sociedades eran las más igualitarias de su tiempo; se caracterizaban por un alto grado de libertad, un buen acceso a la toma de decisiones y una distribución relativamente equitativa de las tierras y otras formas de riqueza[6]. Por lo tanto, las economías de mercado no eran la base de la libertad y la equidad, como pretendían algunas teorías; más bien, se desarrollaron sobre la base de la libertad y la igualdad previamente adquiridas. Posteriormente, el mercado sustituyó el sistema de asignación basado en asociaciones y organizaciones de personas ordinarias; el proceso se aceleró cuando las elites del mercado y del Estado llegaron a solaparse y comenzaron a marginar conjuntamente (a veces de forma deliberada) a aquellas organizaciones. Esto redujo las oportunidades de los ciudadanos de a pie para defender la libertad, su acceso al poder para tomar decisiones y su control sobre la tierra y los recursos.

Los sistemas de asignación que predominaban antes del auge del mercado, ya se tratara de comunidades u otro tipo de asociaciones, incluían la seguridad a largo plazo y la sostenibilidad ambiental como elementos fundamentales, y así lo recogían en sus normas. Sin embargo, esto no es tan explícito en el caso del mercado[7]. Además, en aquellos sistemas, existía (debido a su menor tamaño) una relación más estrecha entre causa y efecto, así como entre agente y persona afectada. En los mercados, estos vínculos no son tan directos. Esto plantea un riesgo, dado que en una economía de mercado los propietarios de tierras, capital y recursos naturales suelen estar muy alejados de las personas que resultan perjudicadas por la explotación de los recursos. También se enfrentan a menos restricciones a la explotación que en los sistemas en los que los derechos de propiedad se encuentran más divididos.

Gráfico S1.1.1 Descripción de las fases de desarrollo de las economías de mercado históricas



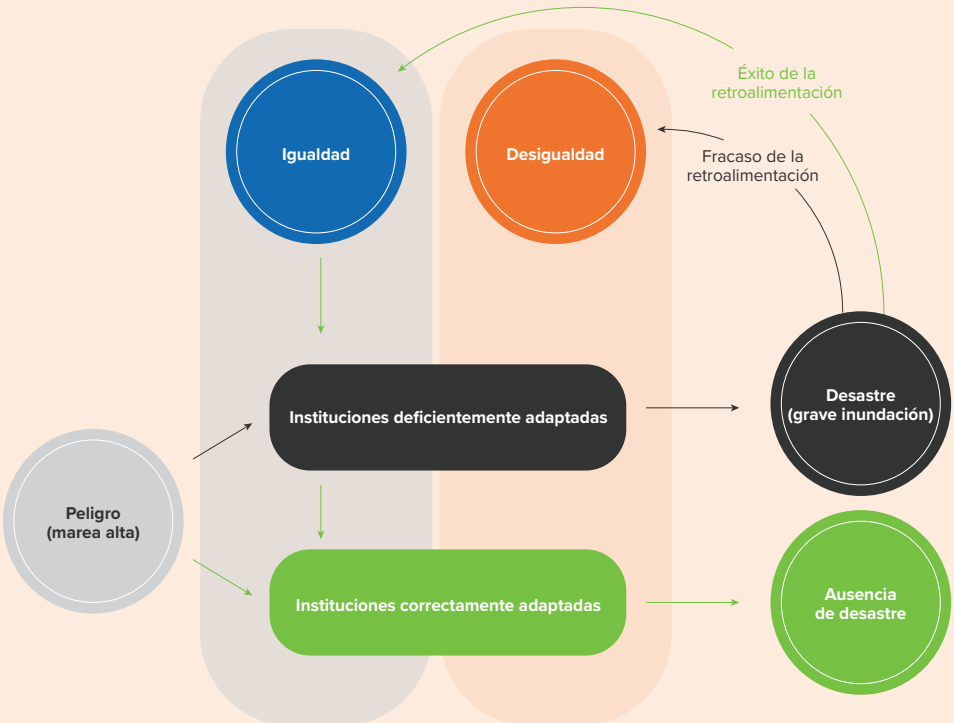
Fuente: van Bavel, "The Invisible Hand? How Market Economies Have Emerged and Declined since AD 500", 2016.

En las zonas costeras de Flandes, que en los siglos XIV a XVI constituían una economía de mercado madura, las tierras se concentraban en manos de inversores que no vivían allí. Estos inversores ausentes cambiaron la lógica de la protección de las costas frente a las inundaciones, que pasó de basarse en el principio de seguridad a largo plazo a un modelo de bajo coste y alto riesgo. Por lo tanto, el riesgo de inundación aumentó y se agudizó la marginación de la población local[8]. Desde un punto de vista más general, todas las economías de mercado que se encuentran en sus últimas fases de declive experimentaron graves problemas ecológicos, desde la salinización y el colapso de sus sistemas esenciales de riego (en el Iraq medieval) y el aumento de las inundaciones y hambrunas (en la Italia del Renacimiento) hasta la malaria y las inundaciones (en las zonas costeras de los Países Bajos). Sin embargo, las economías de mercado modernas más recientes consiguieron evitar cada vez más los efectos negativos de la degradación ecológica mediante la adquisición de recursos en ultramar.

Para ver la interacción entre las economías de mercado, la desigualdad material y la vulnerabilidad a los desastres naturales, considérense tres de las áreas más dominadas por el mercado en los Países Bajos (las zonas costeras de Flandes, la zona fluvial del país y Groningen) en una perspectiva de muy largo plazo en su lucha contra el peligro que suponen las capas freáticas altas[9]. La creciente desigualdad material aumentó la incidencia de las inundaciones graves, no de manera directa, sino a través de los marcos institucionales de gestión del agua. Solo se consiguió evitar efectos desastrosos cuando dicha organización institucional se adaptó en respuesta a la creciente desigualdad material (gráfico S1.1.2). Sin embargo, esa adaptación no se produjo de forma automática ni inevitable, ni siquiera cuando la sociedad se enfrentaba a grandes inundaciones[10]. Cuando los derechos

de propiedad y de toma de decisiones se encontraban ampliamente distribuidos, las instituciones tenían muchas más posibilidades de adaptar y ajustar la gestión del agua a las nuevas circunstancias para reducir el riesgo de desastres provocados por inundaciones. No obstante, en los casos en que los derechos de propiedad sobre los principales recursos y el poder de toma de decisiones estaban controlados por agentes ricos y grupos de interés, estos defendían los mecanismos existentes con el fin de proteger sus intereses particulares, pese a que ello debilitara la capacidad de adaptación de la sociedad. De hecho, si se producía algún tipo de adaptación, a menudo iba destinada a aumentar la capacidad del sistema económico para recuperar los niveles de producción tras una crisis, pero a costa de segmentos de la población que habían quedado excluidos de la toma de decisiones[11]. El riesgo de materialización de estos resultados negativos y de que las instituciones no introdujeran los ajustes adecuados para hacer frente a las circunstancias ecológicas y sociales era alto en las economías de mercado con niveles elevados de desigualdad de la riqueza, en las que un reducido grupo de propietarios privados maximizaba su control sobre los recursos naturales y concentraba el poder de toma de decisiones.

Gráfico S1.1.2 Relación entre el peligro que suponen las capas freáticas altas y los desastres provocados por inundaciones: la igualdad económica y política mejora las posibilidades de que las instituciones se adapten a las circunstancias y eviten el desastre



Fuente: Adaptado de van Bavel, Curtis y Soens, "Economic inequality and Institutional Adaptation in Response to Flood Hazards: A Historical Analysis," 2018

¿Hasta qué punto son pertinentes estas observaciones para la situación actual? Los casos históricos expuestos se refieren a mercados que surgieron cuando el sistema dominante de asignación de factores de producción (tierras, trabajo y capital) daba lugar a una acumulación de riqueza en manos de un pequeño grupo, que a continuación pasaba a concentrar también el poder político. De ese modo, el grupo en cuestión influía en los incentivos de los mercados, provocando desigualdad y desastres ambientales. Hoy en día, incluso en las democracias parlamentarias, la riqueza económica parece traducirse de nuevo en influencia política —a través de grupos de presión, financiación de campañas, propiedad de medios de comunicación y disponibilidad de información—; sin embargo, los propietarios de dicha riqueza pueden aislarse fácilmente de los disturbios sociales o la degradación ambiental, por poner dos ejemplos[12]. La historia muestra que estos hechos no son aberraciones ni sucesos accidentales. Puede que requieran un estudio más amplio y profundo de un conjunto más extenso de medidas políticas para reducir la concentración de poder económico y político. La primera fase (concentración de poder económico, es decir, de riqueza) es más sencilla de frenar. Sin embargo, tras la consolidación del poder económico y su traducción en dominio político, resulta mucho más complicado hacerlo.

[1] Esto es cierto incluso si se define la economía de mercado de forma muy restrictiva, es decir, como una economía en la que el mercado no solo asigna bienes, productos y servicios, sino también los recursos (tierras y recursos naturales, trabajo y capital).

[2] Bas van Bavel, *The Invisible Hand? How Market Economies have Emerged and Declined Since AD 500* (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2016). En Peter Turchin, P. y Sergey A Nefedov, *Secular Cycles* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009) también puede consultarse un análisis de patrones cíclicos y prolongados de aumento y disminución de la desigualdad.

[3] Bas van Bavel, *The Invisible Hand?* (véanse las págs. 72 y 73 sobre Iraq, la pág. 128 sobre Florencia en 1427 y las págs. 194 y 195 sobre Ámsterdam en 1630).

[4] Esto es cierto incluso en sistemas políticos (relativamente) inclusivos, a diferencia del argumento expuesto por Daron Acemoğlu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Publishers, 2012), donde se supone que forman un círculo virtuoso.

[5] Bas van Bavel, "Open societies before market economies: Historical analysis," *Socio-economic review*, Vol. 18.2020, 3, p. 795-815 (Oxford: Oxford University Press [2019]).

[6] Sobre el caso de los Estados Unidos, véanse Acemoglu y Robinson, *Why Nations* y John Lauritz Larson, *The Market Revolution in America: Liberty, Ambition, and the Eclipse of the Common Good* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2009). Ciertamente, una posición obtenida a expensas de la población nativa.

[7] Sobre la falta de integración de las economías de mercado, véase Kurtulu Gemici, "Karl Polanyi and the Antinomies of Embeddedness", *Socio-Economic Review*, Volume 6: 5-33, 2007.

[8] Tim Soens, "Floods and Money: Funding Drainage and Flood Control in Coastal Flanders from the Thirteenth to the Sixteenth Centuries", *Continuity and Change* 26(3), 2011: 333-365.

[9] Bavel, Curtis, & Soens, "Economic inequality and Institutional Adaptation in Response to Flood Hazards: A Historical Analysis", 2018.

[10] Véase también Rohland, "Adapting to Hurricanes: A Historical Perspective on New Orleans from Its Foundation to Hurricane Katrina, 1718–2005", 2018.

[11] Soens, "Resilient Societies, Vulnerable People: Coping with North Sea Floods before 1800", 2018.

[12] Gilens & Page, "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens", 2014; Schlozman, "The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy", 2012.

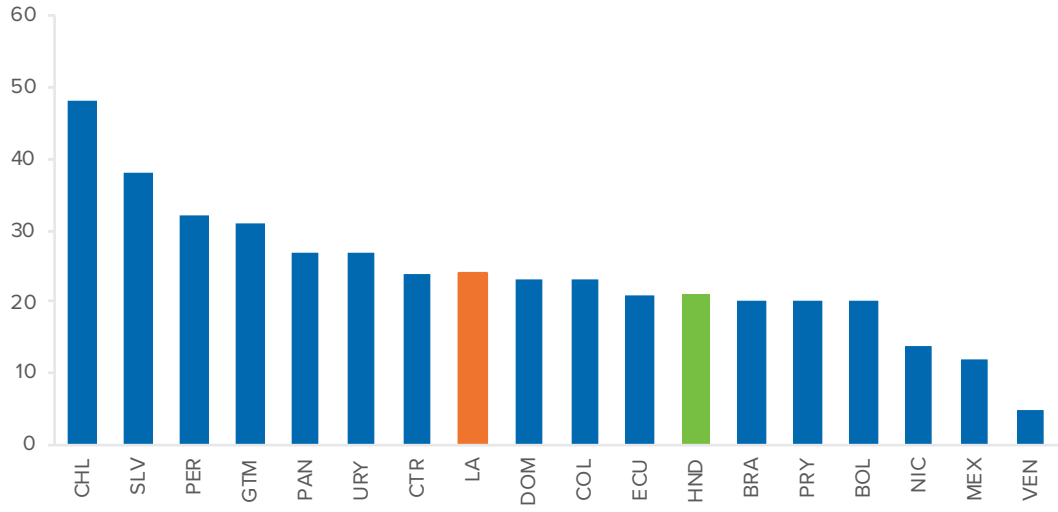
Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019)

Un sector de la empresa privada es también beneficiario de este sistema de cooptación de los partidos políticos, que ha logrado imponer leyes y contratos —especialmente en el sector eléctrico, la telefonía celular, la banca y la infraestructura— que afectan significativamente las finanzas públicas y que solo benefician a una pequeña elite empresarial, y, cada vez más, al crimen organizado.

El Estado ha sido capturado, ya que ha cedido parte servicios estratégicos al sector privado; en algunos, casos esto ha debilitado sus capacidades frente a las necesidades de la población. A lo anterior se agrega el fenómeno del crimen organizado y el narcotráfico, que ha infiltrado no únicamente al Estado per se, sino también a los partidos políticos y a la empresa privada.

El gráfico 27 informa sobre la percepción ciudadana de que las grandes empresas son el grupo más poderoso en la sociedad.

Gráfico 27 Proporción de encuestados que creen que las grandes empresas son el grupo más poderoso (2020)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Corporación Latinobarómetro, *Informe*

Los intereses privados se ven incluso reflejados en las agendas políticas, las cuales pueden llegar a ser influenciadas por grupos económicos y grupos bancarios[80]. Con la integración de instituciones del Estado y el acompañamiento de iniciativas impulsadas desde el Ejecutivo, las cúpulas partidarias han obtenido un beneficio significativo, ya que pueden alcanzar prebendas que afianzan sus posiciones dentro de las instituciones políticas y con los sectores económicos.

Otro de los mecanismos utilizados para la cooptación de los partidos políticos viene derivado de la intervención de las instituciones del Estado encargadas de la administración de justicia. El control ejercido por el Ejecutivo sobre el Ministerio Público y sobre la Corte Suprema de Justicia es un disuasivo para los partidos políticos o las facciones disidentes del oficialismo, a los que se les pueden iniciar procesos de investigación, incoarse causas o reabrir procesos judiciales pendientes. Esta es una medida que se ha utilizado para mantener controlada cualquier presunción de rebeldía contra el poder concentrado en el Ejecutivo.

80 Ver Víctor Meza et al., *Golpe de Estado: Partidos, instituciones y cultura política* (Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras [CEDOH], 2010).

La creación de la Unidad de Política Limpia (o Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos [UFTF]) se convirtió en un avance en el discurso de transparencia en las campañas políticas. Sin embargo, en la práctica, es una institución que requiere un fortalecimiento en su estructura administrativa y logística, ya que carece de autonomía para localizar dineros procedentes de fuentes ilícitas.

Los partidos políticos son corresponsables de la captura del Estado y de la corrupción, como lo referencia Helman y Kaufmann[81]. La captura del Estado se deriva, en gran medida, de una limitada capacidad de los partidos políticos de realizar procesos de autocrítica y no poder gestionar efectivamente relevos generacionales con formación ética, convicción de lucha contra la corrupción y visión de Estado. Este extremo deja a la intemperie a los partidos y los somete a los designios del autoritarismo y del caudillismo que cohabitan en las altas esferas de liderazgo político.

En definitiva, existe un agotamiento de las estructuras democráticas de los partidos políticos, y se afianzan las tradiciones autocráticas que marcan un distanciamiento con la participación ciudadana, el disenso, la pluralidad y una cultura democrática basada en la legitimidad de sus propias instituciones y en el respeto a los derechos humanos.

La reforma electoral comenzó con la creación de dos entes, uno que administrará la justicia electoral, denominado Tribunal de Justicia Electoral (TJE), y el otro, veedor del proceso y del sistema electoral, denominado Consejo Nacional Electoral (CNE). Estos órganos quedaron conformados por miembros de los tres partidos políticos mayoritarios en las elecciones de 2017, a pesar de las recomendaciones de "despartidización" hechas por misiones internacionales de observación electoral y propuestas de organismos nacionales en los comicios de 2013 y 2017.

Históricamente la deuda política y el financiamiento de los partidos ha sido un tema complejo y ambiguo. Honduras ha sufrido una ausencia de planificación presupuestaria en los procesos electorales. Esto lleva a la indisciplina en el manejo idóneo de los recursos públicos, de forma tal que en los ejercicios fiscales se realizan reiteradas modificaciones presupuestarias.

Algunas instituciones no gubernamentales dedicadas al estudio de la política y la economía nacionales, como el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), han solicitado en múltiples ocasiones que se discutan las reformas políticas acompañadas de sus análisis económicos, ya que han observado la falta de planificación presupuestaria del anterior Tribunal Supremo Electoral (TSE) y serias fallas en la ejecución de presupuesto.

En las elecciones primarias y generales de 2017 se aprobó un presupuesto de 204.6 millones de lempiras, y se ejecutaron más de 1,200 millones, un 600 % más de lo aprobado. Además, en las elecciones de 2012 y 2013, se ejecutó más de 1000 % y 146 % respectivamente, con respecto a lo aprobado.

Ante estos hechos se ha formulado un sinnúmero de propuestas por diferentes actores nacionales e internacionales, para llevar a cabo procesos electorales transparentes y legítimos.

En particular, sobre la deuda política, se observa un incremento a través de los años en estudio. Por ejemplo, en el cuadro 5 se presentan los años electorales 2013 y 2017. Según datos proporcionados por la Unidad de Transparencia del CNE, la deuda política en 2009 y 2013 correspondía a USD 5.1

81 Joel Hellman y Daniel Kaufmann, "La captura del Estado".

millones y USD 6.4 millones, respectivamente. Mientras que, en 2017, las transferencias a partidos políticos ascendieron a USD 4.8 millones, y en el año posterior, a USD 7.6 millones.

Cuando se compara entre las elecciones generales de 2013 y de 2017 (véase cuadro 5), desde el punto de vista de las organizaciones políticas, se observa que el Partido Nacional fue el mayor receptor de la deuda política, le sigue el Partido Libertad y Refundación (LIBRE), el Partido Liberal y el Partido Anticorrupción. Por su parte, el resto de los partidos políticos, de acuerdo con la ley electoral vigente en 2013, les correspondía el 15 % de la deuda política del Partido Nacional, unos USD 290,534.501.

Para las elecciones generales de 2017, al Partido Nacional se le asignó la cantidad de USD 2.6 millones, seguido por las dos mayores fuerzas políticas, LIBRE y el Partido Liberal, con aproximadamente USD 1.9 y USD 1.5 millones, respectivamente. A los partidos minoritarios les fue asignado, de acuerdo con la ley, la cantidad de USD 387,847.44 (aproximadamente USD 0.4 millones).

Cuadro 5 Asignaciones presupuestarias por deuda política (2013 y 2017) en millones de USD

Organización política	2013	Costo por voto	2017	Costo por voto
Partido Nacional	1.9	33.54	2.6	39.4
Partido Libertad y Refundación	1.5	33.54	1.9	39.4
Partido Liberal de Honduras	1.1	33.54	1.5	39.4
Partido Anticorrupción	0.7	33.54	0.4	39.4
Partido Unificación Democrática	0.3	33.54	0.4	39.4
Partido Demócrata Cristiano de Honduras	0.3	33.54	0.4	39.4
Partido Innovación y Unidad Social Demócrata	0.3	33.54	0.4	39.4
Partido Alianza Patriótica	0.3	33.54	0.4	39.4
Frente Amplio Político Electoral de Resistencia	0.0	33.54	0.4	39.4
Partido Va Movimiento Solidario	-----		0.4	39.4
Total	6.4	N/A	8.7	N/A

Fuente: Estimaciones de FOSDEH con base en datos de la Unidad de Transparencia del Consejo Nacional Electoral. FOSDEH, El costo de la democracia en Honduras, Parte I (Tegucigalpa: 2020), 35, https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_fosdeh_costo_de_la_democracia_hn.pdf

Sobre la deuda política 2020-2021 (véase el cuadro 6), con la ley vigente, se paga la cantidad de USD 1.81 (más la inflación transcurrida desde la aprobación de la ley) por cada voto válido que los partidos hayan obtenido en el nivel electivo más votado. Los partidos políticos minoritarios no pueden recibir menos del 15 % de la suma asignada al que obtenga el mayor número total de sufragios, salvo que este haya conseguido 10,000 votos en su nivel más votado.

Cuadro 6 Aproximación de la deuda política 2021 (en millones de dólares)

	Votos 2017	Deuda política 2021[1]	Votos 2021[2]	Deuda política 2021
Partido Nacional	1,410,888	2.6	1,481,432	2.7
Partido LIBRE-PINU	1,360,442	2.5	1,428,464	2.6
Partido Liberal	484,187	0.9	508,396	0.9
Alianza Patriótica	6,517	0.01	6,843	0.01
Anticorrupción	5,983	0.01	6,282	0.01
Partido Demócrata Cristiano	5,900	0.01	6,195	0.01
Unificación Democrática	4,633	0.01	4,865	0.01
Frente Amplio Político Electoral de Resistencia	3,151	0.01	3,309	0.01
Movimiento Solidario	3,003	0.01	3,153	0.01
Total	3,284,704	6.1	3,448,939	6.2

[1] Costo por voto USD 1.80 (L 43.75).

[2] Se estima un crecimiento del 5 % de su masa de votantes con respecto al 2017.

Fuente: Cálculos de FOSDEH con base en datos de la Unidad de Transparencia del Consejo Nacional Electoral. FOSDEH, *El costo,* 13

2.2.8. Partidos políticos: del bipartidismo al multipartidismo

El golpe de Estado acaecido en 2009 fue el punto de inflexión para que el sistema de pactos construido por el bipartidismo sufriera un desgaste significativo. Esta ruptura de acuerdos, que ya venía presentando serios síntomas de agotamiento, se derivó de la polaridad de los sectores políticos enfrentados, la desconfianza manifiesta de la ciudadanía en la representación de los partidos políticos como interlocutores de la sociedad y la debilidad misma de los institutos políticos, que no pudieron afrontar la crisis de 2009 bajo parámetros democráticos y legales.

En su informe de 2011, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación señaló que después del rompimiento constitucional, los partidos políticos, como organizaciones de intermediación política entre la sociedad y el Estado, y como las únicas formas reconocidas legalmente para el acceso al poder de la nación, se distanciaron de los actores principales de la crisis y renunciaron a la mediación política[82].

La entrada en el escenario político del Partido Libertad y Refundación (LIBRE) y del Partido Anticorrupción (PAC) en las elecciones generales de 2013 fue la primera señal de la degradación del bipartidismo. El primero logró 38 escaños en el Congreso Nacional y el segundo alcanzó 13 diputaciones. Esto rompió con la mayoría unidimensional en el Congreso, y el Partido Nacional tuvo que buscar alianzas con el Partido Liberal, otrora contrincante político, que había sido degradado como tercera fuerza en la obtención del control del Congreso Nacional.

Para el proceso electoral de 2017, los partidos Liberal y LIBRE redujeron sustancialmente el número de diputados. Los resultados fueron los siguientes: Partido Liberal, 26 diputados; Partido LIBRE, 30; PINU, 4; y PAC, 1. El Partido Nacional obtuvo 61 diputados. Otras fuerzas políticas minoritarias y proclives al gobierno se mantuvieron con resultados reducidos: Alianza Patriótica logró 4 diputados; Unificación Democrática, 1; y Partido Demócrata Cristiano, 1. Estos partidos minoritarios tuvieron representación en el Congreso Nacional y fueron colocados en puestos directivos dentro de ese poder del Estado, dado su apoyo a la agenda legislativa impulsada desde el Poder Ejecutivo. No obstante, aun cuando la oferta electoral en el país se ha ampliado, no ha representado un incremento de la participación electoral por parte de la ciudadanía.

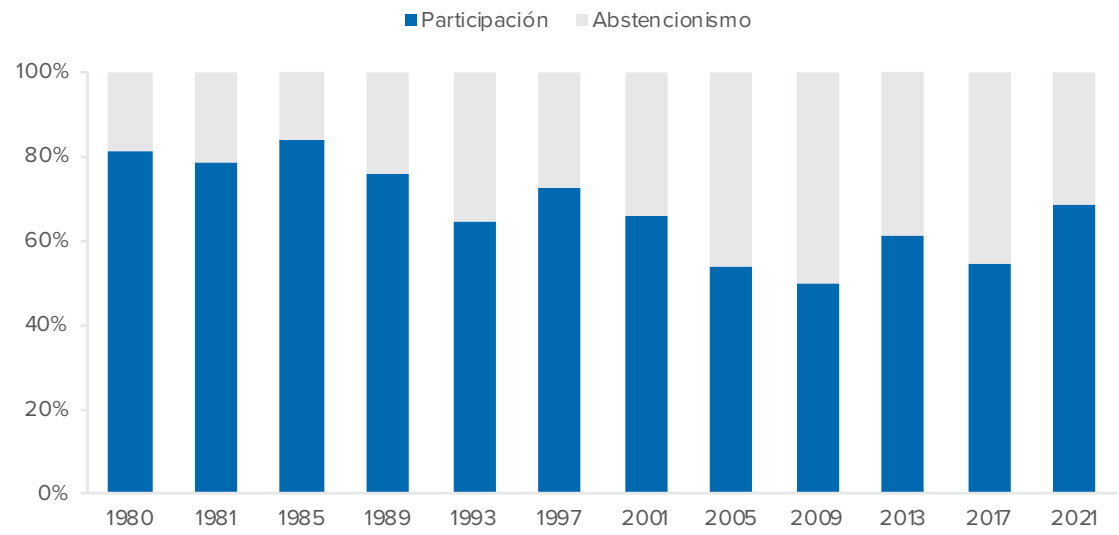
De acuerdo con los resultados de estos comicios se observa, más bien, un aumento del abstencionismo electoral. Como puede observarse en el gráfico 28, es a partir de este siglo que se incrementa el abstencionismo. De un 33.8 % en las elecciones de 2001, aumenta un 46.2 % en 2005. Más aún, en las elecciones del 2009, al 50.10 %. En 2013, bajó al 38.9 % y se incrementó nuevamente en el 2017, al 45.7 %, para finalmente descender a 31.4 % en 2021. En promedio, en el período 2001-2021 más del 40 % de la ciudadanía pareciera no participar en los procesos electorales, incluso cuando se ha incrementado y variado la oferta electoral. En ese sentido, más bien, durante esta etapa, se observa una disminución de la participación electoral de la ciudadanía con relación a la década de los ochenta y de los noventa.

La correlación de fuerzas en el Congreso Nacional sufrió un cambio significativo en las elecciones de 2013. Las oposiciones, aunque eran mayoría (80 diputados contra 48 del PN), nunca pudieron consolidar un bloque para hacer contrapeso al poder y provocar cambios significativos en el modelo de gobernabilidad. Esto se debió a varios factores importantes relacionados con la deformación de la cultura democrática dentro de los partidos políticos, que han definido su estrategia basados en procesos electorales y el clientelismo[83]. Han dejado de lado la construcción de líneas de coincidencia con otras fuerzas para impulsar una estrategia unificada que consienta hacer balances institucionales que fortalezcan la democracia y el Estado de derecho.

82 Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), *Informe*.

83 La práctica de políticas clientelares para motivar, inducir o presionar a los electores y favorecer con su voto al partido gobernante no es un fenómeno reciente en la historia del modelo político prevaleciente en Honduras, pero adquieren una importancia y vigencia mayores en el período de la llamada "transición política hacia la democracia" iniciada al principio de la década de los ochentas del siglo pasado (véase Red por la Equidad Democrática en Honduras, *Observación electoral 2021, Logros, déficit y retos para la construcción democrática* (IND, 2022), 24.

Gráfico 28 Participación electoral en Honduras (1980-2021)



Nota: Los valores presentados del 2021 consideran el nuevo registro electoral que se ha actualizado con la emisión del Documento Nacional de Identificación (DNI). Esto podría incidir en el valor del porcentaje de participación.

Fuente: UNAH-IUDPAS con datos del Tribunal Supremo Electoral

Las elecciones de 2013 señalaron dos claves: "La primera, la continuidad en la conducción del Estado de uno de los dos grandes partidos tradicionales (el Partido Nacional, PN). La segunda, la emergencia de dos nuevas fuerzas políticas: el Partido Libertad y Refundación (LIBRE) y el Partido Anticorrupción (PAC)"[84]. Y continúa:

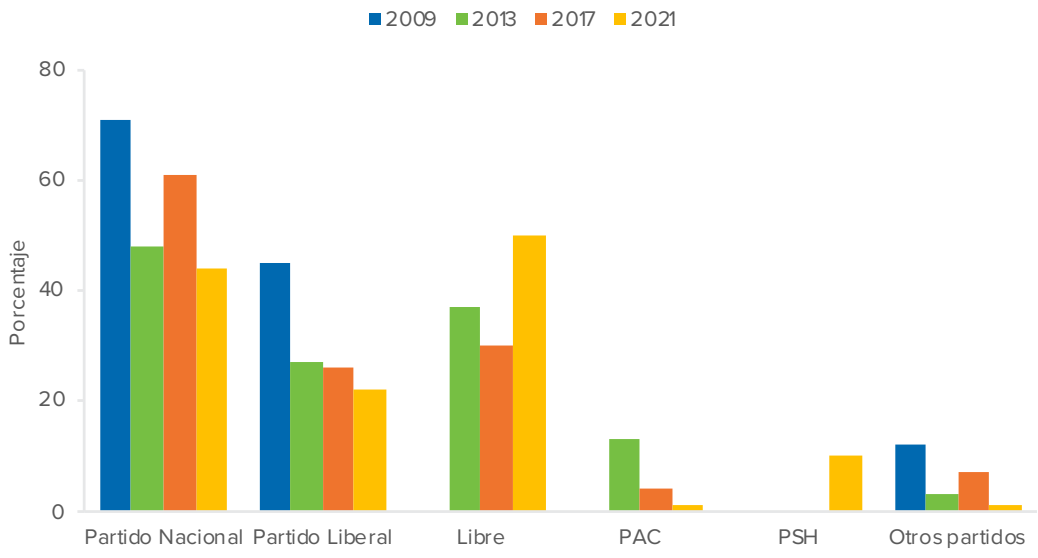
> Por vez primera desde 1981, los resultados modificaron la correlación de fuerzas en el Congreso Nacional. La principal novedad fue que los dos grandes partidos perdieron el 39 % de su representación parlamentaria. Por su lado, LIBRE y PAC se posicionaron como nuevas fuerzas políticas. De hecho, el partido LIBRE se convirtió en la segunda fuerza electoral y el histórico Partido Liberal tuvo muy malos resultados. En porcentajes, el PN obtuvo el 37 % de los escaños mientras que la suma de LIBRE, el Partido Liberal y el PAC obtuvieron el 60 %; el restante 3 % se repartió entre tres partidos minoritarios: Unificación Democrática (UD), la Democracia Cristiana (DC) y el PINU[85].

El gráfico 29 ilustra los resultados de los diputados electos por partido político en el periodo 2009-2020.

La relación de los partidos políticos con la ciudadanía se centra en la conquista del voto favorable de la ciudadanía en los procesos electorales. El sistema tradicional de partidos en Honduras, todavía no superado, está determinado por el clientelismo, lo que ha llevado a la desconfianza en los partidos por parte de un fuerte sector ciudadano[86].

84 CESPAD, 2014: 3 en Rolando Sierra Fonseca. "*Honduras",* 4.
85 CESPAD, 2014: 3-4 en Rolando Sierra Fonseca. "*Honduras",* 4.
86 De acuerdo con Latinobarómetro, en 2020 solo el 9 % de los hondureños encuestados manifestaron confiar en los partidos políticos. Ver Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, 71.

Gráfico 29 Diputados electos según partido político (2009-2020)



Fuente: UNAH-IUDPAS con datos del Tribunal Supremo Electoral

Desde el inicio de la transición democrática, la sociedad hondureña ha sufrido diferentes cambios en relación con el ejercicio electoral. Las elecciones de 1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005 y 2009 han estado marcadas por una clara hegemonía del bipartidismo (PN y PL) y con una participación minoritaria de otras fuerzas políticas. En los comicios de 2013 y 2017, las dos fuerzas mayoritarias fueron el PN y LIBRE; una tercera fuerza resultó el Partido Liberal, que dio lugar a tres partidos de considerable caudal electoral y a varios pequeños.

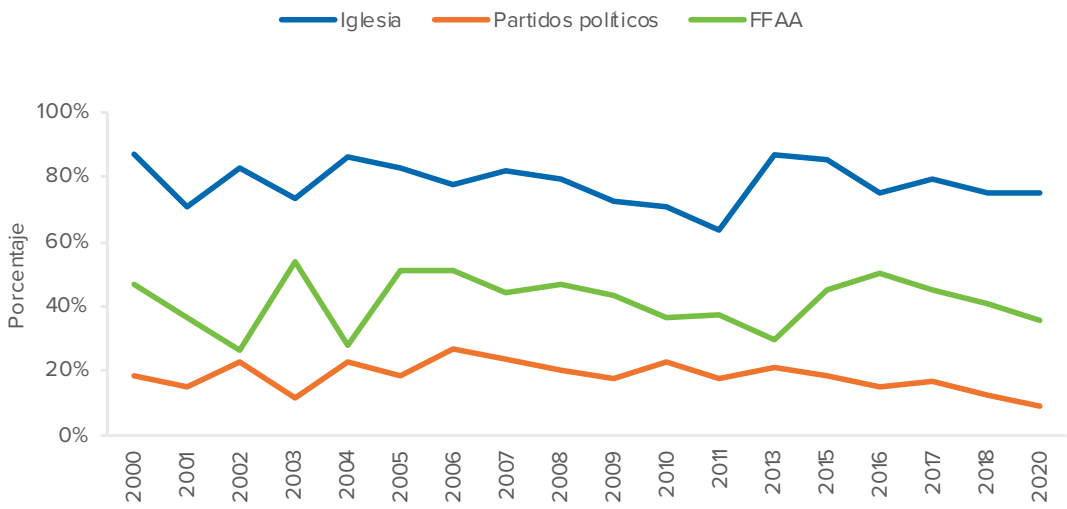
Como se mencionó anteriormente, el informe 2021 de Latinobarómetro señala que en Honduras solo un 9 % de la población tiene confianza en los partidos políticos (el nivel más bajo alcanzado durante el período 2000-2020, ubicándose 4 puntos por debajo del promedio latinoamericano), y muy por debajo de los porcentajes que obtiene la Iglesia y las Fuerzas Armadas (véase gráfico 30). El informe regional 2018, alude que los bajos niveles de confianza en los partidos políticos en Latinoamérica están relacionados a la profunda corrupción y a la utilización de fuentes financieras ilegales en las campañas políticas[87]; asimismo, el informe 2021 menciona que mientras en la región no se desmantelen las desigualdades y se respete la dignidad de todas las personas por igual, es difícil que la confianza en los partidos políticos pueda restituirse[88].

Los mismos datos arrojaba el Barómetro de las Américas desde 2014, al señalar a los partidos políticos como las instituciones con menor nivel de confianza en las Américas. En el ámbito nacional, la encuesta de percepción sobre la situación hondureña de 2020, del Equipo de Reflexión y Comunicación (ERIC), de la Compañía de Jesús, refleja que un 73 % de la población asegura que las instituciones más susceptibles a la corrupción son los partidos políticos, y añade que el nivel de confianza en estas agrupaciones políticas solo es del 4.4 %[89].

87 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*, 53.
88 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, 72.
89 Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC-SJ), "Percepciones sobre la realidad hondureña en el año 2020", *Sondeo de Opinión Pública* Décima edición (El Progreso, Yoro: Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación [ERIC-SJ], 2020).

Ya en 2018 esa misma encuesta había posicionado a los partidos políticos como una de las cinco instituciones que genera más desconfianza, con un 84.6 % solo superados por el Congreso Nacional[90].

Gráfico 30 Confianza en instituciones (2000-2020)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos de Latinobarómetro 2009-2018

La agenda de los partidos políticos ha estado centrada exclusivamente en el ascenso al poder. Su contenido está falto de soluciones a los problemas estructurales que está viviendo la población hondureña. Las estrategias reales y efectivas para desarrollar integralmente los sistemas económicos, sociales y políticos no son tema de una propuesta seria de los partidos en campaña.

Los datos de abstención en las elecciones primarias y generales tienden a reflejar una escalada en el descontento de la sociedad con los partidos políticos, e indican que son las instituciones con menos credibilidad y con más altos niveles de corrupción, dos elementos que desforman la democracia y transforman su sistema político en una autocracia electoral que lacera el Estado de derecho y la institucionalidad.

De hecho, si se observa, el comportamiento electoral en retrospectiva, la serie histórica dice que la recuperación democrática comienza con niveles bajos de ausentismo durante la década de los ochenta, con una fuerza menor que la individual de cada uno de los dos partidos mayoritarios. En los noventa, el ausentismo aumenta y logra, en algún momento (en 1993), superar el caudal del partido ganador de las elecciones presidenciales. En la década anterior y hasta el 2021, se muestra una tendencia que no solo conduce a superar la fuerza de apoyo del partido ganador, sino que, como ocurrió en noviembre de 2005, está cerca de alcanzar el mismo nivel de suma de los dos partidos mayoritarios.

Esta dinámica del ausentismo pudiera haber estado relacionada tanto con factores como el fenómeno migratorio, los problemas técnicos para obtener el documento de identificación per-

90 ERIC-SJ, "Percepciones".

sonal, las deficiencias del registro de domicilio electoral y, sobre todo, la actitud ciudadana (entusiasmo-escepticismo-apatía) frente a las elecciones, habida cuenta el magro rendimiento institucional del proceso democrático en Honduras.

En 2021, se revirtió la tendencia antes mencionada, alcanzándose el mayor nivel de participación en dos décadas (aproximadamente 68.58 %, según datos del CNE[91]). El descenso del abstencionismo podría estar ligado al proceso de modernización de la identificación ciudadana realizado a través del proyecto "Identifícate", el cual permitió el enrolamiento masivo de más de 5.5 millones de personas en edad de votar, la creación de un nuevo registro digital biométrico, la producción de nuevos Documentos Nacionales de Identificación (DNI) y el primer registro de huellas decadactilares para verificación en las elecciones, factores que contribuyeron al fortalecimiento de la confianza ciudadana en el proceso electoral[92].

Sin embargo, también es oportuno destacar que en diversos estudios de opinión se reporta un bajo interés de la población en participar en política. Para el caso, en el sondeo de opinión pública sobre las percepciones de la situación hondureña en el 2020, que desde 2012 realiza el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC-SJ), destaca el escaso interés de la población en la política, que mayoritariamente no está organizada y no participa en los asuntos públicos del país: "El 77.8 por ciento de los hondureños y hondureñas manifestó tener poco o nada de interés en la política, en cambio el 21.9 por ciento está muy interesado en este asunto. Mientras la gran mayoría pasa de la política, un 56.1 por ciento de la población sí está interesada mucho o algo en los asuntos públicos, frente a un 43.8 por ciento que manifestó que le interesa poco a nada"[93].

De este modo, sí prevalecen grados de participación bajos y un gran escepticismo relacionado con cualquier tipo de actividad política, la democracia, las instituciones del Estado y las organizaciones, tanto de empresarios como de trabajadores. La participación en organizaciones políticas, cívicas o de cualquier tipo es muy escasa. Así, si la participación es baja en cualquiera de los tipos de organización ciudadana y es prácticamente nula en las gremiales o en los partidos políticos, ello solo corrobora la escasa confianza en estas organizaciones.

Por otra parte, es interesante ver como la pérdida de valores se expresa en la escasa confianza que se les tiene a las otras personas. Como puede verse en el nivel de confianza personal es muy bajo. Los niveles de confianza interpersonal son sumamente bajos a lo largo de las dos décadas. En promedio, solo cerca del 20 % considera que "se puede confiar en la mayoría de las personas".

Mucha de la desconfianza se relaciona con el incremento de la violencia y de la criminalidad, como también tiene que ver con el tipo de programas y proyectos de desarrollo en el ámbito municipal. La falta de confianza afecta particularmente a las relaciones entre las personas y la relación entre la gente y las distintas instituciones. En una sociedad con poca confianza, es más difícil generar una acción colectiva y una cooperación efectiva en aspectos tales como la toma de decisiones, la coordinación y la ejecución de un proyecto. Además, la desconfianza impacta negativamente no solo en la interacción social personal, sino también en el desempeño democrático y en el desarrollo.

91 Consejo Nacional Electoral (CNE), *Elecciones Generales de Honduras, 28 de noviembre 2021 - Escrutinio General* (Tegucigalpa: 2021), https://resultadosgenerales2021.cne.hn/#resultados/PRE/H

92 Para más información referente al proyecto "Identifícate", consultar PNUD, *Programa de apoyo para la eficiencia y la transparencia del proceso de modernización del Documento Nacional de Identificación en Honduras* (Tegucigalpa: 2021), https://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/projects/programa-de-apoyo-para-la-eficiencia-y-la-transparencia-del-proc.html

93 ERIC-SJ, "Percepciones", 14.

La pauta de reciprocidad es significativa en todos los tipos de redes, ya que la única razón por la que una red es importante para la confianza y la cooperación es porque la reciprocidad disminuye los comportamientos oportunistas. La reciprocidad está conectada tanto a las redes como a la confianza y puede ser vista como la actitud de realizar acciones a favor de otros, bajo la creencia de que, de una forma u otra, la conducta observada o la ayuda prestada redundará tarde o temprano en beneficio propio. En consecuencia, para que la reciprocidad exista en una sociedad, tiene que disponerse de cierto nivel de certidumbre acerca de que las personas van a devolver un favor; así, la reciprocidad es un indicador que advierte la existencia de algún tipo de redes.

La solidaridad está conectada, como ocurre también con la reciprocidad, a la existencia de redes informales y de confianza interpersonal, pero la solidaridad se refiere a una dimensión de valores más que a la reciprocidad, ya que no funciona sobre la base de esperar necesariamente la devolución de un favor.

El reciente informe mundial de desarrollo humano 2022, aborda la relación de las nuevas amenazas de la seguridad humana en un contexto complejo de los cambios climáticos y los niveles de desigualdad introduciendo el concepto de incertidumbre como un elemento del escenario humano y en ese sentido la necesidad de respuestas integrales centradas en la solidaridad humana[94].

De acuerdo con el estudio de opinión presentado en el Informe Nacional de Transparencia 2009, del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), la confianza no tiende a depositarse en los otros, ni siquiera en el ámbito familiar o de las amistades, sino más bien en sí mismo o en nadie. No obstante, resulta interesante que, a pesar de que se perciba una pérdida de valores y de que no se tenga confianza en el otro y en las instituciones, para los ciudadanos esto no significa necesariamente que la gente no estime la ética ni la importancia de mantener los valores dentro de la sociedad.

Asimismo, con respecto a la confianza, es preciso señalar que, para comprender la dinámica de las instituciones sociales y políticas con relación a la democracia y el desarrollo, es importante conocer las actitudes de las personas, las cuales se relacionan normalmente con el grado de provecho que la gente tiene al participar o asumir responsabilidades dentro de la comunidad.

Los liderazgos verticales y el caudillismo en los partidos políticos tienden a persistir, incluso con los recambios generacionales. A través de la historia, el bipartidismo en Honduras ha estado impregnado de liderazgos verticales que se han afianzado en el poder de los partidos políticos para luego ascender al poder del país o para recibir prebendas. Estos liderazgos han estado caracterizados por un férreo control político y por el retroceso en los procesos de cambio y renovación de los cuadros dentro de estas instituciones políticas.

Los caudillos tienen un control vertical del poder. Su control va desde lo micro (barrios, colonias y municipios) a lo macro (departamentos, regiones y el nivel nacional). Es una estructura que ralentiza los procesos críticos y éticos.

El caudillismo puede definirse tanto en términos académicos como populares. El término evoca al hombre fuerte de la política, el más eminente de todos, situado por encima de las instituciones de la democracia formal cuando estas son apenas embrionarias, raquíticas o en plena decadencia[95].

94 Ver UNDP, *New threats to human security in the Anthropocene: Demanding greater solidarity* (New York: 2022), https://hs.hdr.undp.org/

95 Pedro Castro, "El caudillismo en América Latina, ayer y hoy", *Política y cultura* no. 27 (México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, ene. 2007).

Sus características principales son:

a. Es un poder individualizado y carismático.

b. Se trata de un dominio autoritario disfrazado de Estado democrático.

c. Da paso a la autocracia; permanece en el poder por un extendido periodo de tiempo.

d. Surge en circunstancias particulares de falta de control.

e. Viene generalmente del cuerpo militar y descansa principalmente en los militares para su apoyo y sostenimiento.

f. Fuerte estilo personalista y de su manera correspondiente de relacionarse con la ciudadanía.

g. Gobierna de una manera paternalista y altamente centralizada.

h. Gobierna de una manera autocrática que, con frecuencia, implica la supresión de la oposición, la creación de partidos y movimientos oficiales, y la supresión de otros.

i. Generalmente el caudillismo desarrolla políticas públicas designadas para enriquecer al caudillo y su clientela, para preservar el statu quo que ellos han establecido.

j. Los caudillos tienden a ver poca diferencia entre el dominio público y el privado; operan dentro de una concepción patrimonialista y, con frecuencia, usan su puesto y el aparato del gobierno para su ganancia personal.

k. Tienen la necesidad funcional de atacar a los "enemigos del pueblo", tanto internos como externos.

El recuadro 8 analiza cómo el caudillismo se ha enraizado en la cultura hondureña y ha dado lugar a la corrupción, entre otros males.

En su concepción teórica, este fenómeno sociológico tiene diferentes dimensiones que están arraigadas a lealtades en el aparato público, así como en los espacios regionales, bajo una red clientelar que favorece las redes políticas que buscan manejar el aparato público desde una perspectiva unidimensional, alejada de los principios democráticos y el Estado de derecho. El diagrama 10 ilustra la génesis del caudillismo y sus características y consecuencias en los 200 años de historia nacional.

El bipartidismo es la raíz de la consolidación del caudillismo en Honduras. Sin embargo, las fuerzas políticas emergentes tienen también rasgos de liderazgos verticales. Los nuevos partidos políticos se han concebido alrededor de una figura política y no en base a movimientos sociales o político-ideológicos que fundamenten su conexión con la sociedad.

Otras fuerzas políticas opositoras y recientes también están construidas bajo el liderazgo de una sola persona. El caudillismo se evidencia al no tener una propuesta o un perfil ideológico determinado ni una lista de liderazgos renovadores con iniciativa de cambio.

Recuadro 8 Caudillismo enraizado en la cultura: causa de corrupción

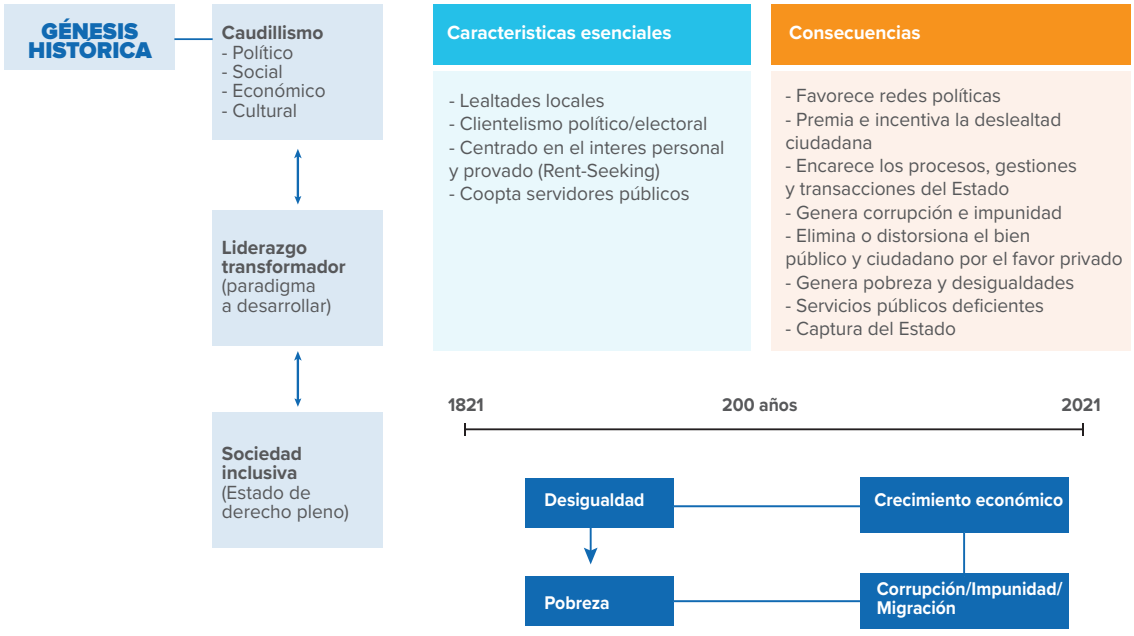
En Honduras, estudios históricos de principios del siglo XX muestran la influencia del caudillismo en la formación de las elites políticas del país. Estas elites estaban constituidas por las personas leales a los caudillos civiles o militares de la época. A partir de 1950, se inicia la modernización institucional y la transformación de la cultura política del país, emergiendo nuevos actores sociales. En los últimos cinco períodos de gobierno, el perfil típico de un miembro de la elite parlamentaria es de un hombre de 35 a 54 años que posee educación universitaria. Combina sus funciones en el Congreso Nacional con otra ocupación, que en la mayoría de los casos suele estar ligada a las profesiones liberales o actividades empresariales y/o comerciales, lo cual constituyen fuentes significantes de ingresos. Además, el perfil del político hondureño posee un capital político que generalmente es heredado del padre. Lo propio se puede decir de las elites que ocupan los puestos del gabinete de gobierno, que por lo general son hombres con educación superior, que poseen contactos políticos y la solvencia económica suficiente para dedicar tiempo a las actividades políticas y financiar campañas para abrirse espacios en la esfera política.

Esta generalización es perfectamente aplicable al caso de Honduras. Una ligera aproximación a la historia política nacional permite conocer sobre la persistencia del caudillismo en el reclutamiento de las elites políticas en un país caracterizado por la inestabilidad política secular. A esto hay que agregar la persistencia de un sistema político caracterizado por el intercambio en la gestión del Estado de dos partidos políticos que tienen más de un siglo de existencia: el Partido Liberal, que data de 1891, y el Partido Nacional, que data de 1902.

En el caso de los miembros de las elites parlamentarias hondureñas, el profesor William S. Stokes, uno de los más importantes estudiosos del sistema político hondureño, ha observado que “los Diputados se reclutan invariablemente entre los más relevantes *caudillos* del país. Ellos tienen larga experiencia en política y han manejado el control de todos los pequeños jefes en su distrito. Su influencia en su propio departamento es incuestionable y, como miembros del Congreso Nacional, tienen considerable autoridad. Sus seguidores individuales y las corporaciones municipales buscan la guía y asistencia de sus diputados en el Congreso Nacional”.

Fuente: Adaptado de PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011. Reducir la inequidad: un desafío impostergable* (San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] Honduras, 2012), 126-127.

Diagrama 10 El caudillismo y su relación con la sociedad y el Estado de derecho



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras basado en Julieta Castellanos, *Honduras: persistencia y cambios en la cultura política 1980-2020* (Tegucigalpa: UNAH, 2020); William Stokes, *Honduras: An Area Study in Government* (Madison: University of Wisconsin Press, 1950); Daniel Kauffmann, *Pobreza y su relación con captura del Estado, corrupción y falta de gobernabilidad, un breve marco analítico y empírico* (World Bank, 2003)

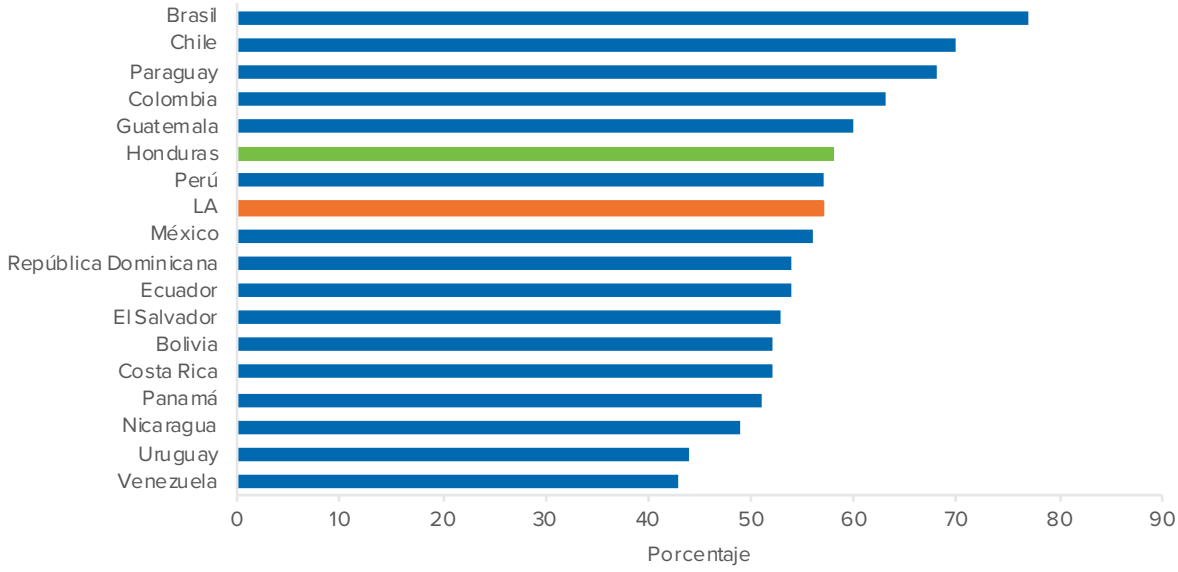
En la discusión de la nueva Ley Electoral de Honduras 2021, el Congreso Nacional aprobó los artículos relativos a la paridad y la alternancia para los procesos electorales. Esto es un avance significativo para brindar a las mujeres espacios igualitarios de participación política. Pero esta normativa solo será aplicable para las elecciones primarias y no tiene carácter vinculante para los comicios generales. Este es un obstáculo a la igualdad de participación política, ya que, en la práctica, las mujeres no cuentan con los mismos recursos y logística que las haga competir en igualdad de condiciones contra el caudillismo entronizado en los partidos políticos.

La participación de las mujeres en el Congreso Nacional empezó a tener un cambio significativo en las elecciones generales de 2005, donde obtuvieron 28 diputaciones de las 128. Luego cayó a 22 en 2009. Logró el punto más alto en 2013, con 32 diputadas electas. Después cayó de nuevo, en 2017, con 27 diputadas[96].

Datos del PNUD y del Latinobarómetro para las Américas señalan que 7 de cada 10 hondureños considera que la igualdad ante la ley no está garantizada, y 6 de cada 10 considera que la igualdad de oportunidades y la igualdad entre mujeres y hombres no están garantizadas (véase gráfico 31). Estos porcentajes son ligeramente superiores en relación con el promedio regional, con excepción de la temática de la igualdad ante la ley, donde el porcentaje es ligeramente inferior.

96 Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), "Enorme brecha de equidad de género en las elecciones de noviembre de 2017", *Mujeres Realidad Nacional*, abril 3, 2018. https://cespad.org.hn/2018/04/03/enorme-brecha-de-equidad-de-genero-en-las-elecciones-de-noviembre-de-2017/

Gráfico 31 Porcentaje de la población que piensa que la igualdad entre hombres y mujeres no está garantizada



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*

Los datos reflejan que en Honduras no existe un verdadero equilibrio democrático de participación igualitaria y que se aplican fórmulas normativas para beneficiar un sistema enquistado en los partidos políticos, que impulsa, desde las posiciones de poder, la base clientelar, y es un amplificador de la corrupción, el abuso de poder y las desigualdades.

El liderazgo vertical expone paradigmas distorsionados de la cultura política, al crear una deformación en la participación ciudadana y la efectiva implementación de los derechos políticos que tienen los ciudadanos y ciudadanas. Los más afectados en el enraizamiento del caudillismo son los liderazgos reformadores y los sectores que están en una situación grave de vulnerabilidad —como las mujeres, la juventud, las personas indígenas y afrodescendientes, y la comunidad LGTBI—, que no encuentran espacios suficientemente amplios para obtener cuotas de representación y participación dentro de la estructura jerárquica de los partidos políticos.

2.3. Estado de derecho, institucionalidad pública, descentralización y digitalización

2.3.1. Institucionalidad pública

El Estado cumple sus diversas funciones a través de instituciones especializadas. En un Estado de derecho, las instituciones no solo son los entes públicos organizados para cumplir funciones específicas y que, de acuerdo con la ley, han sido dotados de presupuesto, cuentan con una plantilla de empleados expertos y profesionales, y con locales o sedes. Son también un conjunto de normas y procedimientos por los cuales guían su actividad para ejecutar las funciones asignadas en la ley.

Así, las políticas públicas, las leyes, los reglamentos y los protocolos son parte de la institucionalidad pública. Los entes estatales, su marco normativo jurídico y de políticas públicas, su equipamiento científico y técnico más sus protocolos, planes, programas y proyectos constituyen a las instituciones. Cada una cumple sus funciones específicas con autoridad y relativa autonomía en su campo. En este último sentido, se entiende la autonomía como la capacidad propia para decidir y ejecutar su mandato, con criterios científicos, técnicos y jurídicos dentro del área de sus competencias.

La reseña 5 analiza el desafío que representa para el Estado, las instituciones y la ciudadanía el tránsito hacia una institucionalidad inclusiva.

La conducción superior del Estado, ejercida por la Presidencia de la República, constituye, en sí misma, una institución sujeta a leyes, reglamentos, políticas, procedimientos y protocolos. Uno de los deberes de esta instancia es respetar y promover el normal funcionamiento de las instituciones, sin intromisiones indebidas ni abusos en la vida institucional.

En el Estado de derecho, las instituciones actúan en el marco de la legislación, dotadas de los márgenes de libertad y autoridad necesarios para cumplir sus funciones con eficacia y eficiencia. Asumen responsabilidad dentro de sus áreas y límites de competencia, de manera que son el Estado en su campo.

El conjunto de instituciones estatales conforma la institucionalidad pública. En el Estado de derecho moderno, una sólida institucionalidad pública es el factor decisivo para que el Estado atienda sus funciones. La fortaleza o debilidad del Estado de derecho es directamente proporcional a la fortaleza o debilidad de la institucionalidad pública. Por ende, la institucionalidad es el fundamento orgánico del Estado de derecho.

Al estar obligada cada institución a obedecer la ley, y al estar constituido el Estado por la totalidad de instituciones públicas, el funcionamiento institucional eficaz implica la sujeción del Estado a la ley. Por tanto, existe una correlación directa entre institucionalidad pública eficaz y fortaleza del Estado de derecho.

Reseña 5 Estado, instituciones y desarrollo para la transformación: desafío de una ciudadanía activa que apoya transitar de las instituciones extractivas a las instituciones inclusivas

La nueva economía institucional (NIE, por sus siglas en inglés) es una escuela de pensamiento económico que señala la importancia de los arreglos institucionales para el desempeño económico de una sociedad. Las instituciones son el marco bajo el cual se efectúan las interacciones humanas en todas sus dimensiones: económicas, sociales y políticas. Y esta era la tesis de Douglas North[1], uno de los economistas más reconocidos de esta escuela, en su libro "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", en el cual señaló cómo las instituciones (constituciones, contratos, leyes, reglas, normas y creencias) determinan las oportunidades de captar utilidades potenciales por parte de las organizaciones (partidos políticos, empresas, sindicatos, iglesias, clubes, etc.).

En esta interacción, las organizaciones se ven motivadas a presionar por cambios en las instituciones que les permitan obtener mayores utilidades. Esto conduce a la divergencia institucional entre sociedades y, en consecuencia, a las diferencias en su desempeño económico.

Para North, las vías principales de influencia de las instituciones sobre la economía eran los costos de transacción y los incentivos que creaban para que las empresas se involucrasen en actividades productivas. Si un país no es rico, es porque sus limitaciones institucionales no alientan la actividad productiva[2].

En efecto, el papel que juegan las instituciones para crear incentivos e influir en el comportamiento de los individuos es identificado por Daron Acemoğlu y James Robinson[3] como el determinante del fracaso o el éxito de una sociedad en términos de prosperidad. Ante esto, escriben que "cada sociedad funciona con una serie de reglas políticas y económicas creadas e impuestas por el Estado y los ciudadanos colectivamente. Las instituciones económicas dan forma a los incentivos económicos: los incentivos para recibir educación, ahorrar e invertir, innovar y adoptar nuevas tecnologías, etc." [4].

Si un país no prospera económicamente es porque sus instituciones crean los incentivos incorrectos. Pero las estructuras institucionales que cohíben el crecimiento no son una mera aleatoriedad histórica. Estas, como explicaba North, surgen de la interacción de las organizaciones con el marco institucional vigente en su búsqueda por maximizar sus utilidades.

En este mismo sentido, para otros autores como Acemoğlu y Robinson, la organización que en su búsqueda de beneficio crea límites institucionales al crecimiento tiene nombre: la elite. Esta elite puede ser política, económica o ambas a la vez. Su característica principal es ser un subconjunto de la sociedad que, en aras de maximizar sus beneficios, crea instituciones políticas que concentran el poder, no respetan los derechos de sus ciudadanos y, a su vez, generan instituciones económicas cuya función principal es "extraer" recursos de la sociedad. Este tipo de instituciones son denominadas, con mucha razón, "instituciones extractivas". Y son la causa de por qué los países fracasan en proveer desarrollo a sus habitantes.

Los informes mundiales de desarrollo humano de 2019[5] y el de 2020[6] mantienen la tesis de que la concentración de poder o asimetrías de poder profundizan las desigualdades y la pobreza, y generan efectos nocivos en el medio ambiente por el tipo de actividad desarrollada de tipo extractivo. Asimismo, el informe regional 2021 señala que "el poder concentrado en pocas manos aumenta la desigualdad y limita el crecimiento de la productividad"[7].

Efectivamente, estas instituciones crean un círculo vicioso que vuelve difícil (pero no imposible) encaminar a las sociedades en la senda de la prosperidad. La razón de su persistencia y, a la vez, de su origen, es causada por lo que North denomina la "vía de la dependencia". Esto implica que los cambios institucionales que suceden de forma incremental a lo largo del tiempo tienden a seguir una trayectoria definida por los cambios anteriores y, en última instancia, por su punto de origen. Acemoğlu y Robinson, ejemplifican este concepto con la historia institucional latinoamericana en donde, al momento de la conquista, los españoles establecieron instituciones extractivas, siguiendo a las instituciones extractivas originales que poseían los pueblos indígenas. Estos puntos iniciales de la institucionalidad latinoamericana crearían una trayectoria que persiste hasta nuestros días.

Entonces, si la causa de la pobreza de algunos países recae en estas instituciones perversas, ¿cuál es la causa de la prosperidad? La respuesta está en lo que se denominan "instituciones inclusivas". En el ámbito político, estas se caracterizan por la participación ciudadana, el pluralismo y la centralización (entendida como la capacidad estatal de hacer cumplir las leyes y mantener el orden). En tanto, en el ámbito económico, garantizan la propiedad privada y los contratos, a la vez que, mediante el Estado, proveen servicios públicos clave.

Las instituciones inclusivas son las que allanan el camino a los motores de la prosperidad, como la tecnología y la educación, y que permiten aprovechar el potencial de los mercados y el talento y las habilidades de las personas[8], haciendo posible lo que el economista Joseph Schumpeter denominaba allá por 1942 la "destrucción creativa", el proceso de reestructuración de la economía mediante la adopción de nuevas ideas. Este proceso es un importante pilar del desarrollo económico. Lamentablemente crea ganadores a la par de perdedores, por lo que no es bien recibido y, en muchos casos, obstaculizado por el *statu quo*[9].

Una importante consecuencia de esto es la conclusión de que las instituciones inclusivas no surgen de la nada. Sería ingenuo pensar que las elites, voluntariamente, las implementarían aun cuando son contrarias a sus intereses. La única forma de pasar de instituciones extractivas hacia instituciones inclusivas es la existencia de una sociedad políticamente activa, una en las que sus ciudadanos y ciudadanas se quejen, se manifiesten e incluso se subleven si el Estado se excede en sus límites[10]; al mismo tiempo, que se esmeren por lograr la distribución del poder político a una parte bastante amplia de la sociedad.

De nuevo, en palabras de Acemoğlu y Robinson, "Gran Bretaña y Estados Unidos, se hicieron ricos porque sus ciudadanos derrocaron a las elites que controlaban el poder y crearon una sociedad en la que los derechos políticos estaban mucho más repartidos, en la que el gobierno rendía cuentas, respondía a los ciudadanos y en la que la gran mayoría de la población podía aprovechar las oportunidades económicas"[11].

En otras palabras, la ausencia de instituciones inclusivas que promuevan el desarrollo es esencialmente un problema interno de cada país, que tiene su origen en estructuras de poder que solo representan los intereses de un pequeño subconjunto de la sociedad.

La comunidad internacional puede ayudar a los países en vías de desarrollo en varios aspectos[12], pero indudablemente no es uno de ellos la responsabilidad de movilizar una sociedad fuerte, participativa y decidida que día a día ejerza control y vigilancia sobre el Estado para que este no se convierta en un obstáculo al crecimiento. Solo los ciudadanos hombres y mujeres mismos pueden tomar esta decisión, nadie más puede hacerlo en su lugar.

[1] Douglas North (1920-2015) fue un economista estadounidense reconocido por la integración de métodos cuantitativos al estudio de la historia económica (cliometría) y ganador del Premio de Economía en 1993.

[2] Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México, D. F: Fondo de Cultura Económica, 1993).

[3] Daron Acemoğlu y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (Barcelona-España: Ediciones Deusto, Grupo Planeta, 2012).

[4] Daron Acemoğlu y James A. Robinson, *Por qué fracasan*.

[5] PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019.

[6] PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

[7] PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021).

[8] Daron Acemoğlu y James A. Robinson, *Por qué fracasan*.

[9] Phillippe Aghion, Celine Antonin, and Simon Bunel (Eds.), *The power of creative destruction: Economic upheaval and the wealth of nations* (Harvard University Press, 2021).

[10] Daron Acemoğlu y James Robinson. *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Ediciones Deusto, 2019.

[11] Daron Acemoğlu y James A. Robinson, *Por qué fracasan.*

[12] Khadija Haq y Uner Kirdar, *Desarrollo Humano, ajuste y crecimiento* (México D. F.: Fondo de Cultura Económica,1990).

Fuente: Equipo de Desarrollo Humano Honduras con base en fuentes citadas

Sobre la base del Estado de derecho cimentado en una institucionalidad pública consolidada se desarrolla la democracia. Esta no puede florecer sin Estado de derecho; a su vez, este será débil si la institucionalidad es frágil. Se forma entonces una especie de triángulo equilátero, cuyos vértices son: la institucionalidad pública, el Estado de derecho y la democracia.

La prolongación de instituciones tradicionales y el surgimiento de caudillos en las nuevas repúblicas dio lugar al surgimiento temprano de las dictaduras en el siglo XIX. El poder no se democratizó. Tampoco se abrieron espacios para las instituciones económicas liberales.

La primera reforma institucional se inició en el decenio de 1870. Esta, de carácter liberal, comenzada en el gobierno de Marco Aurelio Soto y continuada en el de Luis Bográn, se prolongó con distintos niveles de intensidad hasta la primera parte del siglo XX. Durante ese periodo, se creó un sistema coherente de leyes, bajo la adopción del plan romano-francés de legislación, que derivó de la Constitución Política los siguientes instrumentos normativos: Código Civil, Código Penal, Código de Procedimientos, Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, Código de Minería, Código de Instrucción Pública, Ley de Aduanas, Ley de Notariado y Ley de Ordenanza Militar, entre otras.

Para la administración pública, se fundaron instituciones mediante la creación de varios ministerios. Se establecieron nuevas responsabilidades para el Estado, como la educación pública, el registro civil, la salud pública y la gestión de los cementerios[97]. Se reformó la recaudación de impuestos, incluida la liberación del pago de tributos a la Iglesia, que antes Morazán había decretado, pero que fue restablecida por los posteriores caudillos. Se crearon instituciones políticas para impulsar la democracia y, en ese contexto, se fundaron varios partidos políticos, entre ellos el Partido Liberal y, luego, a partir de una fracción de este, el Partido Nacional. Estos se constituyeron, desde principios del siglo XX, en los dos institutos del bipartidismo tradicional hondureño.

En esta reforma se buscó la modernización y el mejoramiento social mediante la apertura a la inversión extranjera y a la inmigración, especialmente europea y de los Estados Unidos. El Estado propició tales procesos mediante el otorgamiento de incentivos como las concesiones de distinto tipo.

A partir de 1949 y hasta 1975, se ejecutó una segunda reforma institucional. Concluida la dictadura de Tiburcio Carías Andino, se inició este período de modernización institucional, que abarcó los gobiernos de Juan Gálvez Durón (1949-1954), Ramón Villeda Morales (1957-1963) y la etapa reformista del gobierno militar que presidió Oswaldo López Arellano (1972-1975).

En esta etapa de reforma, se impulsó el modelo económico-social conocido como “Estado de bienestar”. En el gobierno de Juan Gálvez Durón, se creó la infraestructura económico-financiera sobre la cual descansaría la reforma. Así, se fundó el Consejo Superior de Planificación Económica, el Banco Central y el Banco Nacional de Fomento, y se reformó el Ministerio de Economía y Hacienda. Con este último, se fortaleció la recaudación tributaria, sobre todo al establecerse el impuesto sobre la renta. Esta fue la institucionalidad planificadora, financiera y tributaria del Estado de bienestar.

En el gobierno de Ramón Villeda Morales se impulsó el área económico-social. Surgieron los primeros planes y acciones de desarrollo bajo el impulso de la Alianza para el Progreso, propiciada por el Gobierno de los Estados Unidos. En el marco del desarrollo se iniciaron reformas que, en su mayoría, no llegaron a consolidarse y fueron posteriormente revertidas, reorientadas y debilitadas.

97 Ramón Romero y Leticia Salomón, *La reforma judicial: un reto para la democracia* (Tegucigalpa: Centro de Desarrollo de Honduras [CEDOH], 2000), 53.

Se emitieron diversas leyes de contenido social. Las principales fueron: el Código de Trabajo, la primera Ley de Reforma Agraria y las leyes orgánicas de la institucionalidad que iba siendo creada. Se fundaron instituciones como el Instituto Nacional Agrario, el Instituto Hondureño de Seguridad Social, la Junta Nacional de Bienestar Social, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y el Instituto Nacional de la Vivienda, entre otras.

En la etapa reformista del gobierno militar, se emitió la segunda Ley de Reforma Agraria y se crearon, entre otras, la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, la Corporación Nacional de Inversiones, la Suplidora Nacional de Productos Básicos y el Departamento Administrativo de Inquilinato.

Las instituciones que se crearon durante los tres gobiernos reformistas no lograron consolidarse. En forma temprana, fueron víctimas de la corrupción, el clientelismo y la ineficiencia, que las minó hasta invalidarlas en su casi totalidad o reducirlas a un perfil muy estrecho. Otras fueron privadas con el cambio de modelo económico-social que significó el paso del Estado de bienestar al Estado privatizador.

La tercera reforma institucional se inició en 1990, aunque con antecedentes preparatorios en la década de los ochenta. Se trató de un proceso de liquidación y sustitución de la institucionalidad del Estado de bienestar que, en su breve tiempo y enfrentando grandes oposiciones, no logró echar raíces dentro del aparato estatal.

Pese a los cambios nominales de procesos administrativos y nuevas instituciones, los elementos generadores de corrupción se mantuvieron, por lo que las nuevas estrategias institucionales, si bien deben de ir acompañadas de esquemas de rendición de cuentas y auditorías sociales, también deben incluir la formación de liderazgos éticos en las instituciones.

2.3.2. Descentralización

La descentralización es una modalidad de organización del Estado en la cual los gobiernos locales y regionales gozan de un nivel de autonomía para decidir y gestionar en diferentes áreas de la actividad pública. Este proceso se caracteriza por trasladar funciones del Estado centralizado —como educación, salud, vivienda, promoción y apoyo de las economías locales, y gestión de los recursos locales, entre otras— para que sean ejercidas, gestionadas y cumplidas por unidades políticas, socioeconómicas y territoriales más limitadas.

El esquema general en que se produce la descentralización es que el centro otorga poderes a la periferia, reservándose cierto control o tutela sobre ella y sin perder para sí el monopolio de la soberanía del Estado. Con estos poderes transferidos, las regiones y municipios pueden decidir, planificar y ejecutar los objetivos, alcances, contenidos, estrategias, modalidades, controles y evaluaciones de los bienes y servicios que les corresponde brindar.

Su práctica en diversos países presenta distintos niveles de intensidad. Estos se mueven entre extremos: desde una descentralización amplia, con traslado de funciones sustanciales y diversas, hasta la descentralización muy reducida y con fuertes controles que tienden a limitarla e impiden su pleno florecimiento.

El paso del Estado centralizador a condiciones de descentralización suele suceder como resultado de aperturas democráticas. La descentralización tiende a estar afincada en procesos democratizadores en la relación Estado-sociedad. A su base pueden existir gobiernos con una voluntad transformadora en los distintos órdenes de la vida política, económica, social y cultural.

Uno de los asuntos conflictivos en los procesos de descentralización es la transferencia de recursos. Con la descentralización, el Gobierno central está obligado a entregar a las regiones y gobiernos descentralizados una parte proporcional de la recaudación fiscal del Estado, para financiar los programas y proyectos que las regiones y municipios van a ejecutar.

Este es un asunto controversial que tiene varias aristas. Los aspectos que generan mayores desacuerdos del Gobierno central con las regiones y municipios suelen ser: (a) la escasa disposición de dinero para cubrir los presupuestos, (b) el interés político de retener las mayores cuotas presupuestarias en el nivel central, (c) la limitada generación de recursos fiscales propios por parte de los municipios, que puedan servir como contrapartida para proyectos diversos, y (d) la recurrencia al endeudamiento externo, tanto por el Gobierno central como por gobiernos locales o regionales. Estos constituyen uno de los dos tipos de conflictos que determinan la ampliación o la limitación de la dimensión descentralizadora. El otro tipo de conflictos se relaciona con la voluntad de distribución del poder político. Ambos deben estar presentes de manera constante en la ejecución de la descentralización.

Con frecuencia, la descentralización es resultado de demandas regionalistas. Ese es el caso de regiones con profunda unidad cultural interna y poco compartida con el resto de la nación, como los pueblos ancestrales que suelen reclamar la descentralización para gestionar su vida pública en condiciones de respeto a sus propias tradiciones y necesidades.

El Estado de derecho, por su doble condición de garante y ejecutor de los derechos humanos, y por su sujeción a la normativa jurídica interna y los pactos internacionales, ofrece el espacio propicio para llevar a ejecución procesos descentralizadores. Es en el Estado de derecho donde existen los mecanismos de armonización y legitimidad entre la legislación nacional y la normativa regional y local que se sucede en el marco de la descentralización.

Entre las ventajas reconocidas de la descentralización respecto al centralismo se incluyen las siguientes:

a. *Democracia de mayor calidad*. Esta se logra cuando se dan al menos tres condiciones: a.1) que el mandato de la ciudadanía en la dimensión local, regional y nacional pueda ser más cercano y directo, y, por tanto, adquiera mayor respeto por sus representantes electos; a.2) que al existir mayor cercanía entre la ciudadanía y el poder local con facultades ampliadas, los ciudadanos pueden involucrarse y participar más directamente en las decisiones, la gestión y el control de procesos de interés público relacionados con educación, salud, vivienda, infraestructura, economía, seguridad ciudadana, ordenamiento territorial, gestión del riesgo y aprovechamiento de recursos, entre otros; a.3) lograr que el control ejercido por la ciudadanía sobre la gestión genere condiciones de mayor eficacia y transparencia por parte de las autoridades locales y regionales.

b. *Acciones de gobierno más apropiadas*. Los gobiernos locales pueden ejecutar las atribuciones que les han sido otorgadas en el marco de la descentralización, más a la medida de las realidades y aspiraciones regionales. La educación, la salud o la seguridad ciudadana regionalizadas pueden lograr mayor eficacia, al planearse, ejecutarse, controlarse y evaluarse de acuerdo con las condiciones específicas existentes en la población y teniendo en cuenta sus aspiraciones, valores y cultura.

c. *Mejora en la buena gobernanza*. En condiciones de descentralización, construir buena gobernanza local es más factible que en la dimensión nacional. En los niveles locales y regionales, se puede lograr en forma menos accidentada la construcción de la confianza ciudadana en los gobiernos locales mediante prácticas de consenso político como: la intervención de gobernantes y gobernados en el ejercicio del gobierno; la toma conjunta de decisiones y el establecimiento de prioridades; la negociación de diferencias entre el gobierno local, la sociedad civil y el mercado o sectores económicos locales, y la construcción de acuerdos sectoriales que se constituyan en políticas públicas regionales o locales.

d. *Mayor posibilidad de avances en desarrollo humano*. Siendo que el punto de partida del desarrollo humano es la ampliación y el más efectivo ejercicio de libertades, estas pueden florecer en condiciones de mayores consensos locales y responsabilidades compartidas entre los distintos actores colectivos. La adquisición de capacidades a partir del ejercicio de las libertades permite a cada uno la construcción de su proyecto de vida buena y, con ello, la adquisición de mayores niveles de plenitud. En condiciones de mayor identidad colectiva, social y cultural, crecen las probabilidades de que cada uno y la colectividad participe de un proyecto de vida compartido y de mayor calidad. El desarrollo humano puede, en este contexto, entenderse como un proceso que avanza de los niveles locales a los más amplios, de dimensión nacional.

e. *Influencia de la periferia al centro*. Es la otra dimensión del esquema, que posibilita al buen gobierno avanzar desde las dimensiones locales a las nacionales. A la inversa de lo que hasta hoy tiende a creerse de manera generalizada, las posibilidades de buenas prácticas democráticas, de gobernanza beneficiosa para todos y de elevación de las condiciones de desarrollo humano pueden fortalecerse en lo local y, desde ahí, ejercer influencia sobre la dimensión nacional y el gobierno central. Las sociedades civiles locales tienen una tarea esencial en la construcción local de democracia, buena gobernanza y desarrollo humano en el marco de los procesos de descentralización.

En Honduras, el proceso de descentralización no se ha podido consolidar. Ello se explica por razones de distinta naturaleza. Algunas de las más relevantes son de naturaleza histórica y política, como las siguientes: (a) el funcionamiento del Estado con alto grado de centralismo favorece a la política tradicional y al caudillismo local y regional que se ha desarrollado en condiciones de centralismo y autoritarismo desde los orígenes de la república; (b) la gesta de los libertadores, con Francisco Morazán a la cabeza, tuvo una perspectiva unionista, federalista y descentralizadora que chocó con los intereses tradicionales que ejercieron el poder antes y después de la independencia; (c) los sectores políticos, desde la independencia hasta el presente, no han tenido interés en descentralizar el Estado, pues esto es interpretado como una pérdida de poder; (c) el centralismo es un componente importante del statu quo socioeconómico y político; alterarlo puede generar condiciones imprevisibles que ponen en riesgo la estructura del poder.

La Constitución de la República otorga autonomía a los municipios y ordena que estos sean administrados por corporaciones elegidas por el pueblo. Manda que, en el ejercicio de sus funciones privadas, los municipios sean independientes de los poderes del Estado, siempre que no contraríen las leyes. No considera de manera alguna el proceso de descentralización, al cual no hace ninguna referencia. En consecuencia, en el marco de la Constitución de la República, no está autorizado el traslado de funciones del gobierno central a los gobiernos locales.

Existe una Ley de Municipalidades, de relativa reciente aprobación, que contiene regulaciones sobre el municipalismo, pero hasta la actualidad adolece de una debilidad que prácticamente la invalida: no cuenta con un reglamento que la vuelva aplicable. Al carecer de reglamento, y con el ánimo de resolver asuntos de su competencia, se aplica el reglamento de la antigua ley. Al aplicar este, que no se corresponde con la ley vigente, se crea un desorden jurídico de gran magnitud en el campo municipal.

En el marco de la actual normativa municipal de los gobiernos locales, el presupuesto municipal no está dirigido al desarrollo. Se usa en su gran mayoría para financiar el gasto corriente. Los proyectos que llegan a los municipios son entendidos como nuevas fuentes para financiar gasto corriente. Esto paraliza las posibilidades del desarrollo local y comunitario.

2.3.3. Digitalización del Estado[98]

En los inicios del decenio de 1990, cuando el mundo empezó a navegar por internet (la autopista de la información, se le llamaba entonces), para la mayoría de los usuarios era poco previsible la dimensión en que este salto tecnológico transformaría todas las actividades humanas.

Hoy es claro que este invento está expandiéndose, creciendo y profundizándose, y, con ello, transformando la vida de todos. Aun las costumbres, la cotidianidad y las maneras de ser individuales y sociales están transformándose bajo el impacto de esta tecnología. Las formas de comunicación binarias y los artefactos que dan forma a la vida diaria —como los teléfonos inteligentes, las redes sociales y el teletrabajo— no solo han llegado a ser esenciales: están evolucionando con rapidez y dando lugar a muchas otras novedades e innovaciones tecnológicas que marcan un cambio civilizatorio.

Conceptualmente, la digitalización puede ser definida como el cambio de procesos manuales a automatizados. Es más, es la integración de tecnologías digitales dentro de la vida diaria por la digitalización de todo lo que puede transformarse de término análogo a digital.

La digitalización financiera puede conducir más recursos hacia todos los ODS, aunque a través de diferentes caminos. Objetivos en áreas como la infraestructura sostenible, energía, agua, transporte y servicios financieros son fácilmente financiados porque poseen usuarios que pagan. La digitalización ayuda a dirigir inversiones públicas y privadas existentes, pero también empodera a individuos a invertir en infraestructura sostenible y servicios de utilidad, al reducir las brechas de información[99]. El recuadro 9 analiza la digitalización como una herramienta para la transformación.

98 Subapartado basado en el documento Análisis de transformación digital, una propuesta de desarrollo multidimensional en Honduras, elaborado por José Luis Benítez, para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

99 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS), "Dinero de las personas: aprovechar la digitalización para financiar un futuro sostenible", agosto 2020, https://unsdg.un.org/es/resources/dinero-de-las-personas-aprovechar-la-digitalizacion-para-financiar-un-futuro-sostenible

Recuadro 9 La digitalización: herramienta de transformación

Cada día más personas hacen uso de internet y diversas aplicaciones digitales para informarse sobre lo que sucede en su entorno sociopolítico, así como para comunicarse, estudiar, trabajar, producir y consumir diferentes servicios culturales y productos digitales. Hasta octubre de 2020, Internet tenía un total de 4.66 billones de usuarios. Sin embargo, aquellos que no tienen acceso a esta red y a otras tecnologías de información y comunicación (TIC) constituyen una nueva "subclase digital". El proceso de digitalización avanza en algunos países más que en otros, pero a escala global muchas personas y grupos sociales se quedan excluidos del acceso y uso de las posibilidades que ofrecen las TIC. Por ello, el PNUD sostiene que "la digitalización plantea retos a las sociedades —de privacidad, rendición de cuentas, información errónea, igualdad— a una escala masiva. Sus enormes oportunidades no se podrán compartir universalmente sin un esfuerzo consciente y común de dirigirlas en apoyo de sociedades inclusivas y éticas y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible"[1].

El 25 de septiembre de 2015, los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 Objetivos de Desarrollo (ODS) y 169 metas. De esta manera, la comunidad internacional se comprometió a erradicar la pobreza y el hambre, y a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental, en los siguientes 15 años (2016-2030)[2].

En este contexto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) considera que la difusión de las TIC, las comunicaciones y la interconexión mundial "tiene grandes posibilidades de acelerar el progreso humano, reducir la brecha digital y desarrollar sociedades del conocimiento"[3].

No obstante, la digitalización solo puede ser un instrumento eficaz para el desarrollo si se promueven acciones para garantizar un acceso universal e incluyente a esas tecnologías digitales. Además, la OCDE advierte que la nueva economía digital también puede implicar riesgos, tales como una mayor concentración del mercado, un aumento de las desigualdades, la pérdida de puestos de trabajo y amenazas a la privacidad y la seguridad.

Por tanto, se requiere de un proceso de transformación de las empresas y de los sectores productivos para aprovechar al máximo las oportunidades y disminuir los riesgos de la economía digital. Esto es así porque en esta denominada "Cuarta Revolución Industrial" se articulan varios elementos como el desarrollo de la computadora y otros dispositivos móviles conectados a internet, la convergencia tecnologías digitales, la inteligencia artificial, la robótica, la nanotecnología, el aprendizaje automático, la tecnología *blockchain,* el internet de las cosas, los macrodatos (*big data*) y la computación en la nube, que generan cambios sustanciales en la economía y en los procesos de producción, y conlleva el potencial transformador de todas las industrias.

En este sentido, el concepto de transformación digital se refiere a los efectos económicos, sociales, culturales y políticos de la digitación y la digitalización. La digitación consiste en la conversión de datos y procesos análogos a un formato legible por computadoras. Mientras tanto, la digitalización incluye el uso de tecnologías digitales y sus interconexiones que posibilitan nuevas actividades o cambios sustanciales en las ya existentes, y la creación de un nuevo ecosistema digital.

Este ecosistema está constituido por tres dimensiones principales: "nuevos modos de producción de información y contenidos, diferentes comportamientos sociales relativos al uso y consumo de bienes, y un impacto económico y social más importante que el de las tecnologías de información y comunicación consideradas de manera aislada"[5].

Katz propone que para medir el desarrollo de la digitalización de un país es necesario utilizar un índice multidimensional compuesto por seis elementos:

a. Asequibilidad: precios de diferentes servicios de telecomunicaciones.

b. Confiabilidad: de infraestructura: nivel de robustez y poder de recuperación de las redes digitales.

c. Accesibilidad a las redes: adopción de terminales que permiten a las personas y empresas acceder a las redes que transportan información digital.

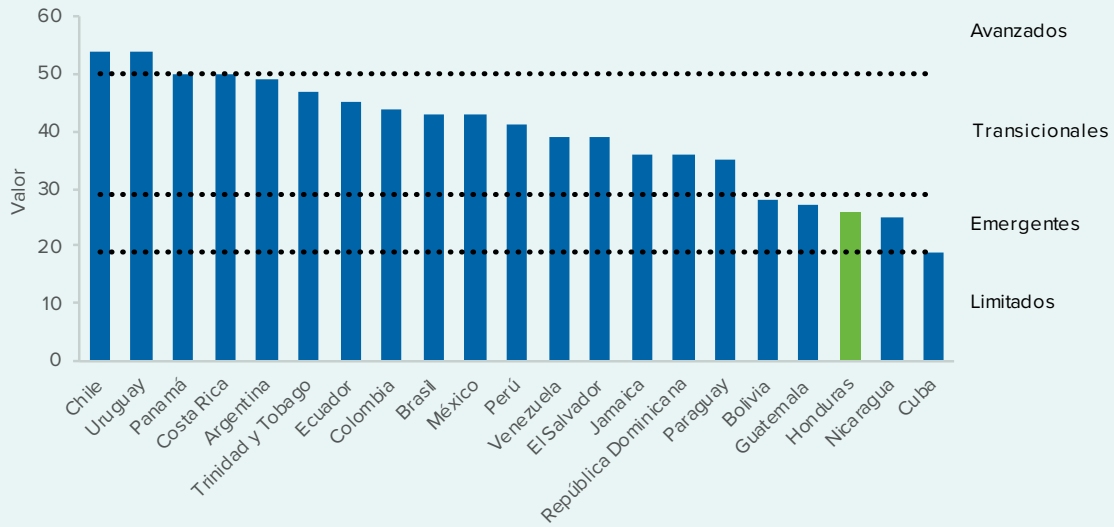
d. Capacidad: de las redes de telecomunicaciones para transmitir volúmenes elevados de información digital a velocidades adecuadas.

e. Utilización: adopción de plataformas de TIC y cambios en la economía.

f. Capital humano: porcentaje de la población económicamente activa cualificada para utilizar y desarrollar productos y servicios digitales[6].

Con estos criterios para evaluar el nivel de digitalización, los países pueden ser ubicados en una de las siguientes cuatro categorías: limitados, emergentes, transicionales y avanzados. Análisis Telecom Advisory Services midió en 2013 cómo se encontraban estos criterios de digitalización en determinados países de América Latina y el Caribe, y en sus resultados estableció que Cuba se ubicaba en la categoría de país limitado. Mientras tanto, Honduras se ubicaba, junto a Nicaragua, Guatemala y Bolivia, en la categoría de países emergentes. Por otra parte, varios latinoamericanos, entre ellos El Salvador, Costa Rica y Panamá, se posicionaban en la categoría de transicionales; solo Uruguay y Chile fueron identificados con un nivel avanzado en su desarrollo de la digitalización. Estos datos muestran que la digitalización avanza en la región y tiene un impacto importante; pero está lejos de ser un proceso homogéneo[7] (véase gráfico Re1.1).

Gráfico Re1.1 Índice de la digitalización en América Latina y el Caribe (2013)



Fuente: El ecosistema y la economía digital en América Latina (Katz, 2015)

También hay una preocupación por los aspectos medioambientales de la digitalización. El creciente volumen de dispositivos digitales y el tráfico de datos implica más uso de energía; pero al mismo

tiempo, estos pueden utilizar sistemas inteligentes con potencial de reducir el consumo energético en otros sectores[8]. Es necesario tomar en cuenta el impacto ambiental de las TIC en cuanto a sus procesos de producción, usos, descarte y reciclaje de residuos electrónicos. Por tanto, se requiere de estrategias individuales y colectivas a escala local y nacional para lograr el desarrollo de "TIC verdes", y un plan de acción de manera que la "utilización de las TIC en la gestión medioambiental coherente y el correspondiente proceso de toma de decisiones han de comprender todos los sectores de la economía y todos los niveles de la sociedad"[9].

Esta transición requiere de un nuevo ecosistema digital basado en una mejor infraestructura de comunicaciones y el desarrollo del capital humano y el entorno empresarial. Asimismo, hace falta implementar en cada uno de los países los diferentes estándares internacionales sobre temas como la regulación del flujo de datos, los derechos de propiedad intelectual, la seguridad y protección de datos personales, y la universalidad de internet, entre otros[10].

En 2015, la Conferencia General de la UNESCO adoptó el concepto de "universalidad de Internet", que hace énfasis en las posibilidades de esta red de interacciones y relaciones para crear sociedades del conocimiento, empoderar a individuos y comunidades, y promover la agenda del desarrollo sostenible[11]. Esta perspectiva incluye cuatro principios básicos:

1. Internet basado en torno a los derechos humanos.
2. Internet abierto.
3. Internet accesible para todos.
4. Internet que se nutra de la participación de múltiples partes o actores interesados.

Por otra parte, la pandemia de COVID-19 ha mostrado cómo el acceso y el uso de internet ha sido crucial para enfrentar los impactos de esta crisis global de salud. La digitalización de los hogares es la que ha permitido a las personas "continuar realizando una cantidad de tareas cotidianas que anteriormente requerían el contacto físico"[12]. Además, el acceso y el uso de internet y otras TIC han sido indispensables para responder ante los impactos de la pandemia en áreas como la educación, la salud, el trabajo, el comercio electrónico y el gobierno digital. Asimismo, esta situación ha logrado concientizar a muchos sobre la necesidad de diseñar políticas públicas para promover un proceso de transformación digital.

La transformación digital debería de ser un eje transversal en la búsqueda del bienestar social y el desarrollo de las potencialidades de las personas y las organizaciones, y, por tanto, se debe buscar la reducción de las diferentes brechas digitales entre las familias, los estudiantes de centros públicos y privados, los trabajadores y las empresas. Según el PNUD, las marcadas disparidades en cuanto al "acceso a Internet y las herramientas para utilizarlo están impidiendo a millones de personas alcanzar mayores niveles de bienestar[13]. Por esto mismo, la OCDE subraya que la necesidad de "adoptar una transformación digital beneficiosa para todos es una de las principales lecciones extraídas de la crisis, y puede ser una oportunidad para que los países le den el protagonismo que merece en sus agendas digitales"[14].

En este contexto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sugiere que "la tecnología debe estar al centro de los debates de política y ser un eje fundamental en los modelos de desarrollo. La coyuntura requiere de un Estado de bienestar digital que promueva la igualdad, proteja los derechos de los individuos y su privacidad y genere un cambio estructural mediante la innovación y la difusión tecnológica"[15]. Además, se requiere de políticas públicas que promuevan una digitalización con un enfoque multidimensional del desarrollo y con un nivel más alto de coordi-

nación regional y de cooperación internacional. En este punto cobra mayor relevancia y actualidad las propuestas y los objetivos que contiene la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2022)[16] que CEPAL impulsa desde 2000.

En síntesis, la OCDE señala que las tecnologías digitales pueden contribuir a mejorar "la productividad, ayudar a mitigar el cambio climático, fomentar la inclusión y transformar las instituciones públicas, pero solo lo harán si todos los ciudadanos y empresas pueden beneficiarse de una transformación digital promovida mediante un planteamiento centrado en las personas"[17]. Además, para lograr estos objetivos, se requiere de una política integral que coordine las estrategias nacionales de desarrollo con las agendas digitales, y que potencie la cooperación internacional hacia la transformación digital.

[1] Naciones Unidas, Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, *Plan Estratégico del PNUD para 2022-2025*, DP/2021/28 (Julio de 2021). https://undocs.org/es/DP/2021/28

[2] Naciones Unidas, Asamblea General, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/70/L.1 (18 de septiembre de 2015), https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S

[3] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) et ál., *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción* (París: OECD Publishing, 2020), https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es

[4] Juan Carlos Navarro, *El imperativo de la transformación digital: una agenda del BID para la ciencia y la innovación empresarial en la nueva revolución industrial* (Banco Interamericano de Desarrollo: 2018), http://www.sela.org/media/3220431/el-imperativo-de-la-transformaci%C3%B3n-digital-una-agenda-del-bid.pdf

[5] Raúl Katz, *El ecosistema y la economía digital en América Latina* (Barcelona: Editorial Ariel, S. A., 2015), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38916/ecosistema_digital_AL.pdf?sequence

[6] Raúl Katz, *El ecosistema.*

[7] PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019).

[8] Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo Económico y Social, *Progresos realizados en la aplicación y el seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información a nivel regional e internacional. Informe del Secretario General*, A/76/64–E/2021/191 (4 de marzo de 2021), https://unctad.org/system/files/official-document/a76d64_es.pdf

[9] Plan de El Cairo "TIC y sostenibilidad medioambiental", 5º Simposio sobre "TIC, medio ambiente y cambio climático" 2-3 de noviembre, Smart Village- Egipto, https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/06/0F/T060F0060160006PDFS.pdf

[10] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (Santiago: Naciones Unidas, 2016), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf

[11] Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Universalidad de Internet", https://es.unesco.org/internetuniversality/about

[12] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID-19* (Corporación Andina de Fomento y Naciones Unidas, 2020), https://www.cepal.org/es/publicaciones/45360-oportunidades-la-digitalizacion-america-latina-frente-al-covid-19

[13] PNUD. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021.

[14] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) et ál., *Transformación digital.*

[15] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Datos y hechos sobre la transformación digital: Documentos de proyectos* LC/TS.2021/20 (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021) https://www.cepal.org/es/publicaciones/46766-datos-hechos-la-transformacion-digital-informe-principales-indicadores-adopcion

[16] "Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC2022)" (Séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe Reunión virtual, 23 a 26 de noviembre de 2020), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46439/1/S2000903_es.pdf

[17] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) et ál., *Transformación digital.*

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en fuentes proporcionada

La biotecnología trabaja ahora en áreas que hace poco eran solo objeto de la imaginación y la ficción: la intervención en el genoma humano, la creación de vida nueva y nuevos seres, el aumento de la longevidad, la reprogramación de la edad celular para terminar con el envejecimiento, el desarrollo de cuerpos biónicos caracterizados por ser en parte humanos y en parte máquinas, la impresión de órganos humanos en impresoras 3D, la producción de carne sin animales y de plantas sin suelo son parte de la realidad actual. Junto a la biotecnología, todas las áreas de la acción humana están bajo el mismo impacto tecnológico, transformando en profundidad la vida de las personas y de la sociedad planetaria. Hoy convergen nanotecnología, biotecnología, infotecnología y cognotecnología, creando disrupciones en todas las fronteras del conocimiento. Uno de sus tantos resultados es que la inteligencia artificial produce la automatización de tareas y la interacción entre objetos y seres humanos. Vehículos, drones, robots y muchos otros dispositivos han empezado a operar de manera autónoma. Se ha avanzado al internet de las cosas.

La realidad está siendo cada vez más determinada por la tecnología y, con ella, se percibe un mundo que se acaba y otro que nace. Cambian en forma veloz las relaciones, las formas de trabajo, la economía, la vida social y aun las certezas, convicciones e ideas. Se vive de manera planetaria el inicio de un futuro inédito, desconocido y lleno de posibilidades.

La nueva realidad, como cada momento significativo del pasado, plantea inmensos desafíos, esperanzas, riesgos y temores. Una lección de la historia es que frente a los cambios profundos no caben ni el optimismo ingenuo ni el pesimismo ciego. La praxis humana, compleja, múltiple y diversa es el motor que impulsa y orienta la vida social.

El ejercicio del poder y el gobierno de la sociedad también se transforman al impacto de la tecnología. El poder del Estado ha sobrepasado la idea antiutópica de George Orwell en su novela *1984*, escrita hace noventa años. Su enunciado de "el hermano mayor te vigila" no existe solo en los Estados totalitarios, como creía Orwell. Cualquiera sea el tipo de Estado en un país, nunca este contó con tanta información centralizada y mecanismos de control sobre cada persona, institución, organización y empresa, y con tantas posibilidades para persuadir, manipular y reprimir en todas las dimensiones de la vida personal y social. El control y aún el abuso de la acción del Estado está potenciado por la tecnología disponible. También la tecnología posibilita la transparencia, la eficacia y eficiencia en la gestión pública, el acceso generalizado a la información del Estado y la veeduría ciudadana.

En el contexto de un Estado con tecnología suficiente para ejercer el control social y la represión por distintas modalidades, desde la violencia abierta hasta las distintas formas de violencia no aparente[100], se plantea un reto para el Estado de derecho: lograr que impere el respeto a las libertades, los derechos humanos y las garantías constitucionales, junto con las prácticas de buen gobierno e intensificación de los procesos de desarrollo humano.

100 La tecnología puede proporcionar notables beneficios y comodidades, pero su desarrollo y uso también conlleva riesgos. El espacio de la información (y de la desinformación) está creciendo más rápido de lo que pueden desarrollarse los sistemas de gobernanza. La digitalización plantea retos de privacidad, responsabilidad e igualdad a gran escala. Aunque la inteligencia artificial (IA) puede contribuir a una toma de decisiones eficaz y basada en pruebas en diversos sectores, su aplicación incorrecta también puede amenazar los derechos y las libertades. Los riesgos de discriminación algorítmica son omnipresentes y multifacéticos, y reproducen las desigualdades estructurales, incluidas las de género. La tecnología puede utilizarse para permitir un mayor acceso a la justicia. También puede utilizarse de manera que agrave las injusticias y las desigualdades, suponga una vulneración de los derechos y libertades, alimente la violencia y active la delincuencia (UNDP, "UNDP Rule of Law and Human Rights", 2022, https://www.rolhr.undp.org/content/ruleoflaw/en/home.html).

Los gobiernos digitales son necesarios para la mejor administración del sector público. Pueden orientar la reforma de las estructuras organizativas del Estado, la gobernanza en apego al derecho y los procesos de trabajo, y, con ello, transformar las prácticas institucionales y promover cambios en las normas sociales. Posibilitan, además, optimizar la calidad y la celeridad de los procesos administrativos.

La digitalización del Estado aumenta sus capacidades. Los gobiernos, el Órgano Legislativo y los tribunales de justicia pueden diseñar y ejecutar políticas que respondan de manera más adecuada a los distintos problemas económicos, jurídicos, sociales, políticos, culturales, ambientales, tecnológicos, de seguridad y control de la corrupción en que se sucede la acción estatal. Asimismo, el Estado digitalizado puede generar bienes y servicios públicos, establecer y ejercer regulaciones y controles con más eficiencia, transparencia, rapidez y especificidad.

La digitalización del Estado admite enfocarse desde dos perspectivas: una amplia y otra estrecha. La perspectiva estrecha se encamina a la facilitación de los trámites y gestiones diversos que las personas naturales y jurídicas ejecutan en diversas oficinas públicas, desde registrar el dominio sobre un bien inmueble hasta efectuar arreglos de pago de impuestos.

La perspectiva amplia se enfoca en el desarrollo del Estado y su institucionalidad. Se trata de usar la tecnología para planear y ejecutar en forma integral la acción gubernamental, afianzar el respeto efectivo de los derechos humanos, fortalecer a las instituciones, ampliar y mejorar sus servicios, haciendo confiables y expeditas las funciones que generan políticas de Estado y bienes públicos (como educación, salud, seguridad, protección social, infraestructura, soberanía y combate a la corrupción).

Del capítulo 2 sobre la democracia incluyente como fundamento para las transformaciones, se pasa a analizar, en el capítulo 3, la justicia. Una conclusión evidente es que sin una democracia plena es muy difícil que la justicia alcance a las mayorías. Una justicia inclusiva requiere una democracia inclusiva. Ese es el desafío central del estado de derecho que continuamos presentando en los capítulos subsiguientes.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

"Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC2022)". Séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe Reunión virtual, 23 a 26 de noviembre de 2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46439/1/S2000903_es.pdf

Acemoğlu, Daron y James A. Robinson. Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Barcelona-España: Ediciones Deusto, Grupo Planeta, 2012.

Aceves González, Francisco. "Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época, Año LVIII, núm. 217. Enero-abril de 2013, 269-280. http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/42190/38336

Aghion, Phillippe, Celine Antonin, and Simon Bunel (Eds.). The power of creative destruction: Economic upheaval and the wealth of nations. Harvard University Press, 2021.

Alesina, Alberto Francesco, y Paola Giuliano. "Preferences for Redistribution". In Handbooks of Social Economics, vol. 1A, 2011 edited by Jess Benhabib, Alberto Bisin, and Matthew O. Jackson, 93–131. San Diego: North-Holland. https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53187-2.00004-8.

Arendt, Hannah. La Condición Humana. Barcelona: Paidós, 1988.

Bahr, Sergio Fernando. "Honduras: el bipartidismo y el péndulo". Nueva Sociedad. Diciembre 2017.

Banco Mundial. "World Governance Indicators". Banco Mundial, s. f. https://databank.bancomundial.org/id/71ec9e89?Report_Name=Eastern-Europe-World-Governance-Indicators

Barómetro de las Américas. LAPOP, 2018.

Bas van Bavel, The Invisible Hand? How Market Economies have Emerged and Declined Since AD 500. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2016. En Peter Turchin, P. y Sergey A Nefedov, Secular Cycles. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

Benítez, José Luis. Análisis de transformación digital, una propuesta de desarrollo multidimensional en Honduras, en PNUD, Colección de desarrollo humano para la transformación. Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022.

Bobbio, Norberto. Democracia y secreto. México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

Bobzien, Licia. 2020. "Polarized Perceptions, Polarized Preferences? Understanding the Relationship between Inequality and Preferences for Redistribution." Journal of European Social Policy, 32 (2): 206–224. https://doi.org/10.1177/0958928719879282

Bussolo, Maurizio, Ada Ferrer-I-Carbonell, Anna Giolbas, e Iván Torre. 2019. "I Perceive Therefore I Demand: The Formation of Inequality Perceptions and Demand for Redistribution." Documento de Trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, 8926, Banco Mundial, Washington, DC.

Camou, Antonio. Gobernabilidad y democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 6. México: Instituto Nacional Electoral, 1995.

Castellanos, Julieta y Romero Salvador. Encrucijada de las democracias en Honduras y Centroamérica: Tegucigalpa: UNAH, 2019.

Castellanos, Julieta. Honduras: persistencia y cambios en la cultura política 1980-2020. Tegucigalpa: Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), 2020.

Castro, Pedro. "El caudillismo en América Latina, ayer y hoy". Política y cultura No. 27. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, ene. 2007.

Centro de Estudio para la Democracia. "Enorme brecha de equidad de género en las elecciones de noviembre de 2017". Mujeres Realidad Nacional. Abril 3, 2018. https://cespad.org.hn/2018/04/03/enorme-brecha-de-equidad-de-genero-en-las-elecciones-de-noviembre-de-2017/.

Choi, Gwangeun. 2019. “Revisiting the Redistribution Hypothesis with Perceived Inequality and Redistributive Preferences”. European Journal of Political Economy, 58 (Junio): 220–244. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.12.004.

CID Gallup. 2021. Estudio de Opinión Pública. Honduras: Tegucigalpa.

Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Para que los hechos no se repitan. Hallazgos y recomendaciones. San José: Editorama, 2011.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2007. https://www.cepal.org/es/publicaciones/2812-cohesion-social-inclusion-sentido-pertenencia-america-latina-caribe

———. “Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”, 2007, 17, https://www.cepal.org/es/publicaciones/2812-cohesion-social-inclusion-sentido-pertenencia-america-latina-caribe

———. Datos y hechos sobre la transformación digital: Documentos de proyectos LC/TS.2021/20. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. https://www.cepal.org/es/publicaciones/46766-datos-hechos-la-transformacion-digital-informe-principales-indicadores-adopcion

———. Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Santiago: Naciones Unidas, 2016. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf

———. Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID-19. Corporación Andina de Fomento y Naciones Unidas, 2020. https://www.cepal.org/es/publicaciones/45360-oportunidades-la-digitalizacion-america-latina-frente-al-covid-19

Congreso Nacional de Honduras. Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos (Ley de Política Limpia). Decreto 137-2016. La Gaceta 34,242 del miércoles 18 de enero del 2017.

Consejo de Seguridad Naciones Unidas. “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”. Informe del Secretario General S/2004/616. 3 de agosto de 2004. https://undocs.org/es/S/2004/616

Consejo Nacional Electoral (CNE), Elecciones Generales de Honduras, 28 de noviembre 2021 - Escrutinio General. (Tegucigalpa: 2021). https://resultadosgenerales2021.cne.hn/#resultados/PRE/HN

Corporación Latinobarómetro. Informe 2018. Santiago de Chile: 2018. http://www.rendircuentas.org/wp-content/uploads/2019/04/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

———. Informe 2021: Adiós a Macondo. Santiago, Chile: 2021. http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Dans, Andre-Marcel. Honduras, emergencia difícil de una nación, de un estado. París: 1997.

Del Valle, José y Jorge del Valle Matheu (comps). “Constitución”. Obras de José Cecilio del Valle. Tomo II. “El Amigo de la Patria” (1930). 210-211.

Douglas North. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, D. F: Fondo de Cultura Económica,1993.

Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC-SJ). “Percepciones sobre la realidad hondureña en el año 2020”. Sondeo de Opinión Pública, Décima edición. El Progreso, Yoro: Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC-SJ), 2020.

———. “Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2018”. Sondeo de Opinión Pública Novena edición (El Progreso, Yoro: Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC-SJ), 2019.

Euraque, Darío A. Conversaciones históricas con el mestizaje y su identidad nacional en Honduras. Honduras: Centroeditorial, 2004.

———. Estado, poder, nacionalidad y raza en la historia de Honduras. Ensayos. Tegucigalpa, Ediciones Subirana: 1996.

Fernández de Mantilla, Lya. “Características del liderazgo político en Santander-Colombia: 1998-2002”. Reflexión política, junio de 2007. https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/595/572.

Ferreira de Cassone, Florencia. Líderes y caudillos en la historia de América México: Universidad Nacional de Cuyo, 1993.

FOSDEH. 2020. El costo de la democracia en Honduras. Parte I. Tegucigalpa: Honduras, https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_fosdeh_costo_de_la_democracia_hn.pdf

García Bouchard, Ethel. Prácticas electorales y cultura política en Honduras durante el siglo XIX. Tegucigalpa: Guaymuras, 2017).

García Jurado, Roberto. "La teoría democrática de Huntington". Política y cultura num. 19, abril de 2003.

Gimpelson, Vladimir, y Daniel Treisman. 2018. "Misperceiving inequality". Economics and Politics, 30 (1): 27–54. https://doi.org/10.1111/ecpo.12103

González López, Felipe. "La Democracia como concepto Sociopolítico". 2019. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=438bcf92-e508-f139-c503-e0e3e47a4741&groupId=252038

Gründler, Klaus, y Sebastian Köllner. 2017. "Determinants of Governmental Redistribution: Income Distribution, Development Levels, and the Role of Perceptions". Journal of Comparative Economics, 45 (4): 930–962. https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.10.007

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. "Dinero de las personas: aprovechar la digitalización para financiar un futuro sostenible". Agosto 2020. https://unsdg.un.org/es/resources/dinero-de-las-personas-aprovechar-la-digitalizacion-para-financiar-un-futuro-sostenible

Haq, Khadija y Uner Kirdar. Desarrollo Humano, ajuste y crecimiento. México D. F.: Fondo de Cultura Económica,1990.

Hellman, Joel y Daniel Kaufmann. "La captura del Estado en las economías en transición". Finanzas & Desarrollo. Septiembre de 2001. https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf

Katz, Raúl. El ecosistema y la economía digital en América Latina. Barcelona: Editorial Ariel, S. A., 2015. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38916/ecosistema_digital_AL.pdf?sequence

Kauffmann, Daniel. Pobreza y su relación con captura del estado, corrupción y falta de gobernabilidad, un breve marco analítico y empírico (World Bank, 2003).

Kim, Hansung, Sooyeon Huh, Sangmi Choi, and Yushin Lee. 2018. "Perceptions of Inequality and Attitudes towards Redistribution in Four East Asian Welfare States". International Journal of Social Welfare, 27 (1): 28–39. https://doi.org/10.1111/ijsw.12266.

Kuhn, Andreas. 2009. "In the Eye of the Beholder: Subjective Inequality Measures and the Demand for Redistribution." IZA Discussion Paper 4360 (Agosto), Institute of Labor Economics, Bonn, Alemania. http://ftp.iza.org/dp4360.pdf.

Lind, Jo Thori. 2005. "Why Is There So Little Redistribution?" Nordic Journal of Political Economy 31: 111–125.

Lister, Sarah y Emanuele Sapienza. "En defensa del espacio cívico". Promover una esfera pública adecuada al mundo actual. PNUD, 6 de diciembre de 2021. https://www.undp.org/es/blog/en-defensa-del-espacio-c%C3%ADvico

López Montiel, Ángel Gustavo. "Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política". Política y cultura no. 29. Enero, 2008.

Meyer, Peter J. "Honduras: Background and U.S. Relations." CRS Report. Washington DC: Congressional Research Service, April 27, 2020.

Meza, Víctor, Ramón Romero, Lucila Funes, Manuel Gamero, Leticia Salomón y Antonio Murga. Golpe de Estado: Partidos, instituciones y cultura política. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), 2010.

Montiel, Ángel Gustavo. "Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política", Política y cultura no. 29 (enero, 2008).

Moreno, Marco A. (ed.). Gobernabilidad, instituciones y desarrollo. América Latina y Honduras. Tegucigalpa: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 2004.

Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo Económico y Social. Progresos realizados en la aplicación y el seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información a nivel regional e internacional. Informe del Secretario General. A/76/64–E/2021/191 (4 de marzo de 2021). https://unctad.org/system/files/official-document/a76d64_es.pdf

Naciones Unidas, Asamblea General. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible A/70/L.1 (18 de septiembre de 2015). https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S

Naciones Unidas, Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. Plan Estratégico del PNUD para 2022-2025, DP/2021/28 (Julio de 2021). https://undocs.org/es/DP/2021/28

Naciones Unidas. "Desafíos globales. Democracia", s. f. https://www.un.org/es/global-issues/democracy

Navarro, Juan Carlos. El imperativo de la transformación digital: una agenda del BID para la ciencia y la innovación empresarial en la nueva revolución industrial. Banco Interamericano de Desarrollo: 2018. http://www.sela.org/media/3220431/el-imperativo-de-la-transformaci%C3%B3n-digital-una-agenda-del-bid.pdf

Niehues, Judith. 2014. "Subjective Perceptions of Inequality and Redistributive Preferences: An International Comparison". IW-Trends Discussion Paper, 2, Cologne Institute for Economic Research, Colonia, Alemania.

North, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, D. F: Fondo de Cultura Económica, 1993.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. "Universalidad de Internet". https://es.unesco.org/internetuniversality/about

Organización Internacional del Trabajo. "Diálogo Social, Pactos Sociales". https://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sp.htm

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos et ál. Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción. París: OECD Publishing, 2020. https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es

Otero-Felipe, Patricia. "El sistema de partidos de Honduras tras la crisis política de 2009. ¿El fin del bipartidismo?" Colombia Internacional 79. Septiembre 2013. https://doi.org/10.7440/colombiaint79.2013.09

Pastor Fasquelle, Rodolfo. "El ocaso de los cacicazgos: Historia de la crisis del sistema político hondureño", Foro Internacional. N. 1. (1985).

Plan de El Cairo "TIC y sostenibilidad medioambiental". 5º Simposio sobre "IC, medio ambiente y cambio climático" 2-3 de noviembre, Smart Village-Egipto. https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/06/0F/T060F0060160006PDFS.pdf

Posas, Mario y del Cid Rafael. La construcción del estado hondureño y el sector público. (Tegucigalpa: 1996)

———. La construcción del sector público y del Estado Nacional de Honduras, (Editorial Universitaria Centroamericana, 2012).

Posas, Mario. "Institucionalidad democrática". En Tres décadas de transición política en Honduras, comps. Antonio Murga Frassinetti y Julieta Castellanos. Tegucigalpa: IUDPAS/Editorial Universitaria, 2012.

Prats Joan, ¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorizar la política. PNUD, 2000.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Fortalecimiento de la Cohesión Social. Marco conceptual e implicaciones para la programación", 2020, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/undp-cb_social_cohesion_guidance--conceptual_framing_and_programming_SP.pdf

———. ATENEA, s.f, https://americalatinagenera.org/atenea/

———. Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. España: Mundi-Prensa Libros, S. A., 2002.

———. Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020.

———. Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019.

———. Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021.

———. Informe sobre desarrollo humano. Honduras: 1999. Tegucigalpa, Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999.

———. Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011. Reducir la inequidad: un desafío impostergable. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Honduras, 2012.

———. Fortalecimiento de la Cohesión Social. Marco conceptual e implicaciones para la programación. New York: United Nations Development Programme, 2020. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/undp-cb_social_cohesion_guidance--conceptual_framing_and_programming_SP.pdf

———. Marcos jurídicos que regulan el espacio cívico. Guía básica, 2021. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-12/PNUD-ICNL-Marcos-Jur%C3%ADdicos-Espacio-C%C3%ADvico-Gu%C3%ADa-B%C3%A1sica-SP.pdf

———. Programa de apoyo para la eficiencia y la transparencia del proceso de modernización del Documento Nacional de Identificación en Honduras. Tegucigalpa: 2021. https://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/projects/programa-de-apoyo-para-la-eficiencia-y-la-transparencia-del-proc.html

———. Propuesta de un Pacto para la Transformación. PNUD en Honduras, 2013.

———. Reducción del Riesgo de Desastres, Gobernabilidad y Transversalización (New York: 2010).

———. Resultados del PNUD. Estado de derecho. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/Results-RuleOfLaw_10-15-12_SP.pdf

Rivas Otero, José Manuel. Liderazgo político y gobernabilidad en América Latina: una aproximación teórica y metodológica, en XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Madrid, España: HAL open science: 2012. https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00874102/document

Romer, Thomas. 1975. "Individual Welfare, Majority Voting, and the Properties of a Linear Income Tax". Journal of Public Economics, 4 (2): 163–185. https://doi.org/10.1016/0047-2727(75)90016-X.

Romero, Ramón y Leticia Salomón. La reforma judicial: un reto para la democracia. Tegucigalpa: Centro de Desarrollo de Honduras (CEDOH), 2000.

Romero, Ramón. "Legislación electoral". En Tres décadas de transición política en Honduras, compiladores Antonio Murga Frassinetti y Julieta Castellanos. Tegucigalpa: IUDPAS/Editorial Universitaria, 2012.

———. Honduras: gobernabilidad insatisfacción ciudadana y desafíos democráticos. CEDOH, 2020.

Rousseau, Jean-Jacques, Contrato social. España: Espasa Calve, 1921.

Sierra Fonseca, Rolando. "Honduras: Del Golpe de Estado de 2009 a la crisis continuada". Análisis Carolina 16 (2019).

Starmans, Christina, Mark Sheskin, y Paul Bloom. "Why People Prefer Unequal Societies". Nature Human Behaviour, 1 (4): 0082, 2017. https://doi.org/10.1038/s41562-017-0082.

Stokes, William. Honduras: An Area Study in Government. Madison: University of Wisconsin Press, 1950.

Tábora, Rocío. "La persistencia de la intolerancia y el caudillismo en la cultura política hondureña". Boletín CEDOH, N. 65. (1993).

Tay, Stephen. "Who Supports Redistribution? Subjective Income Inequality in Japan and China". Economic and Political Studies, 3 (2): 30–59, 2015. https://doi.org/10.1080/20954816.2015.11673830.

The Economist Intelligence Unit (The EIU). Democracy Index 2020. In Sickness and in health? The Economist Intelligence Unit Limited, 2021.

The Heritage Foundation. 2021 Index of Economic Freedom. https://www.heritage.org/index/download#

———. "2022 Index of Economic Freedom", About The Index . The Heritage Foundation, 2022. https://www.heritage.org/index/about

———. Índice de Libertad Económica. Explore the Data. 2022. https://www.heritage.org/index/explore?view=by-region-country-year&u=637873680506808731

Touraine, Alan. ¿Qué es la democracia? Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995.

United Nations Development Programme (UNDP), New threats to human security in the anthropocene: Demanding greater solidarity. (New York: 2022). https://hs.hdr.undp.org/

———. "UNDP Rule of Law and Human Rights", 2022, https://www.rolhr.undp.org/content/ruleoflaw/en/home.html

———. Global Programme on Strengthening the Rule of Law and Human Rights for Sustaining Peace and Fostering Development, Blueprint for transformative change through the Rule of Law and Human Rights, 2022, https://www.rolhr.undp.org/content/ruleoflaw/en/home.html

———. Strengthening the Rule of Law and Human Rights for Sustaining Peace and Fostering Development. A UNDP Global Programme for Justice, Security and Human Rights, 1 July 2016 – 31 December 2020.

———. 2017 Global Programme Annual Report. Strengthening The Rule of Law and Human Rights for Sustaining Peace and Fostering Development. New York: United Nations Development Programme, 2018. https://www.undp.org/publications/rule-law-annual-report-2017

University of Gothenburg, V-Dem Institute. Varieties of Democracy (V-Dem). Octubre 2020. https://www.gu.se/en/research/varieties-of-democracy-v-dem

Valenzuela Van Treek, Esteban y Paolo Yévenes Arévalo. "Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presocrática y sus formas". Polis. Revista Latinoamericana 40 (2015).

Varieties of Democracy. The V-Dem Dataset, 2022. https://www.v-dem.net/vdemds.html

V-Dem Institute. The V-Dem Dataset. 2022. https://www.v-dem.net/vdemds.html

V-Dem Institute. "World Governance Indicators", s. f. http://info.worldbank.org/governance/wgi/

V-Dem Institute. Autocratization surges – Resistance grows: Democracy Report 2020. Sweden: University of Gothenburg, 2020. http://v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2020.pdf

V-Dem Institute. Democracy Report 2022, Autocratization Changing Nature? Sweeden: V-Dem Institute, 2022. https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf

Weber, Max. El político y el científico. España: Alianza editorial, 2021.

World Bank. "World Governance Indicators", s. f. http://info.worldbank.org/governance/wgi/

World Justice Project. "WJP Rule of Law Index." https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

World Justice Project. "Reasearch and Data." https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index

World Justice Project. Índice de Estado de derecho 2019. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf

World Justice Project. Índice de Estado de Derecho 2020, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf

“Gobernar en una democracia es comprender que los medios cuentan tanto o más que los fines, y que no puede ser al revés. Y es precisamente el Estado de derecho el que vela por que las reglas se respeten y los medios se observen por parte de todos. El Estado de derecho implica que todos los ciudadanos por igual están sometidos a la ley y, por supuesto, entre ellos; y con más razón, los ciudadanos poderosos”.

Laura Chinchilla, expresidenta de Costa Rica, Taller Internacional de Estado de Derecho para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022

C A P Í T U L O 3

HACIA UNA JUSTICIA INCLUSIVA

Mensajes principales

1. Sin un Estado de derecho pleno, eficiente y transparente, los grandes problemas estructurales del país difícilmente se podrán superar, lo que conducirá a un ciclo constante de crisis de ingobernabilidad en un escenario muy complejo, difícil y volátil. Por eso, el Estado de derecho ha de convertirse en el fundamento principal de las grandes transformaciones de país.

2. El debilitamiento y la multicrisis de las instituciones del Estado frente a sus obligaciones constitucionales han tenido sus efectos en las instituciones relacionadas con el acceso a la justicia.

3. Como lo señalan informes recientes de PNUD LAC, antes de la pandemia, los sistemas de justicia de la región latinoamericana ya padecían serios desafíos en la prestación de sus servicios, lo que limitaba el acceso a la justicia. En Honduras, al igual que en varios países de Latinoamérica, la pandemia implicó la reducción de los servicios judiciales y el dilatamiento de los plazos procesales. La falta de un sistema de información —integrado con indicadores que permitan tener una mirada desde que ingresan las denuncias hasta la distintas respuestas y soluciones entregadas por la institucionalidad pública— imposibilita una adecuada lectura y análisis de la realidad judicial en Honduras y dificulta la medición de la magnitud del impacto del COVID en el acceso a la justicia en el país.

4. La independencia judicial es un elemento que sustenta el Estado de derecho, y garantiza el acceso a la justicia y la separación y la interdependencia de los poderes del Estado. Los jueces y magistrados deben estar sujetos a la Constitución y a la ley para garantizar un sistema de justicia independiente que fortalezca el modelo republicano y democrático, legitimados por la confianza de la población. Contar con jueces independientes es la garantía de la protección y la promoción de los derechos humanos, y la piedra angular del diseño institucional que empodera a las autoridades públicas frente a redes de poder que se construyen en derredor del Estado y que favorecen intereses de los grupos de poder.

5. El afianzamiento de la independencia y la autonomía de estas instituciones se convierte en el pilar fundamental para fortalecer los equilibrios democráticos y la protección de los sectores más vulnerables, cimentado en la certidumbre que representa la seguridad jurídica y la transversalidad del respeto y la garantía de los derechos humanos. La vigencia de los derechos y libertades en un sistema democrático requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalezcan sobre la voluntad de los gobernantes y los particulares, donde exista efectivo control judicial de la constitucionalidad y la legalidad de los actos del poder público.

6. Los problemas estructurales de pobreza, desigualdad violencia y falta de acceso a servicios básicos de salud, educación, agua y medio ambiente seguro, además del nivel de informalidad (precarización de empleos) y el desempleo, muestran que en Honduras existen grandes retos para garantizar el pleno goce de los derechos. Estas dificultades provocan una constante crisis que tiene como uno de sus efectos la migración compulsiva hacia la frontera sur de los Estados Unidos de América y han creado una crisis humanitaria sin precedentes.

7. En Honduras, las brechas de género constituyen una de las formas de desigualdad más enraizadas en la sociedad, que afectan en particular a las mujeres y las niñas (más de la mitad

de la población). Así, esta inequidad se convierte en uno de los principales obstáculos para el progreso social y democrático, y exige una respuesta contundente para enfrentar este desafío crucial que, a la vez, puede convertirse en uno de los principales catalizadores para el avance y logro de los ODS en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

8. Alrededor de 1.2 millones de hondureños se encontraban en situación de pobreza multidimensional. En los últimos 20 años, Honduras ha presentado en promedio un gasto social del 10 % del PIB, del cual solo el 0.4 % se destinó para la protección social en el 2018. Estos datos reflejan la necesidad de implementar un sistema de protección social sólido que busque aumentar la cobertura de asistencia y seguridad social, y también garantizar la cobertura de la población frente a riesgos relacionados con la salud, el ambiente y el desempleo, entre otros que se viven a lo largo de la vida.

9. En cuanto a la participación social y política, se destaca como un logro la construcción de la interlocución con el movimiento amplio de mujeres y su incidencia en las políticas. Sin embargo, todavía hace falta fortalecer estos mecanismos para asegurar la inclusión de la diversidad de organizaciones de mujeres que muestran las múltiples discriminaciones que ellas y las niñas enfrentan, en particular desde el espacio territorial (juventudes, pueblos indígenas y afrohondureños, defensoras de derechos humanos y personas desplazadas), y ampliar los espacios cívicos para colectivos y organizaciones de mujeres y diversidades culturales.

CAPÍTULO 3.

PILAR 2: JUSTICIA

El segundo pilar contenido en la definición de Estado de derecho es la justicia, componente central e inherente a la naturaleza y al alcance del Estado orientado al bien común y al bien público.

El término "justicia" puede ser empleado en dos sentidos: (a) como un valor ético y (b) como el conjunto de órganos, sistemas y procedimientos encargados de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lo que comúnmente se conoce como "administración de la justicia"[1].

En tiempos de mayor conflictividad social, la resiliencia del sector de justicia es una condición necesaria para alcanzar un contrato social inclusivo y justo; el acceso a la justicia es una condición habilitadora para consolidar el tejido social. A tal fin, este capítulo propone una serie de lineamientos conceptuales y programáticos, con propuestas prácticas y concretas, para lograr que el acceso a la justicia sea un vehículo válido y efectivo de contención social y protección de los derechos humanos. En la construcción de esta "nueva normalidad mejorada", el acceso a la justicia pronta y cumplida se torna fundamental para componer, por un lado, el déficit de confianza en las instituciones del Estado, pero también para abordar las demandas de los distintos sectores sobre la base de un enfoque de inclusión y de protección de los derechos humanos, para materializar el mandato de "no dejar a nadie atrás"[2].

Por esta razón es que se utiliza el concepto de justicia inclusiva, con el fin de asegurar un enfoque de transformación del sistema de justicia basada en servicios de calidad centrados en las personas, cercanos a la comunidad y eficientes. Se trata de transparentar los procesos de trabajo judicial en todas las jurisdicciones y de potenciar la carrera profesional y el sistema de evaluación de desempeño y ascensos. Todo ello acompañado de una impronta de soluciones innovadoras y digitalización del sector.

En este capítulo se analiza el Estado de derecho y la administración de la justicia, así como su relacionamiento con el desarrollo humano. Para ello, se presenta inicialmente el marco conceptual donde se expone la articulación entre los conceptos de justicia, desarrollo humano y derechos humanos. Un segundo apartado presenta un marco referencial de los derechos humanos y el Estado de derecho. Un tercer apartado aborda la relación entre género, Estado de derecho y desarrollo humano. En el cuarto apartado, se ofrece una breve descripción del sistema de justicia hondureño, que toma en cuenta elementos que configuran el acceso a la justicia, tales como su arquitectura institucional, su presencia en el territorio y otros factores que influyen para que este principio básico del Estado de derecho se cumpla—como el grado de independencia judicial, la corrupción, la impunidad y los desafíos que enfrenta el sistema—. Un quinto apartado aborda la justicia, desde una definición más amplia que el concepto tradicional, al enfocarse en las políticas sociales como mecanismos de inclusión.

1 Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJA), Honduras: La administración de justicia, la independencia del poder judicial y la profesión legal (Honduras, 2003), https://www.corteidh.or.cr/tablas/29167.pdf

2 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe (PNUD), *Innovación, resiliencia y transformaciones urgentes hacia una justicia inclusiva en América Latina y el Caribe* (Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020), https://www.undp.org/es/latin-america/publications/innovaci%C3%B3n-resiliencia-y-transformaciones-urgentes-hacia-una-justicia-inclusiva-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe

3.1. Marco conceptual de la justicia y el desarrollo humano

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16: Paz, justicia e instituciones sólidas señala que sin elementos como la paz, la estabilidad, los derechos humanos y la gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho no es posible alcanzar el desarrollo sostenible. El mundo actual está cada vez más dividido. "Algunas regiones gozan de niveles permanentes de paz, seguridad y prosperidad, mientras que otras caen en ciclos aparentemente eternos de conflicto y violencia. De ninguna manera se trata de algo inevitable, y debe ser abordado"[3]. Este elemento de justicia se entiende también como eje trasversal en las políticas de los Estados destinadas a reducir las brechas de la desigualdad y a fortalecer el desarrollo humano, elementos sustantivos en el desarrollo de los pueblos.

La justicia, como elemento crucial del Estado de derecho y de la democracia, es habilitadora de oportunidades de inclusión y es esencial para el desarrollo humano, ya que los sistemas de justicia pueden proporcionar recursos que minimicen o corrijan las desigualdades o la discriminación. Los mecanismos de justicia pueden también utilizarse como herramientas para superar las privaciones al garantizar, por ejemplo, el acceso a la educación de las niñas y las minorías, o al desarrollar jurisprudencia sobre el acceso a la alimentación, la salud u otros derechos humanos económicos, culturales o sociales. Por último, los sistemas de justicia justos y eficaces son la mejor manera de reducir los riesgos asociados con los conflictos violentos. La eliminación de la impunidad puede disuadir a las personas de cometer más injusticias o de tomarse la justicia por su mano a través de medios ilegales o violentos[4].

La justicia, entonces, no es solo un derecho en sí misma, sino también un elemento habilitador de otros derechos. Al proteger los derechos, a través de sistemas de justicia efectivos, se construyen caminos para la inclusión, la reducción de la pobreza y la paz sostenible[5].

3 PNUD, "¿Qué son los objetivos de desarrollo sostenible?", https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals#paz-justicia-e-instituciones-solidas

4 United Nations Development Programme (UNDP), Programming for Justice: Access for All. A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice (Thailand: United Nations Development Programme, 2005), 3, https://www.un.org/ruleoflaw/files/Justice_Guides_ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf

5 Organización de las Naciones Unidas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU-Mujeres/UN Women), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/UNDP), Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH/OHCHR), *Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres,* 2018, 2, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/Toolkit%20WA2J%20SPA.pdf

3.2. Derechos humanos y el Estado de derecho

"Necesitamos fortalecer la agenda de los derechos humanos, así como también como la de transparencia y probidad, y la lucha contra la impunidad. Esto debe ser un compromiso público".

Eduardo Stein, exvicepresidente de Guatemala, Taller Internacional de Estado de Derecho para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022

Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el acceso a la justicia es un principio básico del Estado de derecho, ya que, sin este, "las personas no pueden hacer oír su voz, ejercer sus derechos, hacer frente a la discriminación o hacer que rindan cuentas los encargados de la adopción de decisiones"[6]. Si está ausente, la justicia no tiene alcances más profundos en la consolidación del paradigma del Estado de derecho, al constituirse como un elemento central en la formulación del modelo democrático y el desarrollo humano[7].

3.2.1. Derechos humanos. Contextualización conceptual e histórica

La misión central del Estado de derecho es el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos enunciados en todas las declaraciones y cartas internacionales de las que Honduras es parte, y en las garantías y los derechos de las personas establecidos en la Constitución de la República.

Las declaraciones de derechos humanos reconocen y obligan el respeto a la dignidad del ser humano, sus derechos fundamentales, libertades y potestades. Ya en 1789, cuando en la Revolución francesa se formuló la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano, se responsabilizó al Estado por tales derechos universales. En 1948, cuando la ONU proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, la responsabilidad de implementarlos se amplió. Esa obligación de los Estados nacionales y de la comunidad internacional sobre la materia se ha mantenido en las siguientes declaraciones, las cuales se han ido ampliando de los derechos civiles y políticos a los derechos económico-sociales, y luego a los derechos ambientales y culturales.

El conjunto de declaraciones sobre este tema tiende a ser entendido como los derechos mínimos y universales que todas las personas tienen y que deben serles respetados[8]. Este mínimo aceptado universalmente es la plataforma para seguir ampliando los derechos universales de los seres humanos, tanto en el nivel declarativo como, sobre todo, en el de realizaciones.

Para respetar y cumplir los derechos humanos, los Estados deben construir instituciones sólidas y marcos jurídicos legitimados que garanticen la conservación de un modelo democrático y proscriban los abusos en el ejercicio del poder. A este fin contribuye la adopción de los principios fundamentales del derecho constitucional moderno, entre los cuales destacan dos: (a) los derechos

6 Naciones Unidas, "La ONU y el Estado de Derecho", Acceso a la justicia, https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/

7 Como señala el llamado a la acción del Secretario General de la ONU, cuando se adopta un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos, los resultados son más sostenibles, poderosos y efectivos. Por eso es que los derechos humanos permean la Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible y la razón por la que los derechos económicos, civiles, culturales, políticos y sociales, así como en el derecho al Desarrollo, son la base de los ODS (United Nations, *The Highest Aspiration: A Call to Action for Human Rights, 2020,* https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Asperation_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf).

8 La filósofa española Adela Cortina, en múltiples libros y conferencias suyas, ha caracterizado a las declaraciones de derechos humanos como un mínimo de aspiraciones compartidas universalmente, para posibilitar una vida buena para todos los seres humanos. Son lo mínimo aceptable, no lo máximo posible, insiste Cortina.

humanos constituyen el elemento esencial de legitimación de la acción del Estado y los gobiernos, y (b) la internacionalización del reconocimiento, la promoción y la tutela de tales derechos por encima de las fronteras nacionales conlleva el consentimiento de que su protección corresponde a toda la comunidad internacional[9].

Según Naciones Unidas, los derechos humanos pertenecen a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Entre los principales, se incluyen el derecho a la vida y a la libertad, a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas, a la libertad de opinión y de expresión, y a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna[10].

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala que los derechos humanos son los que tenemos básicamente por existir como seres humanos; no están garantizados por ningún Estado. Son universales e inherentes a todas las personas, con independencia de la nacionalidad, el género, el origen étnico o nacional, el color, la religión, el idioma o cualquier otra condición. Varían desde los más fundamentales —el derecho a la vida— hasta los que dan valor a nuestra vida, como los derechos a la alimentación, a la educación, al trabajo, a la salud y a la libertad[11].

Gregorio Peces-Barba profundiza el concepto y señala que los derechos humanos son la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política y social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción[12].

La Constitución de la República es la norma de mayor jerarquía (artículo 320). Además, según el artículo 63, los tratados y pactos internacionales referentes a garantizar los principios democráticos y los derechos humanos son homologables a la Carta Magna, en cuanto a su jerarquía normativa.

En su artículo 2, la Ley sobre Justicia Constitucional señala que los instrumentos internacionales de derechos humanos “se interpretarán y aplicarán de conformidad con los tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en la República de Honduras, tomando en consideración las interpretaciones que de ellos hagan los tribunales internacionales”.

Este artículo hace un reconocimiento explícito de los instrumentos internacionales de derechos humanos y reafirma el compromiso del Estado hondureño de reconocer la contención y las opiniones consultivas de tribunales internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional.

Los mecanismos para la exigibilidad y protección de los derechos humanos para el marco normativo hondureño pueden establecerse en cuatro dimensiones:

9 Carta de la Tierra, III. *Justicia social y económica* (San José: Carta de la Tierra Internacional c/o Universidad para la Paz, 2020.)
10 Naciones Unidas, “Desafíos globales, Derechos humanos, ¿Qué son los derechos humanos?”, https://www.un.org/es/global-issues/human-rights
11 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “¿Qué son los derechos humanos?”, https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx
12 Gregorio Peces-Barba Martínez, *Derechos sociales y positivismo jurídico (Escritos de Filosofía Jurídica y Política)* (Madrid: Editorial DYKINSON, 1999).

1. Las instituciones del Estado garantes de los derechos humanos (ámbito práctico y funcional).

2. La garantía de protección judicial.

3. Los Tribunales de la República y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (reconocimiento de las garantías constitucionales y el conocimiento de las acciones de: (a) habeas corpus o exhibición personal, y habeas data; (b) amparo; y (c) inconstitucionalidad [ámbito contencioso interno]).

4. Los mecanismos de implementación y seguimiento de los tratados, pactos, convenciones y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos (ámbito internacional). Además, el reconocimiento de la contención y la jurisdicción de órganos supranacionales en materia de derechos humanos (ámbito contencioso internacional).

3.2.2. Elementos relevantes de los derechos humanos en Honduras

Los elementos más significativos de la evolución de los derechos humanos en el país son:

a. *Una débil capacidad institucional del Estado para hacer respetar y cumplir los derechos humanos.* En cuanto al primer elemento, con un carácter enunciativo, el derecho positivo hondureño reconoce la protección de los derechos humanos, las garantías y las libertades como la piedra angular en la construcción del Estado de derecho. Sin embargo, en la práctica, este sistema ha sufrido una degradación sostenida debido a factores endógenos que están ligados a la construcción del modelo estatal, la fragilidad de la gobernabilidad[13] y el deterioro en el Estado de derecho[14], que han creado un fraccionamiento entre el discurso y la efectiva implementación de los derechos humanos.

Esta debilidad en la capacidad institucional se observa en los tres poderes del Estado. En el ámbito del Poder Ejecutivo, resaltan debilidades de las instituciones de derechos humanos y condiciones inadecuadas en los centros de detención (como el hacinamiento, la inseguridad y las amenazas, la tortura y casos de penas crueles e inhumanas, arrestos o detenciones arbitrarios); ejecuciones y amenazas a periodistas, defensores de derechos humanos, ambientalistas y abogados; casos graves de corrupción por parte de funcionarios de alto nivel. A ello se une la falta de investigación y responsabilización por actos de violencia contra mujeres, además de amenazas y violencia dirigidas a comunidades indígenas y afrodescendientes, así como a personas de la comunidad LGBTI[15].

El toque de queda y el cierre de las oficinas del gobierno a nivel nacional en respuesta al COVID-19 debilitó las iniciativas gubernamentales frente a los abusos durante gran parte del año. El Poder Ejecutivo operó través de la Secretaría de Estado en derechos humanos, pero en condiciones muy complejas por la falta de recursos humanos y financieros, y una frágil coordinación con el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (la cual se fue debilitando aún más durante la pandemia).

13 Los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial registran una tendencia al deterioro en el periodo 1996-2019, en todas las dimensiones de gobernabilidad, en concreto, a partir de 2010, en los temas de Estado de derecho, control de corrupción, estabilidad política y calidad de la regulación, en comparación con el resto de países de Centroamérica. Mientras Costa Rica se ubica en un rango percentil alto (entre el 40 % de los países con mejores resultados en los indicadores de gobernabilidad), Honduras se posiciona entre el 40 % de los países con menor fortaleza en los seis componentes de los indicadores de gobernabilidad, con los resultados más bajos para la dimensión de Estado de derecho. Al respecto, puede consultarse Banco Mundial, "Eastern Europe World Governance Indicators", https://databank.bancomundial.org/id/71ec9e89?Report_Name=Eastern-Europe-World-Governance-Indicators

14 Como se mencionó anteriormente, de acuerdo con el World Justice Project, Honduras, con una puntuación general de 0.4, es el cuarto país con menor apego al Estado de derecho en América Latina y el Caribe, con 0.53 (véase World Justice Project, "Country Insights," Honduras 2021, Adherence to the Rule of Law, https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/).

15 OACNUDH, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Honduras,* 4 de marzo de 2022, A/HRC/49/21; Human Rights Watch, "Honduras: Eventos de 2020", https://www.hrw.org/es/world-report/2021/country-chapters/377435

Asimismo, el otro componente institucional a considerar es el modelo de seguridad. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACHNUD) señala que "el modelo de seguridad continúa fuertemente caracterizado por el rol de las Fuerzas Armadas que cumplen funciones en materia seguridad ciudadana, particularmente la Policía Militar de Orden Público. En 2021, el presupuesto de la Secretaría de Defensa fue 21 % mayor que el de la Secretaría de Seguridad; la primera recibió 24 % de lo recaudado por la tasa de seguridad poblacional, mientras que la segunda 21 %"[16].

El PNUD, al igual que OACNUDH, plantea la necesidad de "que el Estado avance en el cumplimiento del compromiso asumido ante mecanismos internacionales de derechos humanos de reducir gradualmente la presencia de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad ciudadana y de crear un plan definido a fin de completar la reforma de la Policía"[17].

Respecto al Poder Judicial, OACHNUD señala que "el acceso a la justicia continúa afectado por barreras estructurales y problemas sistémicos. Las principales falencias del sistema de justicia siguen siendo la muy debilitada independencia judicial, en gran medida debido a la falta de procesos de selección de funcionarios judiciales que garanticen criterios idoneidad, mérito y competencias técnicas; el retardo injustificado de los procesos, la falta de motivación suficiente de las decisiones judiciales y la impunidad. A esto se añade la legislación que limita la participación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos en el proceso penal, menoscabando el acceso a la justicia. (...) La pandemia del COVID-19 profundizó estas debilidades, particularmente con relación a la falta de publicidad de los procesos por la ausencia de medidas de parte del Poder Judicial para adecuar espacios físicos ya existentes y superar las falencias en el funcionamiento de las plataformas digitales"[18]. De lo anterior se deduce que el Poder Judicial es fundamental para superar un abordaje integral en materia de derechos humanos.

En el ámbito del Poder Legislativo, el Congreso Nacional es un poder fundamental para las transformaciones del país. En ese sentido, los temas vinculados a derechos humanos e impunidad son esenciales y pueden tener un aporte sustantivo desde la perspectiva del funcionamiento del Congreso Nacional. No obstante, para ambos desafíos se requiere un Ministerio Público y una Corte Suprema de Justicia con imparcialidad, competentes e independientes. Para lograrlo, un paso fundamental es despolitizar y superar todas las irregularidades en el proceso de selección de las altas autoridades del Estado que, hasta el momento, evidencian la primacía de criterios políticos sobre la meritocracia; así, impiden la existencia de instituciones públicas que luchen frontalmente contra la impunidad. El Congreso Nacional está en la posición de garante y tiene como objeto fortalecer el Estado de derecho desde el lugar que ocupa en el juego democrático de pesos y contrapesos, así como de igual manera respecto a la implementación de políticas públicas.

Estos elementos coadyuvan para que la capacidad institucional instalada sea aún débil frente al desafío complejo de lograr una cultura de respeto a los derechos humanos. Los mecanismos de derechos humanos (nacionales e internacionales) necesitan de las prácticas democráticas para su efectiva implementación y solo logran desarrollarse con la activa participación ciudadana y una institucionalidad consolidada en favor del Estado de derecho.

16 OACNUDH, Informe del Alto Comisionado, 5.
17 OACNUDH, Informe del Alto Comisionado, 5-6.
18 OACNUDH, Informe del Alto Comisionado, 4, A/HRC/49/21.

b. *La respuesta de los operadores de justicia en la investigación, judicialización y procesamiento.* El proceso de debilitamiento y crisis continuada de las instituciones del Estado frente a sus obligaciones constitucionales ha tenido sus efectos en las instituciones relacionadas con el acceso a la justicia. Al mismo tiempo, los niveles de influencia del poder político parecen haber incidido en la capacidad plena del Ministerio Público de perseguir las conductas delictivas, especialmente cuando estas van asociadas a las redes de corrupción[19].

Diversos organismos, entre ellos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Amnistía Internacional, señalan que personas defensoras de derechos humanos (en particular, del territorio, el medioambiente y el acceso a la tierra); pueblos indígenas y afrodescendientes; niñas, niños y adolescentes; mujeres[20]; y personas LGBTI continúan sufriendo elevados niveles de violencia[21], cuyos casos quedan, en su mayoría, como actos impunes[22].

19 De acuerdo con la Alianza por la Paz y la Justicia (APJ), los principales propulsores de la escasa aplicación de sanciones ante la comisión de delitos en Honduras son, por un lado, de tipo estructural (como la falta de recursos, la limitada capacidad técnica, la falta de información y los problemas de coordinación en los entes encargados de impartir justicia) o están relacionados a factores como la corrupción y la injerencia por parte de grupos políticos, económicos o del crimen organizado (APJ, *Primer Informe APJ sobre impunidad: Homicidios en Comayagua, San Pedro Sula y Tegucigalpa. Período 2010-2012* [Tegucigalpa: Alianza por la Paz y la Justicia, 2015], http://biblioteca.asjhonduras.com/wp-content/uploads/2020/08/Estudio-de-Impunidad-Honduras-2010-2012.pdf

20 La violencia golpea a las mujeres desde edades más tempranas que a los hombres, y se reproduce a lo largo del ciclo de vida. Las acompaña desde su niñez y se inicia en el mismo seno del hogar, hasta su adultez mayor. Adquiere diversas manifestaciones según la etapa de vida en que se encuentren. Así, por ejemplo, en el caso de las mujeres, las denuncias se incrementan a partir de la edad de 10 años, en su mayoría por delitos sexuales. En el caso de los hombres, las denuncias tienden a aumentar a partir de los 15 años. Mientras, las denuncias de violencia patrimonial y abandono son más frecuentes durante la tercera edad (Infosegura, UNDP y USAID, "Honduras. Violencia contra las mujeres a lo largo del ciclo de vida", Infosegura, https://docplayer.es/211426154-Honduras-violencia-contra-las-mujeres-a-lo-largo-del-ciclo-de-vida-consideraciones-preliminares-avances-y-desafios.html

21 CIDH, Situación de derechos humanos en Honduras (Honduras: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019), https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras2019.pdf; Amnistía Internacional, Informe 2020/2021, La situación de los derechos humanos en el mundo (London: 2021), 224-225, https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/3202/2021/es/; U.S. Department of State, 2020 Country Reports on Human Rights Practices: Honduras (2021), https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/honduras/; Washington Office on Latin America (WOLA), Protección de los derechos humanos en Honduras. Evaluando la Capacidad Estatal de Proteger y Promover los Derechos Humanos (Honduras: 2019), https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Derechos-Humanos-HN-ESP-4.6.pdf

22 CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras,* 224-225.

3.3. Género, Estado de derecho y desarrollo humano[23]

3.3.1. Marco de referencia Género y Estado de derecho y desarrollo humano

El enfoque de género es una parte esencial del Informe Nacional de Desarrollo Humano IDH 2022 en Honduras[24]. Partiendo del eje central del informe, es decir, el Estado de derecho y de la definición de los tres pilares que se refuerzan entre sí, a saber: democracia, justicia y seguridad (y basados en la teoría de cambio del informe), se puede destacar la relación entre género y Estado de derecho. Así, por ejemplo, un ordenamiento jurídico y una institucionalidad que refuerzan la discriminación y el incumplimiento de los derechos humanos fundamentales, repercutiendo negativamente en las libertades, como en el caso de la violencia contra las mujeres y las niñas, y la falta de acceso a una justicia efectiva, pueden perpetuar un ciclo vicioso entre estos tres pilares, debilitando el Estado de derecho y las posibilidades de un desarrollo humano sostenible.

En Honduras, las brechas de género constituyen una de las formas de desigualdad más enraizadas en la sociedad y afectan en particular a las mujeres y las niñas (que conforman más de la mitad de la población)[25]; de este modo, esos desequilibrios se convierten en uno de los principales obstáculos para el progreso social y democrático del país. Esta situación exige una respuesta contundente para enfrentar este desafío central que, a la vez, puede convertirse en uno de los principales catalizadores para el avance y el logro de los ODS en el marco de la Agenda 2030.

Un análisis reciente del PNUD (2019) subraya que la desigualdad de género refleja desequilibrios intrínsecos de poder, en los que se observan dos tendencias. Por un lado, se constata que estas son profundas y generalizadas, y están ligadas directamente a la distribución desigual de los avances derivados del desarrollo económico entre los diferentes estratos socioeconómicos. Por otro, tienden a ser más profundas en las áreas de mayor empoderamiento individual y poder social. Esto implica que es más fácil avanzar en las capacidades básicas, y más complicado, en las aumentadas[26].

23 Este apartado se basa en el "Análisis de género, desigualdades e institucionalidad" preparado por Carolina Ávalos para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

24 El abordaje conceptual de género se realizó partiendo de tres elementos: primero, el vínculo entre Estado de derecho y género; segundo, este vínculo con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular con el ODS 5 "Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas" y el ODS 16 "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas"; y tercero, con base en este marco de referencia, se estableció un mapeo (teórico) de los ODS para el avance del Estado de derecho y la igualdad de género en el país. Es preciso señalar que para el análisis también se consideran los enfoques de ciclo de vida, intersecciones e interculturalidad, en línea con el carácter universal de la Agenda 2030 y con la importancia de dar una respuesta a las desigualdades cruzadas. De este modo, se contribuye al avance en la materialización de los derechos humanos. En cuanto al ciclo de vida, este permite identificar las vulnerabilidades y los riesgos (de salud y sociales) específicos que enfrentan las mujeres y las niñas en las distintas etapas de desarrollo, de acuerdo con sus edades. En tanto, la interseccionalidad permite abordar las múltiples discriminaciones que enfrentan las mujeres y las niñas solo por el hecho de ser mujeres, y su intersección con múltiples formas de discriminación por otras razones, tales como edad, discapacidad, orientación sexual e identidad de género, raza u origen étnico, situación socioeconómica, condición de desplazada o migrante retornada, entre otros factores. La interculturalidad se enfoca en su relación con la demanda por el reconocimiento cultural y político de los grupos indígenas y afrodescendientes, en donde la aplicación efectiva del Convenio 169 de la OIT es fundamental. Para más detalles sobre el abordaje conceptual y la transversalización, puede consultarse el documento "Análisis de género, desigualdades e institucionalidad" preparado por Carolina Ávalos para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022, el cual forma parte de la Colección para el Desarrollo Humano.

25 El Índice de Desigualdad de Género (IDG) y sus componentes presentados en la sección primera del informe permiten comprender mejor la brecha de género en los logros del desarrollo humano en Honduras. Como ya se ha mencionado, en Honduras destaca la persistencia de las brechas de género en el mercado de trabajo y en la participación política.

26 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019), 165.

Lo anterior se refleja en el índice de normas sociales presentado en ese informe[27] que explora los vínculos existentes entre las creencias sociales y la igualdad de género en múltiples dimensiones, y muestra que el sesgo contra la igualdad de género (normas de género) va en aumento en el mundo, en donde solo "uno de cada diez hombres (y una de cada siete mujeres) no mostró ningún tipo de sesgo claro en contra la igualdad de género"[28]. Asimismo, los países con los mayores sesgos "tienden a presentar mayores niveles de desigualdad de género"[29].

Esta relación intrínseca entre desigualdad de género y desarrollo humano se establece como un marco para ahondar en las dinámicas observadas (a nivel global) de convergencia, en las capacidades básicas, y de divergencia, en las aumentadas[30], por un lado, mediante el establecimiento de la importancia de abordar la desigualdad de género para promover el desarrollo y los derechos humanos básicos, por otro, desde una visión de más largo plazo, aquellos aspectos que obstaculizan el progreso sostenible (institucionalidad, normas sociales y culturales sesgadas contra la igualdad de género, y concentraciones [y desequilibrios] de poder que perpetúan estas desigualdades).

El impacto de la pandemia de COVID-19 en las sociedades de América Latina y el Caribe no solo se ha manifestado como una crisis sanitaria ampliada a una crisis económica y social que ha profundizado las desigualdades estructurales (y generado otras nuevas), sino que ha desnudado la fragilidad de la institucionalidad pública (y su poca de capacidad de respuesta a las necesidades y demandas sociales), lo que ha acentuado el riesgo de retroceso en la democracia y se ha convertido así en una crisis de gobernanza[31]. Honduras no está al margen de esta situación que se ha visto magnificada por el impacto de los huracanes Eta e Iota, y que ha impuesto así desafíos mucho más complejos.

3.3.2 Institucionalidad de género en el país durante el período 2000-2021: sus principales avances, nudos críticos y desafíos

Las instituciones y su funcionamiento son indispensables para avanzar hacia la igualdad[32], ya que pueden facilitar o restringir el avance de las acciones, en la medida en que tienen la posibilidad de proporcionar los mecanismos, instrumentos y recursos para asegurar la efectividad de los derechos[33]. Bajo este entendido, el presente subapartado analiza la institucionalidad en materia de género a lo largo de aproximadamente dos décadas (2000-2021)[34].

27 Es un índice basado en datos (panel de 32 países, 6 de América Latina y el Caribe) de la Encuesta Mundial sobre Valores, que mide los sesgos de género en las normas sociales a través de las opiniones de las personas sobre los roles de género en la políticas (derechos políticos, capacidad para ejercer como líder, otras), la educación (importancia de poseer un título universitario), la economía (derecho al trabajo, capacidad de desempeñar cargos ejecutivos en empresas, otros) y la integridad física de las mujeres (violencia en la pareja, salud reproductiva, otros). Ver PNUD, *Más allá del ingreso*, capítulo 4, 165.

28 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Más allá del ingreso,* 14.

29 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Más allá del ingreso,* 176.

30 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Más allá del ingreso*, 7. Se entiende como el conjunto de capacidades básicas vinculadas a las privaciones más extremas, por ejemplo: logros en la supervivencia de la primera infancia, enseñanza primaria, tecnología básica y resiliencia a las crisis recurrentes, que son fundamentales y muy importantes para la formación de las capacidades aumentadas en etapas de vida posteriores que reflejan otros aspectos (cada vez más relevantes en el futuro) relacionados al empoderamiento, las aspiraciones y las posibilidades de que las personas realicen todo su potencial de desarrollo y "tomen las riendas de la narrativa de sus vidas", es decir: logros en atención de educación de calidad en todos los niveles, acceso efectivo a tecnologías modernas y resiliencia frente a nuevas crisis desconocidas.

31 PNUD, *América Latina y el Caribe: Gobernanza Efectiva, más allá de la recuperación* (New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/america-latina-y-el-caribe--gobernanza-efectiva--mas-alla-de-la-.html

32 Sandra Huenchuan Navarro (ed.), *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos* (Santiago de Chile, 2016), https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/a2019-06-14-capi-institucionalidadpublica-sh_0.pdf

33 Clara Jusidman, "Ciudadanía social y derechos políticos", Documento de trabajo, Proyecto de Protección de Programas Sociales (México, D. F.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), citada en Sandra Huenchuan Navarro (ed.), *Envejecimiento e institucionalidad pública,* 5.

34 Cabe señalar que, en 2022, se creó una nueva estructura del Poder Ejecutivo que incluyó cambios en la institucionalidad en materia de género, con la creación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Asuntos de la Mujer (Decreto Ejecutivo PCM 05-2022, La Gaceta 35,892 del 6 de abril del 2022, https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-05-2022.pdf).

Marco normativo de género

El Estado de Honduras cuenta con un marco jurídico internacional y nacional amplio en relación con los derechos de las mujeres y las niñas, y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Entre estos, se encuentran los distintos instrumentos internacionales adoptados y ratificados en relación con los temas de derechos humanos —Sistema Universal de Derechos Humanos de la ONU, convenios de organismos especiales de Naciones Unidas (OIT, CEPAL, UNESCO), Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos de la OEA— y el Derecho Humanitario[35] (véase diagrama 11).

Diagrama 11 Principales instrumentos internacionales y nacionales relacionados a los derechos de las mujeres y las niñas, y la igualdad de género

Normativa internacional relacionada a las mujeres e igualdad de oportunidades	Normativa nacional relacionada a las mujeres e igualdad de oportunidades	Normativa nacional Grupos en situación de vulnerabilidad
•Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)[1] •Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979), firmada el 11 de junio de 1980 y ratificada el 3 de marzo de 1983)1/ •Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos (adoptada en 1993)[1/] •Declaración y Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing) (1995) [1/] •Convención sobre Derechos del Niño (1990)[1/] •Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica) (B-32) , 22 de noviembre de 1969, ratificada el 5 de septiembre de 19772/ •Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), 1994, firmada el 10 junio de 1994 y ratificada el 4 de julio de 19952/ •Convenio 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor (1958)[3/] •Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1960).[3/]	•Constitución de la República de Honduras (1982) •Código del Trabajo (1959) (Art. 149-165 Trabajo doméstico) •Ley contra la Violencia Doméstica (1997) •Ley del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) (1999) •Ley VIH y Sida (1999) •Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer y su Reglamento (2000) •Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Decreto 54-2012, Reforma Art. 105) •Ley de Equidad de salarios entre mujeres y hombres (2015) •Ley para el Programa Nacional de Crédito Solidario para la mujer rural (2015) •Código Penal (2019) •Decreto Legislativo (No. 106-2016) Comisión Interinstitucional de Seguimiento a las Muertes Violentas y los Femicidios	*Niñez y Adolescencia /Juventud* •Código de la Niñez y la Adolescencia, Código de Familia •Ley contra la Trata de Personas •Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud (No. 260-2005) *Personas Adultas mayores* •Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados *Personas con discapacidad* •Ley de Equidad y Desarrollo Integral para las personas con Discapacidad *Población de Pueblos indígenas y Afro-hondureña* •Constitución de la República Art. 60. •Código Penal (2019) Art. 211 y 295[4/] *Población LGTBIQ* •Constitución de la República Art. 60 •Código Penal (2019) Art. 211 y 295[4/] •*Personas migrantes* •Ley de Protección de los hondureños migrantes y sus familiares *Defensores de DDHH* •Ley de Protección para las y los defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (2015)

Notas. 1/ Sistema Universal de los Derechos Humanos: Organización de las Naciones Unidas; 2/Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos: Organización de Estados Americanos (OEA); 3/ Convenios de la OIT; 4/ El nuevo Código Penal (2019) contiene artículos relacionados al delito por motivo de discriminación (por razones de ideología, religión, raza, etnia, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género y discapacidad, entre otras) en: circunstancias agravantes (Art. 32), la negación de prestación de servicios públicos (Art. 211) y el ámbito laboral (Art. 295).
Fuente: SEDH, 2019. Compendio de instrumentos internacionales ratificados y adoptados por Honduras en Derechos Humanos, Derecho Humanitario y Marco Normativo Hondureño en Materia de Derechos Humanos

35 Secretaría de Derechos Humanos (SEDH), Compendio de instrumentos internacionales ratificados y adoptados por Honduras en Derechos Humanos, Derecho Humanitario y Marco Normativo Hondureño en materia de Derechos Humanos (Tegucigalpa: 2019), https://www.sedh.gob.hn/odh/documentos/documentos-de-interes/275-compendio-2019/file; Instituto Nacional de la Mujer (INAM), Compendio de Leyes sobre Derechos de la Mujer, 2015, https://www.inam.gob.hn/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=5:compendio-de-leyes-sobre-derechos-de-la-mujer&Itemid=110

Además, en el cuadro 7, se identifica a los principales instrumentos internacionales y nacionales (sin ser exhaustivos) relacionados a la protección de los derechos de las mujeres y las niñas afrohondureñas y pertenecientes a los pueblos indígenas, y a la comunidad LGBTIQ.

Cuadro 7 Derechos de las mujeres pertenecientes a los pueblos indígenas y población afrohondureña

Constitución de la República (artículos 173 y 346), que establece el compromiso del Estado para preservar y estimular las culturas nativas, además de reconocer el deber de promulgar medidas de protección hacia los pueblos indígenas, relacionadas con el recurso tierra y ambiente.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (firmada en 1965 y ratificada en 2002), que habla de los deberes de los Estados en relación con la discriminación racial.
Convenio 169 de la OIT (ratificado en 1994) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Con esta acción, el Estado se compromete a establecer medidas para la protección y preservación de los pueblos indígenas y garífuna de Honduras. Este mismo año se creó el Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas y Afroantillanas de Honduras (PRONEEAAH).
Código Penal 2019 de Honduras. Se incluye la discriminación con ocasión del ejercicio de derechos: Artículo 211. Denegación de prestación de un servicio público por discriminación. *Artículo 212*. Denegación de prestación en el ejercicio de actividades profesionales o empresariales por razones de discriminación. *Artículo 213*. Incitación a la discriminación, en el que se establecen las penas de prisión y multas para quienes desarrollan conductas relacionadas con la incitación a la discriminación de manera directa, pública o a través de los medios de comunicación y difusión, así como quien lesiona la dignidad de las personas mediante acciones o expresiones que entrañan humillación, menosprecio o descrédito, por razón de pertenencia a estos grupos poblacionales (pueblo indígena o afrodescendiente, sexo, orientación sexual o identidad de género, razones de género, situación familiar o económica, edad, discapacidad u otras razones). *Artículo 295*. Delito de discriminación laboral, en el que se considera el empleo, público o privado.
Derechos de la comunidad LGBTIQ
Convención Americana sobre Derechos Humanos. Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2435 XXXVIII-O/08 Derechos Humanos orientación sexual e identidad de género (2008).
Principio de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género (2007).
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).
Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013).
Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
Convenio contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes (1984).
Código Penal 2019. Discriminación con ocasión del ejercicio de derechos (véase arriba).

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

Si bien existe un reconocimiento de los derechos de las mujeres a nivel global en los distintos tratados internacionales en materia de derechos humanos y otras convenciones y acuerdos regionales adoptados por los Estados, la obligación que de ahí emana de armonizar o adecuar estos compromisos con el derecho nacional ha sido un proceso político y social complejo en el país[36]. Este es un proceso que no solo ha tomado esfuerzos colectivos para visibilizar desigualdades de género y problemáticas que enfrentan las mujeres y la niñez para el ejercicio de sus derechos y desarrollo pleno, sino que también se ha traducido en costos sociales altos, como el caso emblemático del asesinato de Berta Cáceres, entre otras defensoras de los derechos humanos, y los miles de mujeres y niñas que aún no tienen una respuesta integral del Estado ante la situación de violencia.

Un marco jurídico que responda a esta complejidad y que sea central para garantizar la igualdad en el goce de los derechos entre mujeres y hombres es fundamental. Para ello, es recomendable establecer una plataforma de avance legislativo que permita un monitoreo sistemático en materia de igualdad de género, no discriminación y una vida libre de violencias[37]. También deberán considerarse los vacíos legales existentes relacionados a temas centrales de la agenda de las mujeres, tales como la violencia política, los derechos a la salud sexual y reproductiva —que incluye temas como el aborto y el matrimonio infantil— la trata de personas y el desplazamiento forzado[38], así como la identificación de otros retos legislativos, entre los que se puede mencionar la armonización y la coherencia del marco jurídico y el establecimiento de indicadores que permitan monitorear el avance[39].

Marco institucional de género durante el período 2000-2021

Los instrumentos de políticas marco que contemplan una visión de desarrollo y de planificación a mediano y largo plazo, y otros específicos para el abordaje de los asuntos de la mujer, derechos e igualdad de género, son diversos. En este apartado se analizan los principales.

La Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022 (Decreto Legislativo 286-2009) y el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2018-2022 son instrumentos de planificación. Los primeros son de más largo plazo (objetivos nacionales y lineamientos), mientras que el PEG es de mediano plazo. Asimismo, se cuenta con la Agenda Nacional 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (AN-ODS, Decreto PCM-064-2018), que plantea una alineación con los Objetivos Nacionales[40].

36 Tal como lo establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales (artículo 27) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 2).

37 Para ejemplos del Índice de Avance Legislativo en México, véase Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Principales Retos Legislativos en Materia de Igualdad, No Discriminación y No Violencia Contra las Mujeres en México* (México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019), https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Retos-legislativos-2019.pdf

38 Como expone el Informe Mundial sobre las Migraciones, los migrantes irregulares de Honduras y del resto de Centroamérica se ven expuestos o son víctimas de secuestros masivos, prácticas abusivas, agresión física y sexual (entre otros) mientras se dirigen hacia la frontera entre Estados Unidos y México (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020* (Ginebra: 2019), 112, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf). De acuerdo con estadísticas del Centro Global de datos sobre la trata de personas (CTDC, por sus siglas en inglés), el 57.5 % de los emigrantes hondureños que han sido víctimas de tráfico humano experimentaron explotación laboral, y un 42.5 %, explotación sexual. Las mujeres y los menores de edad son especialmente vulnerables: el 68 % de las víctimas de trata durante el tránsito migratorio eran mujeres; el 30 %, hombres; el 2 %, transgénero; y el 51.7 %, menores de 17 años (The Counter Trafficking Data Colaborative [CTDC], "Global data hub on human trafficking", https://www.ctdatacollaborative.org/).

39 Asegurar una legislación coherente con el enfoque de derechos y la igualdad de género (y que no obedezca a una visión androcéntrica), es decir, la existencia de disposiciones basadas en la igualdad entre mujeres y hombres, y la no discriminación contra las mujeres y otras poblaciones pertenecientes a los pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otras, para el ejercicio efectivo de sus derechos. Para conocer los avances en las metas de los ODS en materia de género, puede consultarse el tablero global de los ODS (véase SDGs Global Dashboard, "UNSD Data", https://www.sdgsdashboard.org/; también Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *II Informe Nacional Voluntario de la agenda 2030: de la recuperación al desarrollo sostenible* [Tegucigalpa: 2020], https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26310VNR_2020_Honduras_Report_Spanish.pdf).

40 Al respecto, puede consultarse el "Análisis de género, desigualdades e institucionalidad" elaborado por Carolina Ávalos para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

El Instituto Nacional de la Mujer (INAM)[41] ha sido la institución rectora de las políticas de la mujer y de género durante el periodo 2000-2021, y, por tanto, responsable, en todo su ciclo, de la Política Nacional de la Mujer, el II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras (PIEGH) 2010-2022 y el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2014-2022. Si bien, la Visión de País es el marco más amplio de políticas, el II PIEGH constituía un marco de referencia para este, en el contexto de los instrumentos internacionales de los derechos humanos. Además, resulta de una construcción participativa con las diversas representaciones y sectores de la sociedad, como un paso importante hacia la concertación de un Pacto Nacional por la Igualdad y la Equidad de Género en Honduras (aunque todavía no concretado).

Como punto de referencia es importante señalar algunos de los principales logros y desafíos que se presentaron en el II PIEGH, al momento de su elaboración (2018), que están vinculados a los distintos derechos, tanto en el marco legal vigente como en otros aspectos de políticas, así como su valoración actual. Vale destacar los siguientes:

a. Acceso a la justicia efectiva. Está relacionado a la legislación internacional. Se destaca la no firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, que permite la denuncia, por parte de las mujeres, de hechos de discriminación realizados o tolerados por el Estado.

b. En cuanto a la participación social y política, se destacan como logros la construcción de interlocución con el movimiento amplio de mujeres y su incidencia en las políticas. Sin embargo, todavía hace falta fortalecer estos mecanismos para asegurar la inclusión de la diversidad de organizaciones de mujeres que muestran las múltiples discriminaciones que las mujeres y las niñas enfrentan, particularmente desde el espacio territorial (juventudes, pueblos indígenas y afrohondureños, defensoras de derechos humanos, desplazamiento [esto se refuerza con las entrevistas realizadas en las que se enfatiza la centralización de estas organizaciones]).

c. La creación de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) ha sido fundamental como un mecanismo para impulsar la igualdad de género en el desarrollo territorial, pero enfrenta muchas limitaciones relacionadas a su institucionalidad y acceso a recursos necesarios para su efectividad (la Ley de Municipalidades de 2009 no incluyó reformas para institucionalizarlas; se han quedado a nivel de gerencias sociales).

Los desafíos identificados en su momento se mantienen vigentes, y más aún en el contexto actual de la pandemia de COVID-19, en la que las desigualdades estructurales se han profundizado y ampliado. En este sentido, un desafío de los instrumentos de planificación en materia de género es asegurar la coherencia en las políticas públicas como marco orientador de las políticas para la igualdad de género, los derechos humanos y la autonomía de las mujeres, en línea con un enfoque multidimensional y transformador planteado desde la Agenda 2030 y los ODS, particularmente el ODS 5 y el ODS 16[42].

Es claro que existe un esfuerzo importante de incorporar el enfoque de género en los principales instrumentos de planificación: el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo (SNPD) y el Sistema Estadístico Nacional (SEN) y su alineación con la Agenda 2030. Sin embargo, un estudio

41 El INAM se creó mediante el Decreto 232-98 del 30 de septiembre de 1998 y se publicó en La Gaceta 28,798 del 11 de febrero de 1999.

42 ODS 5 "Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas" y ODS 16 "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas".

reciente que analiza la capacidad del Gobierno de Honduras para la implementación de la Agenda 2030, con énfasis en el ODS 5 a través de la aplicación del Índice Integrado de Eficacia, indica que persisten muchas limitaciones institucionales para su avance[43].

Como se observa en el cuadro 8, este índice refleja un nivel de eficacia del 60 %, basado en los promedios generales de las tres dimensiones fundamentales consideradas en esta medición: (a) la legislación, las políticas, los programas, los planes y los presupuestos existentes, con un promedio del 68 %; (b) la estimación de medios de implementación (recursos y capacidades) para atender la Agenda 2030, con énfasis en el ODS 5, con un promedio del 50 %; y, (c) la definición de mecanismos para dar seguimiento, examinar y presentar informes sobre el progreso de adopción de la Agenda 2030, con énfasis en el ODS 5.

Aunque esto refleja un avance intermedio en cuanto a su etapa de desarrollo, el estudio destaca diferentes retos que enfrenta el país para impulsar y acelerar el logro del ODS 5 relacionados a la institucionalidad de género[44]. Además, de la importancia de impulsar acciones para el fortalecimiento institucional que aseguren la implementación eficaz y sostenible de la AN-ODS como parte integral del Sistema Nacional de la Planificación del Desarrollo (incluido su esquema de gobernanza), se identifica la necesidad de fortalecer al ente rector de las políticas de igualdad y equidad de género.

En cuanto a las distintas dimensiones, se pueden señalar los siguientes retos: (a) fortalecer la aplicación de la normativa vigente que regula la incorporación del enfoque de género en las instituciones del Estado[45]; (b) realizar un diagnóstico de las necesidades de recursos para lograr el ODS 5, que actualmente se limita a un monitoreo del grado de inversión realizada; y (c) mejorar la calidad y desagregación de la información para la generación de indicadores ODS, así como establecer mecanismos para su seguimiento y participación social a través de espacios de diálogo para promover el desarrollo.

Pese a que los instrumentos de planificación, como la Política Nacional de la Mujer y el II Plan de Igualdad y Equidad de Género 2010-2022, han contribuido al avance en la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas en el país, es fundamental su coordinación estratégica, no solo con las distintas instituciones responsables de su implementación, sino asegurar también su complementariedad y coherencia con los distintos instrumentos de políticas y programas existentes[46].

43 El Índice Integrado de Eficacia de la preparación para la implementación del ODS 5 es aplicado en la auditoría coordinada por el Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras, que busca calificar el grado de avance de las primeras acciones del Gobierno hondureño en esta materia. Este índice considera una matriz de 18 indicadores vinculados a 14 componentes de ejecución y 3 ejes (planificación, financiamiento y seguimiento), y mide el grado de avance en la preparación con base en 4 escalas: *No implementado* (0 %), *En formación* (0 %-50 %), *En desarrollo* (51 %-75 %) y *Optimizado* (76 %-100 %). Véase Tribunal Superior de Cuentas, *Auditoría Coordinada de Desempeño a la preparación del Gobierno de Honduras para la implementación de la Agenda 2030, con énfasis en el ODS 5: Igualdad de género* (Tegucigalpa: Tribunal Superior de Cuentas, 2019) y Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), *Auditoría Iberoamericana sobre Igualdad de Género* (Chile: Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores [OLACEFS]), 2019).

44 Tribunal Superior de Cuentas, Auditoría Coordinada, 6 y 33.

45 En cuanto al compromiso adquirido en materia de igualdad de género, el subcomponente 1.2 de la adopción de políticas de igualdad de género, el avance es del 67 %, que indica que solamente 37 de un total de 57 instituciones de la Administración central responsables de la implementación del II PIEGH han adoptado políticas o estrategias aprobadas (6 instituciones que incluyen al INAM como ente rector, la Secretaría de Salud [SESAL], el Poder Judicial, la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social [STSS], Inversión estratégica de Honduras/Cuenta del Milenio y la Comisión Permanente de Contingencias), creado unidades de género (14 instituciones) o establecido enlaces que contribuyen a la transversalización del enfoque de género (17 instituciones). Ver más detalle en Tribunal Superior de Cuentas, *Auditoría Coordinada*.

46 Así, por ejemplo, en el ámbito de los esfuerzos para la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer, niñez y feminicidio, se contaba con el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer (2014-2022), coordinado por el INAM; sin embargo, para evitar duplicar los esfuerzos era necesaria su articulación con los programas o intervenciones en materia de género, realizados a través de otras instituciones gubernamentales como la Secretaría de Seguridad, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, el Ministerio Público y los Gobiernos Municipales, a través de las OMM y las Casas de Refugio (organizaciones de la sociedad civil, entre otras figuras e instancias que trabajan en los distintos ámbitos en este campo —como la prevención, la protección, la atención integral, el acceso a la justicia, etc.—.

Asimismo, es preciso subrayar la importancia del establecimiento de mecanismos de participación inclusiva de las organizaciones de la sociedad civil en todos los niveles y también de auditoría social, con un enfoque territorial y de abajo hacia arriba para asegurar una respuesta institucional oportuna y de calidad que responda a las problemáticas y necesidades específicas de las mujeres, la comunidad y los diferentes contextos sociales, económicos y ambientales.

Cuadro 8 Índice integrado de eficacia de la preparación para la implementación del ODS 5

Variables/indicadores evaluados	Total (%)
Nivel de eficacia en la ejecución de procesos y mecanismos vinculados a la preparación para la implementación de la Agenda 2030, con énfasis en el ODS 5 (promedio general)	**60**
Nivel de eficacia en la adaptación de la Agenda 2030 con énfasis en el ODS 5, en el contexto nacional (promedio general)	68
1. Compromisos adquiridos en materia de igualdad de género[1]	66
2. Articulación de interinstitucional de programas con enfoque de igualdad de género	61
3. Mecanismos de coordinación intersectorial con agendas de igualdad de género	75
4. Metas relacionadas con la igualdad de género dentro del Plan Nacional de Desarrollo	100
5. Fomento de conciencia pública y partes interesadas en materia de igualdad de género[2]	38
Nivel de eficacia en la estimación de recursos y capacidades para implementar la Agenda 2030 con énfasis en el ODS 5 (promedio general)	50
1. Estimación de recursos[3]	50
2. Participación de actores en el proceso de estimación de recursos	0
3. Oportunidades de cooperación para financiamiento de capacidades	100
4. Identificación de estrategias y riesgos de financiamiento	50
Nivel de eficacia en la definición mecanismos de seguimiento, examen y presentación de informes sobre el avance en la implementación de la Agenda 2030 con énfasis en el ODS 5 (promedio general)	60
1. Responsables del seguimiento al ODS 5	100
2. Diseño de procesos de seguimiento, examen y presentación de informes	50
3. Definición de indicadores de desempeño para informar sobre el avance del ODS 5	50
4. Diseño de procesos de producción y calidad de datos	50
5. Comunicación de resultados y rendición de cuentas	50

Notas. 1Incluye tres subcomponentes: normativa asociada, adopción de políticas y programas institucionales con enfoque de igualdad de género. 2Incluye dos subcomponentes de estrategias de distribución de información en materia de igualdad de género y de involucramiento a partes interesadas. 3Incluye dos subcomponentes: diagnóstico de necesidades de recursos para atender la implementación del ODS 5 y mapeo de recursos asignados para atender la implementación del ODS 5.

Fuente: Tribunal Superior de Cuentas, Auditoría Coordinada de Desempeño a la preparación del Gobierno de Honduras para la implementación de la Agenda 2030, con énfasis en el ODS 5: Igualdad de género (Tegucigalpa: Tribunal Superior de Cuentas, 2019)

Sin embargo, como se ha analizado anteriormente, en el período examinado, no se visibilizan mecanismos claros para una coordinación efectiva que logre articular en su totalidad las intervenciones en materia de género. Además, la dispersión de los programas[47] limita las posibilidades reales para ampliar la cobertura de los servicios esenciales y de calidad. Este panorama contribuye así a profundizar las desigualdades estructurales y ampliarlas con las nuevas desigualdades que surgen en el contexto actual de la pandemia y en el marco de la globalización y del cambio tecnológico y climático.

La implementación de cualquier plan de igualdad y equidad de género es una tarea compleja que exige contar con una institucionalidad de género fortalecida, con capacidad estratégica y técnica para una efectiva coordinación y formulación de intervenciones de políticas integrales y eficaces.

Si bien se observa la necesidad de una coordinación amplia —estratégica y técnica/operativa— con las instituciones implementadoras del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial para impulsar esta agenda pública de género, es fundamental señalar el rol crítico que juegan los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil: de mujeres y feministas, sociales, de derechos humanos, de la academia y del sector privado, y otras figuras e instancias tanto a nivel local como comunitario.

En este sentido, es de vital importancia que tanto las figuras e instancias de los gobiernos locales como de la sociedad civil y la ciudadanía en general sean consideradas de manera inclusiva en todo el ciclo de políticas públicas que van desde la identificación de los problemas del desarrollo relacionados a esta materia, a la formulación de esas políticas, así como en las fases de implementación, seguimiento y evaluación de sus resultados. Por tanto, es recomendable incorporar en el marco del ciclo de políticas, además de un enfoque multidimensional e integral (metodología de políticas integrales para los ODS), un abordaje inclusivo y de abajo hacia arriba (*bottom-up approach*) para asegurar su efectividad y sostenibilidad. Es preciso reiterar la importancia de asegurar políticas públicas coherentes, sensibles al género[48], inclusivas y no discriminatorias, así como contar con instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación, y rendición de cuentas que contribuyan de manera oportuna y efectiva a la implementación de dichas políticas.

De cara a los retos sociales, económicos y ambientales profundizados por los impactos de Eta e Iota, y a la crisis de gobernanza a raíz de la pandemia (COVID-19), es recomendable que el ente rector de la política de género fortalezca su institucionalidad y mecanismos para una coordinación participativa e inclusiva que asegure una articulación efectiva de las políticas y programas.

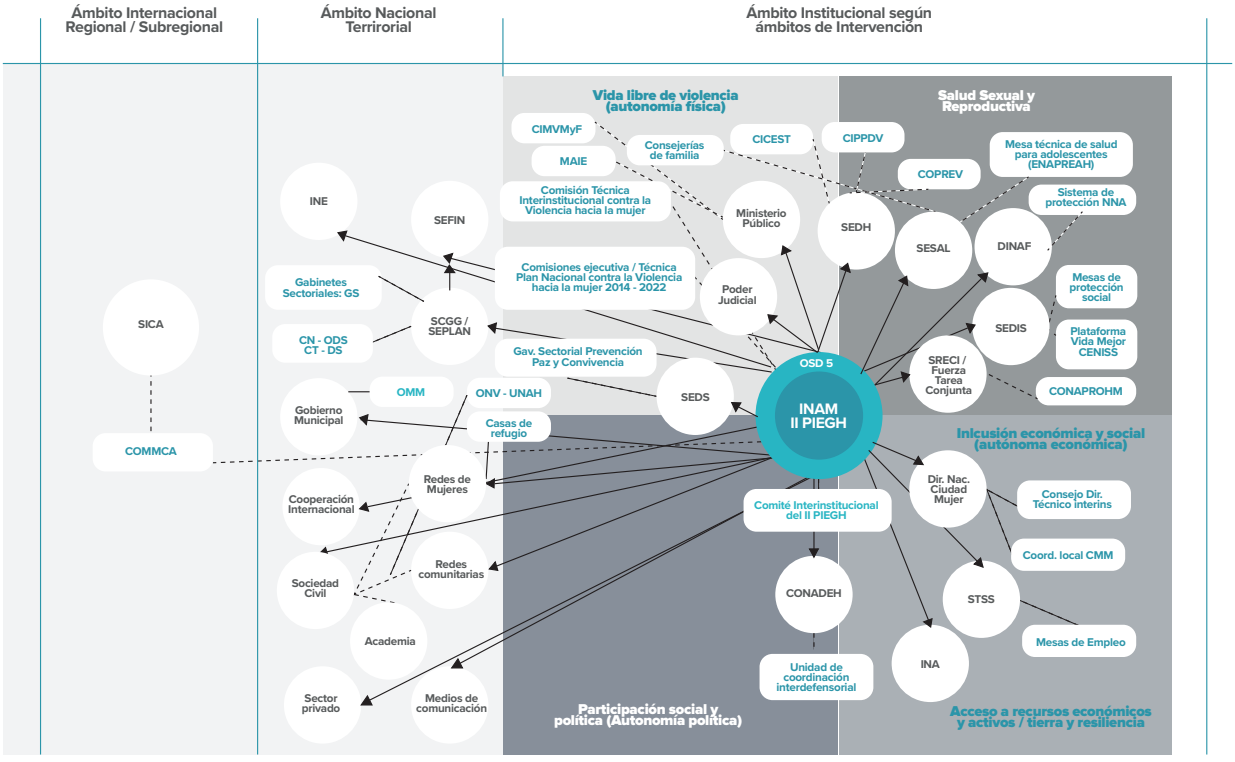
En el diagrama 12 se puede dimensionar de alguna manera el gran reto que tenía el INAM para la implementación de la política nacional de género y la aceleración del logro del ODS 5. En el mapeo institucional (sin ser exhaustivo), se puede observar una visión fragmentada para el abordaje de los problemas del desarrollo en los distintos ámbitos del ODS 5 —inclusión social y económica, salud sexual y reproductiva, eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas, y el femicidio (EVCMNyF), y acceso a recursos económicos y resiliencia— con la existencia de múltiples instancias

47 Al respecto, puede consultarse el mapeo sobre la oferta institucional para el avance en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ODS 5), en el documento "Análisis sobre género, desigualdades e institucionalidad" realizado por Carolina Ávalos para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

48 En el caso de Honduras, de acuerdo con UNDP, Data Futures Platform, "COVID-19 Global Gender Response Tracker" (véase https://data.undp.org/gendertracker/), se muestra cómo en las intervenciones realizadas durante el confinamiento por la pandemia, de las 15 medidas identificadas, 10 son sensibles al género, que incluyen la atención a la violencia contra las mujeres y niñas (9 medidas) y a la seguridad laboral (1 medida). Las cinco restantes están relacionadas a intervenciones de protección social no sensibles al género.

de coordinación y concentradas en algunos de los ámbitos. Por tanto, es fundamental asegurar la incorporación del enfoque multidimensional e integral en la política de género y desde el Sistema de Planificación del país.

Diagrama 12 Mecanismos de coordinación en el marco de la Política de Género



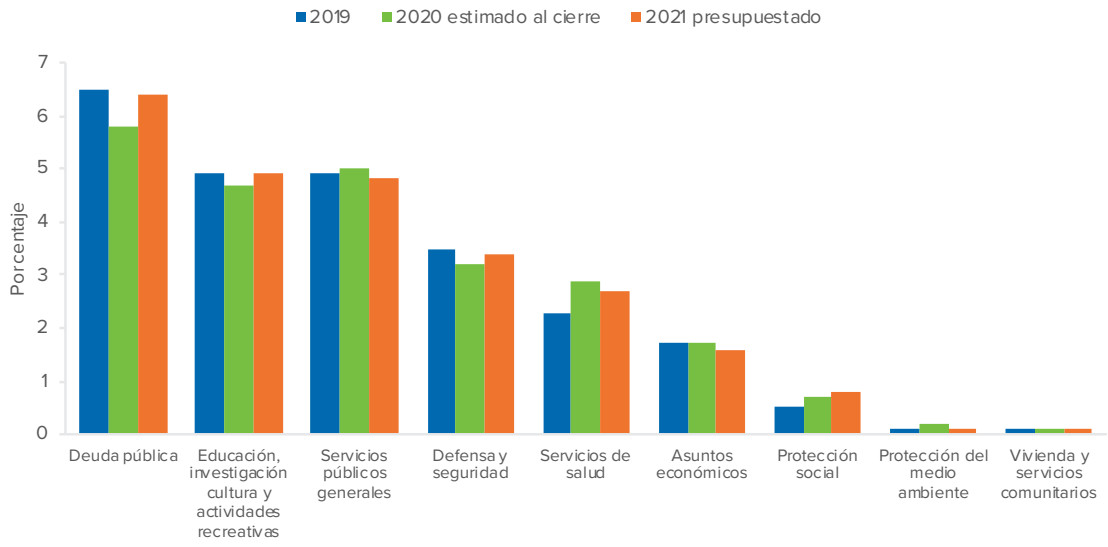
Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

Otro punto importante es contar con un presupuesto sensible al género. Para una mayor comprensión del contexto nacional y sus restricciones económicas y fiscales como uno de los retos para avanzar en el cumplimiento del ODS y la Agenda 2030, es fundamental resaltar de manera breve el marco macroeconómico y fiscal complejo que enfrenta Honduras para responder a la crisis sanitaria y a la profundización de las desigualdades y la pobreza que ha conllevado la crisis derivada de la pandemia y que ha afectado de manera particular a las poblaciones en situaciones particularmente vulnerables. Proyecciones del Banco Mundial[49] prevén una contracción económica significativa y una caída de los ingresos del Estado, que achicará los márgenes que este tiene para responder a la crisis generada por la pandemia y ampliada por los impactos de Eta e Iota.

49 Para 2020, el Banco Mundial estimó una contracción del 9 % del PIB y proyectó una recuperación del 4.5 % (cambios anuales del PIB a precios de mercado). Ver *World Bank, Global Economic Prospects* (Washington DC: World Bank, June 2021), https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf

El gasto público del 2021 (véase gráfico 32) no solo refleja mayores recursos destinados al pago de la deuda pública, sino presupuestos limitados y, en algunos casos, recortes para los sectores de educación, salud, protección social y medio ambiente. Estas medidas debilitan aún más las capacidades de las instituciones de ofrecer servicios de manera oportuna, con calidad y de manera eficaz, y de garantizar los derechos humanos básicos de la ciudadanía. Un cuadro macroeconómico y fiscal inestable no solo afecta la sostenibilidad de las finanzas públicas, sino que se convierte un elemento adicional que abona a la polarización política y la ingobernabilidad democrática[50].

Gráfico 32 Gasto del Gobierno central por el destino como porcentaje del PIB (2019-2021)



Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) con base en estadísticas de 2020 de la Secretaría de Finanzas y el Banco Central de Honduras

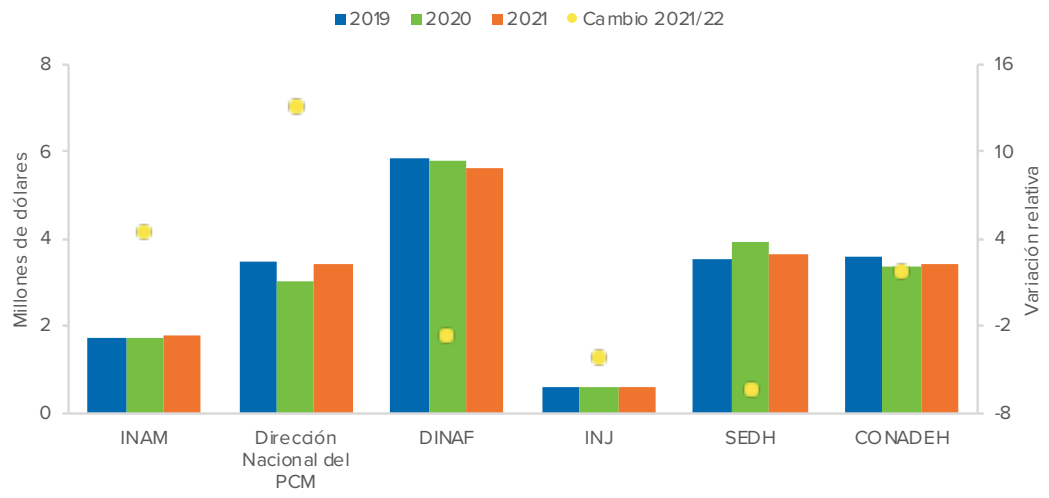
Sin embargo, a pesar de la prolongación de la pandemia y la crisis sanitaria, el rubro de salud sigue teniendo un comportamiento poco destacado, el cual refleja el 10.5 % del total del gasto ejecutado en 2020 (protección social apenas un 3.4 %), comparado con el de defensa y seguridad, con el 14%[51]. Esto demuestra un desequilibrio en las respuestas a las diferentes necesidades de la población —que se han ampliado a raíz de la crisis sanitaria y se han extendido a una crisis social y económica, y de vulneración de derechos humanos— y a las prioridades políticas. Esto ocurre a pesar del planteamiento y del impulso de medidas de emergencia, y de la aprobación de la Ley Especial de Aceleración Económica y Protección Social frente a los Efectos del Coronavirus COVID-19 (2020)[52] para contrarrestar los impactos negativos.

50 Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica Honduras. Comparación de cifras estimadas para el cierre de 2020 con el presupuesto 2021 y las ejecutadas en 2019 (Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021), e ICEFI, Los proyectos de presupuesto para 2021 de El Salvador, Guatemala y Honduras: ¿una respuesta a las crisis?* (Centroamérica: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2020).

51 Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), *Perfiles Macrofiscales*, 16.

52 Congreso Nacional de Honduras, Ley Especial de Aceleración Económica y Protección Social frente a los *Efectos del Coronavirus COVID-19*, Decreto 31-2020, La Gaceta 35,199 del 13 de marzo del 2020, https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/908-ley-especial-de-aceleracion-economica-y-proteccion-social-frente-a-los-efectos-del-coronavirus-covid-19

Gráfico 33 Presupuesto de la Administración pública por instituciones seleccionadas en millones de lempiras (2019-2021)



Nota. Se refiere al Presupuesto General de Gastos de la Administración Pública (Administración central + Administración descentralizada) aprobados por el Congreso para los años 2019, 2020 y 2021. El total, fue de 288,871.1 millones de lempiras en 2021.

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN), Normas de Ejecución Presupuestaria, Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, Ejercicio Fiscal (varios años)

En cuanto a la incorporación del enfoque de género, se observaron avances importantes en el presupuesto de la Administración pública (la centralizada y la descentralizada) a partir de 2015. En las disposiciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos aprobado de Honduras en 2021[53], resalta al presupuesto de género como "una herramienta democrática de acción afirmativa en la asignación de recursos (...) para cerrar la brecha de discriminación entre hombres y mujeres". El INAM, como órgano rector de las políticas de género, era el responsable de emitir los lineamientos (técnicos y operativos) para la formulación de la planificación y los presupuestos con enfoque de género (en coordinación con la Secretaría de Coordinación General del Gobierno [SCGG] y la SEFIN), y establecer el Índice de Inversión de Equidad de Género (IIEG) como el mecanismo interno de monitoreo y evaluación de la gestión pública en materia de equidad de género[54].

Respecto al Programa Ciudad Mujer, además de la asignación de fondos para la Dirección Nacional del Programa Ciudad Mujer, sus diferentes módulos contaban con fondos asignados que deberían estar identificados y reflejados en los planes operativos de las instituciones participantes.

La situación actual de profundización de las desigualdades de género y aumento de las vulneraciones de derechos en contra de las mujeres y las niñas, en un marco de un Estado de derecho debilitado, apunta hacia un retroceso en los logros hasta ahora alcanzados en esta materia. De ahí la importancia de fortalecer los espacios de diálogo (tanto nacionales como a nivel de la Secretaría de la Integración Centroamericana [SICA]) para hacer converger la agenda política de las mujeres y la agenda pública, retomar y definir de manera "urgente" el mejor camino que permita identificar las prioridades de políticas públicas para proteger los derechos fundamentales de las mujeres y las

53 Secretaría de Finanzas (SEFIN), *Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, Ejercicio Fiscal 2021, Normas de Ejecución Presupuestaria* (Tegucigalpa: Secretaría de Finanzas, 2020). Ver capítulo III, título II) del enfoque de género en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, en los artículos 10 y 11.

54 SEFIN, Proyecto de Presupuesto.

niñas, y acelerar el logro del ODS 5 y el cumplimiento de la Agenda 2030. Se trata de una agenda que tiene que enfocarse en cerrar las brechas de capacidades básicas, apuntar a las desigualdades en las capacidades ampliadas y en los ámbitos específicos del empoderamiento de las mujeres y su mayor participación política y de toma de decisiones, su autonomía física (derechos sexuales y reproductivos, y una vida libre de violencias) y económica (acceso a los recursos económicos y activos).

La Agenda Política de las Mujeres y Feministas (2017)[55] de la Plataforma de Mujeres y Feministas, impulsada para avanzar en la garantía y protección de los derechos de las mujeres y el derecho a una vida libre de violencia, comprende la articulación de temas centrales y está basada en un análisis de los principales problemas estructurales en el país y las múltiples desigualdades que enfrentan las mujeres y grupos específicos de mujeres. Esta agenda, que es el resultado de un amplio debate y consenso entre diversos grupos de mujeres, plantea siete ejes o temas centrales, a saber: (a) violencia contra las mujeres y lucha contra los femicidios; (b) salud sexual y reproductiva de las mujeres; (c) participación política y ciudadana de las mujeres; (d) feminización de la pobreza (acceso a la tierra, crédito y vivienda); (e) derechos indígenas; (f) educación integral, gratuita, laica y no sexista; y (g) fortalecimiento de la institucionalidad y de presupuesto desde la perspectiva de género.

En torno a estos ejes se identifican prioridades, de acuerdo con el contexto nacional y de recrudecimiento de la violencia y de la inseguridad ciudadana (vinculadas al crimen organizado, la extorsión y las maras o pandillas), y mayor presencia de otras formas de violencias (como la de trata de niñas, jóvenes y mujeres, a través del reclutamiento forzoso para la explotación sexual por estos grupos ilícitos o redes delictivas a nivel nacional y subregional). También se subraya la importancia de visibilizar las situaciones y problemáticas específicas y diferenciadas que enfrenta la diversidad de grupos de mujeres y que se recogen en sus agendas correspondientes.

Para ejemplificar la complejidad de las problemáticas enfrentadas por las mujeres y las niñas, se puede destacar algunos de los temas centrales que giran alrededor de la agenda de la población LGBTIQ y la de mujeres afrohondureñas y pertenecientes a pueblos indígenas[56], que se resumen a continuación:

a. *Población de la comunidad LGBTIQ*. Enfrenta una situación de discriminación múltiple, estigmatización y violencias. De acuerdo con un informe sobre los derechos humanos de la comunidad LGBTIQ[57], en el país hay una falta de respuesta del Estado para prevenir y combatir la discriminación que sufre esta población, que limita el ejercicio pleno de sus derechos. En este sentido, se resaltan temas centrales como la discriminación en los centros educativos; la falta de reconocimiento de la identidad autoasumida de las personas transexuales y transgénero, y de otros derechos patrimoniales y de familia; y la falta de una respuesta integral ante el aumento de la violencia frente a la que prevalece la impunidad (casi la totalidad de delitos continúa sin resolución por falta de investigación), entre otras. A pesar de un reconocimiento y del aumento

55 Plataforma 25 de Noviembre, Tribuna de Mujeres Gladys Lanza y Coalición Todas, Agenda Política de las Mujeres y Feministas (Tegucigalpa: Plataforma 25 de Noviembre, Tribuna de Mujeres Gladys Lanza y Coalición Todas, 2017), http://www.cemh.org.hn/wp-content/uploads/2018/01/Agenda-Mujeres-WEB.pdf

56 Secretaría de Estado en los despachos de los Pueblos Indígenas y Afro-hondureños (SEDINAFROH), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y Oficina del Asesor Internacional en Derechos Humanos del Sistema de las Naciones Unidas en Honduras (OACNUDH), *Agenda Política de las Mujeres Indígenas y Afro-hondureñas. Caminando juntas, del diálogo a la propuesta* (Tegucigalpa: SEDINAFROH/ONU Mujeres/OACNUDH, 2013), 27-32, http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/cg00698.pdf

57 SOMOS-CDC, Informe sobre los Derechos Humanos de las personas LGTBI en Honduras 2018 (SOMOS-CDC, 2019), https://kooperaldarte.org/wp-content/uploads/2019/06/INFORME-DDHH-LGBTI-HONDURAS.pdf

en la participación en el seno de los partidos políticos, todavía es muy limitada y siguen siendo víctimas de discriminación, estigma y violencia en este ámbito. Este contexto contra la población LGBTIQ ha contribuido al desplazamiento forzado interno y a la migración masiva (ruta migratoria), lo que ha generado una trampa de mayor vulnerabilidad, pobreza y violencia. Reconocer a la población LGBTIQ como sujeta de derechos en el marco de las políticas públicas se vuelve esencial, y no limitarse a identificarla como una población en estado de vulnerabilidad. De este modo, se pueden garantizar sus derechos fundamentales.

b. Durante el período analizado (2000-2021), se han dado importantes avances en el marco normativo e institucional dirigidos a garantizar los derechos de *las mujeres indígenas y afrohondureñas* (como la ratificación de instrumentos internacionales principales, su inclusión en el II PIEGH, la creación de la SEDINAFROH) en 2010[58], posteriormente como Dirección Nacional/SEDH y la Fiscalía Especial de Etnias y Patrimonio Cultural[59], y defensoría de pueblos indígenas/CONADEH. Sin embargo, estos cambios no han sido suficientes. Las mujeres y las niñas siguen enfrentando múltiples discriminaciones por razón de género e identidad cultural étnica, y por su situación de pobreza, entre otras causas que limitan sus derechos y posibilidades de un desarrollo humano pleno.

En este contexto, la Red de Mujeres Indígenas y Afro-hondureñas (RED MIAH)[60], en el marco de su agenda política y de incidencia, presentó al INAM en 2020 la propuesta de "Política Pública de Derechos de las Mujeres Indígenas y Afro-hondureñas". Esta se considera un avance significativo en el marco del cumplimiento de los compromisos internacionales (Cumbre de Nairobi, Consenso de Montevideo y Agenda 2030).

Entre sus ejes estratégicos, la propuesta contempla los derechos fundamentales a la participación social y política, la salud integral y la salud sexual y reproductiva, la educación, a la cultura y a la información, los derechos económicos y el control de recursos, el acceso y el uso sostenible y el control de la biodiversidad, los bienes naturales y la gestión de riesgo, así como los derechos sobre la migración, el desplazamiento forzado y el despojo de territorios.

De igual manera, establece el eje específico del derecho a una vida libre de violencia y el acceso a la justicia, que busca prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres indígenas y afrohondureñas durante todo el ciclo de vida, a través del fortalecimiento o la creación de instancias locales que atiendan las problemáticas de estas mujeres. En este eje, se destacan desafíos relacionados al marco normativo e institucional, tales como las reformas a la Ley de Municipalidades, como se indica en el recuadro 10, y el Código Penal, que limitan el acceso a la justicia a las mujeres y la no ratificación por parte del Estado del Protocolo Facultativo de la CEDAW, entre otros relacionados a la protección y atención integral a mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia, que aseguren un trato diferencial para esta población, por ejemplo el acceso limitado a lugares seguros para sobrevivientes de violencia contra las mujeres y niñas, y el limitado acompañamiento legal y psicológico, la deficiencia y la impunidad en los procesos de investigación y la aplicación de las leyes relacionadas.

58 La Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afro Hondureños (SEDINAFROH), creada en 2010, es la rectora de las políticas públicas para mejorar la calidad de vida de la población indígena y afrohondureña, a través del desarrollo productivo, económico, cultural, político y social. Actualmente funge como Dirección Nacional

59 Con el objeto de garantizar el acceso a la justicia, se creó a través del Ministerio Público (MP) la Fiscalía Especial de Etnias y Patrimonio Cultural, instancia encargada de conocer las denuncias relacionadas a la vulneración de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afro-hondureños, cuya competencia es otorgada a través del Reglamento Especial de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Fiscalías, que establece los principios especiales de reconocimiento y protección de la diversidad cultural de grupos indígenas.

60 La RED MIAH es una red de mujeres de los nueve pueblos indígenas y afrohondureños: lenca, tawahka, pech, maya-chortí, negro de habla inglesa, garífuna, tolupán, nahua y miskitu de Honduras.

Recuadro 10 Acceso a la tierra y medios de producción agrícola

El derecho a la tierra sigue siendo uno de los retos fundamentales del país que contribuiría a acelerar el logro de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres hondureñas (ODS 5). Si bien existen avances en reformas para eliminar la discriminación normativa en contra de las campesinas y su acceso a las tierras, y la aprobación de leyes que favorecen la igualdad de género, su aplicación efectiva es aún limitada.

Las mujeres rurales se enfrentan a múltiples discriminaciones, desventajas e inseguridad jurídica. Tanto su condición de pobreza como su limitado acceso al crédito y a tierras ha sido una constante en las últimas dos décadas. Según los datos disponibles de la Encuesta de Condiciones de Vida (2004)[1], solo el 12 % de la tierra agrícola pertenecía a mujeres, comparado con el 87.2 % de hombres (y un 0.8 % en copropiedad). Además, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA) 2011-2012, solo el 8 % de las mujeres eran propietarias individuales de una parcela y el 86 % de las mujeres rurales carecía de títulos de propiedad de la tierra frente al 65 % de los hombres. Esto ocurre en un contexto de alta concentración de las explotaciones agrícolas, en donde el 71 % de las explotaciones que representan el 9 % de la superficie agrícola son menos de 5 hectáreas, principalmente para agricultura de subsistencia en el caso de las mujeres —el promedio es de 1.1 hectáreas en propiedad de mujeres frente a 2.44 hectáreas en propiedad de hombres[2]—.

Esfuerzos como el de 2010, en donde se beneficiaron de la propiedad el 20 % de mujeres y el 80 % de hombres, deberán ser retomados y priorizados hacia las mujeres para cerrar esta brecha estructural. Asimismo, el Informe de la SEDH de 2018[3] señala los esfuerzos que se están realizando y las medidas para garantizar el derecho a la tierra de los Programas Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Honduras (PIAH), como ha sido la emisión por parte del Instituto Nacional Agrario (INA) del Título de Propiedad en Dominio Pleno al Consejo Indígena Lenca La Cuchilla (Ceguaca, Santa Bárbara), y mediante resolución otorgó a la Tribu Indígena Tolupán o Xicaque Anicillo (Yoro) una ampliación de su tierra ancestral de 2,953 hectáreas con 1,092 metros cuadrados. Así, también, el informe señala las distintas acciones para resolver el problema de tierras usurpadas por terceros en territorios de las comunidades de los PIAH en la Moskitia hondureña (Gracias a Dios), entre otras.

Algunas medidas que habría que considerar y que son fundamentales para avanzar en los derechos de las mujeres rurales, planteadas por la Red Centroamericana de Mujeres Rurales Indígenas y Campesinas (RECMURIC)[4] dirigidas al SICA y al Gobierno de Honduras, son las siguientes:

1. Aprobación y ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW.
2. Derecho a la consulta OIT 169 y a procesos integrales para la resolución de conflictos.
3. Protección de los derechos de las mujeres y mecanismos claros de participación y resolución de conflictos relacionados a su lucha por la tierra.
4. Titulación de tierras a nombre de las mujeres, facilitar y acelerar los procesos y garantizar un mínimo de hectáreas y apoyo productivo (y crediticio) para la generación de ingresos suficientes y sostenidos: establecer un plan de emergencia para priorizar las zonas más pobres y en riesgo alimentario.

5. Implementación del Programa Solidario CREDIMUJER, asegurando el acceso efectivo de este a las mujeres rurales y campesinas.

6. Ley de Transformación Agraria con Igualdad.

7. La no criminalización de las luchas de las mujeres rurales por su derecho a la tierra.

8. En el caso de Bajo Aguán, la investigación por parte de expertos internacionales e independientes para esclarecer disputas sobre tenencia y transferencias de tierras.

En cuanto a las mujeres del sector del trabajo doméstico, ha existido un proceso de organización social (redes, sindicatos y otro tipo de organizaciones) y de impulso de una agenda política y de incidencia en torno a los derechos laborales de este sector. Entre los principales temas impulsados están la ratificación del Convenio 189 de la OIT[5] y las reformas discriminatorias en la normativa vigente[6]. A inicios de 2021, la Red de Trabajadoras Domésticas (RTD)[7] introdujo dos recursos de inconstitucionalidad de la Ley del Salario Mínimo y el Código de Trabajo ante la Corte Suprema de Justicia, con varios artículos por razones de discriminación normativa[8], por razones de sexo y condición social.

A raíz del contexto de la pandemia, las mujeres que laboran en el sector del trabajo doméstico y trabajos no remunerados se han señalado como una de las poblaciones más afectadas —por los despidos, la precariedad y la falta de protección laboral, así como por la sobrecarga de las tareas del hogar y de cuidado—, a la vez que se ha visibilizado la importancia de las tareas de cuidados (tradicionalmente invisibilizado).

En este sentido, existe una oportunidad de retomar, en la agenda para el avance en los derechos de las mujeres y las niñas del sector de trabajo doméstico y trabajo no remunerado (tarea de hogar y de cuidados), a población que está representada de manera desproporcionada en condiciones laborales de discriminación y vulnerabilidad social y económica. Así, el impulso de las reformas discriminatorias en la normativa vigente y de garantías mínimas en la Ley de Servicio doméstico (dictamen), y la protección social, como parte de un sistema integral sensible al género que contribuya a la disminución de la pobreza y la ampliación de oportunidades sociales y económicas para este segmento poblacional y sus familias, se establece como prioritario[9]. En relación con el Dictamen de Ley del Servicio Doméstico, en discusión en el Congreso Nacional (inicios 2018), diferentes organizaciones de trabajadoras domésticas han expresado la necesidad de una amplia discusión en aspectos fundamentales relacionados al sistema de seguridad social, la fijación de un salario mínimo y jornadas de trabajo[10].

La formalización del sector doméstico remunerado es uno de los retos importantes de este sector. En la región existen avances importantes en algunos países para la formalización de las trabajadoras domésticas, que incluyen diferentes estrategias de fiscalización e incentivos, esto a pesar de las dificultades que se enfrenta: la baja capacidad contributiva de las trabajadoras y la limitada capacidad de fiscalización para su cumplimiento[11].

A continuación, se destacan algunas de estas estrategias[12]:

Estrategia	Países
1. Aseguramiento en tiempo parcial y a través de diferentes empleadores	Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay
2. Reducción de multas	Uruguay y Brasil
3. Realización de inspecciones sin ingreso a los hogares	Argentina
4. Realización de incentivos fiscales coordinados con hacienda	Argentina
5. Endurecimiento de penas por el no registro	Ecuador
6. Facilitación de trámites en línea y la reducción de la burocracia para el registro	Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay

1. Instituto Nacional de Estadística (INE), "Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), Año 2004. Principales resultados", *Instituto Nacional de Estadística*, 5 de diciembre de 2005, https://www.ine.es/prensa/np394.pdf

2. Gustavo Irías, *Situación de las mujeres rurales pobres en Honduras y su acceso a la tierra y el crédito* (Honduras: Plataforma Agraria, 2013).

3. Secretaría de Derechos Humanos (SEDH), Informe sobre la situación de los derechos humanos en Honduras 2018 (Tegucigalpa: Gobierno de Honduras, 2019).

4. Red Centroamericana de Mujeres Rurales Indígenas y Campesinas (RECMURIC), *Tierra para nosotras: Propuestas políticas de las mujeres rurales centroamericanas para el acceso a la tierra* (Ciudad de Guatemala, RECMURIC, 2015).

5. El Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, de 2011, establece pautas para que los Estados garanticen derechos y protección social para las personas trabajadoras domésticas, incluido el trabajo seguro y saludable. Según la OIT, este convenio no ha sido ratificado por el Estado de Honduras (véase https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102675).

6. Zoila Madrid Rossel, *Honduras tiene nombre de mujer. Organización social de los cuidados en Honduras. Políticas, normas, actores, instituciones y desafíos* (Honduras: Friedrich-Ebert-Stiftung [FES], 2020), https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/17231.pdf

7. Pieza que se introdujo por la Red de Trabajadoras Domésticas con apoyo de CEM-H y el Bufete de Abogados Justicia para los pueblos. Véase Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), "Las trabajadoras domésticas que decidieron interpelar a la Corte Suprema de Justicia de Honduras", CESPAD, enero 6, 2021, https://cespad.org.hn/2021/01/06/las-trabajadoras-domesticas-que-decidieron-interpelar-a-la-corte-suprema-de-justicia-de-honduras/

8. Por razones de discriminación normativa, el sector de trabajo doméstico queda excluido en los Decretos 103-71 de la Ley del Salario Mínimo en Art. 48; y Decreto 189-59 Código de Trabajo en Arts. 154, 161 y 325 relacionados a los derechos de días de descanso y jornada laboral.

9. En el documento de la Oficina Internacional del Trabajo, *Protección social del trabajo doméstico: Tendencias y estadísticas* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2016), xii, se subraya la importancia, en la lucha contra la pobreza y en favor de igualdad de género, de las políticas para la extensión de la cobertura de la protección social al trabajo doméstico, como parte de políticas de formalización en general, así como uno de sus principales desafíos.

10. Ver noticia sobre Dictamen de Ley del Servicio Doméstico en https://cespad.org.hn/2018/07/22/trabajadoras-domesticas-entre-la-esclavitud-moderna-y-una-ley-que-tiene-muchos-vacios/

11. ONU Mujeres, Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19* (ONU Mujeres, OIT y CEPAL, 2020).

12. 12 ONU Mujeres, OIT y CEPAL, *Trabajadoras remuneradas,* 6.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en fuentes proporcionadas

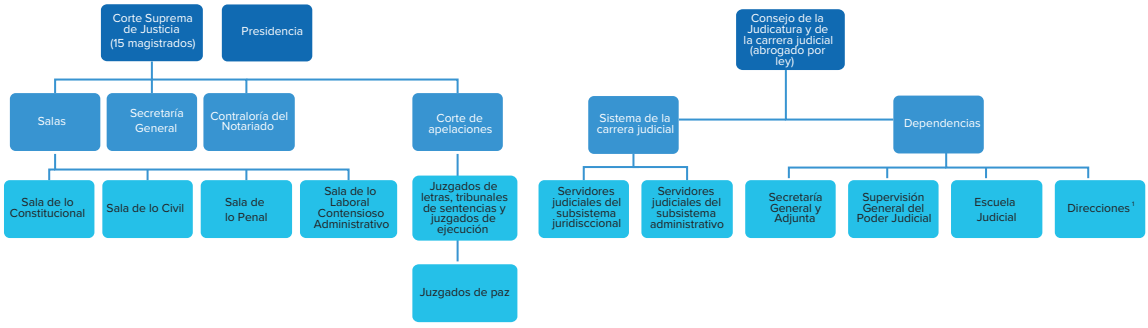
3.4. Sistema de justicia

El sistema judicial es un contrapeso esencial de los demás poderes estatales y asegura que las leyes del Poder Legislativo y los actos del Poder Ejecutivo respeten los derechos humanos y el Estado de derecho[61].

3.4.1. Arquitectura del sistema de justicia en Honduras

En Honduras, como lo estipula la Constitución de la República, la potestad de impartir justicia y de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado es privativa del Poder Judicial[62] que, como muestra el diagrama 13, está integrado por la Corte Suprema de Justicia, las cortes de apelaciones, los juzgados y las demás dependencias que la ley señale (tribunales de sentencia, jueces de letras, jueces de paz, jueces de ejecución de la pena y de medidas de seguridad)[63].

Diagrama 13 Honduras: estructura del Poder Judicial



[1] Dirección de Administración del Personal de la Carrera Judicial, Dirección de la Defensa Pública, Dirección de administración, Dirección de Asesoría Jurídica, Dirección de Planificación, Presupuesto y Financiamiento, Dirección de Infotecnología, Dirección Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial, Dirección de Archivo Histórico Judicial, Dirección de Comunicación Institucional.

Fuente: Poder Judicial de Honduras, "Organigrama - Poder Judicial de Honduras", http://www.poderjudicial.gob.hn/Paginas/Organigrama.aspx

La Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano jurisdiccional del país; su jurisdicción comprende todo el territorio del Estado y está integrado por 15 magistrados. Para el conocimiento y la resolución de los casos (conforme a la naturaleza de estos), la Corte Suprema se divide en cuatro salas: de lo Constitucional, de lo Civil, de lo Penal y de lo Laboral y Contencioso Administrativo. La Sala de lo Constitucional está integrada por un presidente y cinco magistrados, y las demás, por un coordinador y tres magistrados[64].

61 Comisión Internacional de Juristas (CIJ), *La independencia del Poder Judicial en Honduras 2004-2013,* (Ciudad de Guatemala: 2014), 5, https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/05/Honduras-Informe-final-en-PDF.pd

62 Artículo 303 de la Constitución de la República de Honduras, reformado por Decreto 236-2012 del 23 de enero de 2012, publicado en La Gaceta 33,033 del 24 de enero de 2013. Ratificado por Decreto 9-2013 del 30 de enero de 2013, publicado en La Gaceta 33,080 del 20 de marzo del 2013.

63 Artículo 303 de la Constitución de la República de Honduras.

64 Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ), *Estructura, funcionamiento, jurisdicción y competencia de los órganos jurisdiccionales*, (Honduras: 2018), 3, https://www.poderjudicial.gob.hn/transparencia/planeacion/informes/Documents/Estructura%2c%20Funcionamiento%2c%20Jurisdicci%c3%b3n%20y%20Competencia%20de%20los%20%c3%93rganos%20Jurisdiccionales%20%28Actualizado%20Febrero%202016%29.pdf

Las cortes de apelaciones actúan como tribunales de segunda instancia y, en casos específicos, como de primera instancia[65]. Existen 17 cortes de apelaciones en Honduras, ubicadas en 7 de los 18 los departamentos de Honduras (Atlántida, Comayagua, Copán, Cortés, Choluteca, Francisco Morazán y Santa Bárbara)[66].

Los tribunales de sentencia —presentes en 14 departamentos del país[67]— son los juzgados de primera instancia donde tienen lugar los juicios orales. Están compuestos por cuatro jueces, de los cuales actúan tres en cada caso. Los jueces de letras están a cargo de las etapas preparatoria e intermedia del juicio, y dan curso a las solicitudes formuladas tanto de la fiscalía (Ministerio Público) como de la defensa[68]. Existen 56 juzgados de letras[69], algunos de ellos con competencia específica en lo civil, lo penal, de familia, del trabajo, de la niñez y adolescencia, de inquilinato y de lo contencioso administrativo.

Los jueces de paz —que tienen criterios de selección diferentes a los jueces y juezas del país[70]— tienen como atribuciones: (a) conocer en primera instancia de los pleitos civiles, en juicio verbal, si el objeto de la demanda no excediere aproximadamente los USD 2,037.00[71]; (b) ejercer la jurisdicción voluntaria y la contenciosa en los casos para que expresamente los autoricen las leyes; y (c) conocer en primera instancia las causas criminales por faltas y, a prevención con los jueces de letras, formar, de oficio o a petición de parte, el sumario por simples delitos graves[72].

A su vez, tienen competencia para juzgar casos de infracciones leves, así como también competencia de urgencia en causas penales, en aquellos casos en los que no sea posible obtener la intervención inmediata de un fiscal, un juez de letras o tribunal de sentencia, lo que puede suceder particularmente en zonas rurales alejadas[73].

Los jueces de paz, que ascienden a 331 a nivel nacional, pueden, en esos casos, tomar medidas para preservar pruebas, identificar testigos, hacer detener a presuntos culpables y otras actuaciones que podrían causar cierto perjuicio en caso de no tener lugar[74].

Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad son aquellos encargados de controlar que las órdenes de prisión preventiva o de cumplimiento de sentencias y de ejecución de la suspensión condicional de la pena se realicen de acuerdo con la ley. Tienen también competencia para imponer ciertas medidas de aseguramiento una vez terminada la privación de libertad[75]. Existen 17 juzgados de ejecución a nivel nacional distribuidos en siete secciones judiciales, con un número total de 26 jueces, más un juez de ejecución con jurisdicción nacional que, a su vez, se desempeña como Coordinador Nacional de Jueces de Ejecución[76].

65 CIJA, *Honduras: La administración de justicia*, 12.
66 Poder Judicial de Honduras, "Organigrama" - Poder Judicial de Honduras", http://www.poderjudicial.gob.hn/Paginas/Organigrama.aspx
67 Poder Judicial de Honduras, "Organigrama".
68 CIJA, *Honduras: La administración de justicia*.
69 Poder Judicial de Honduras, "Organigrama".
70 Al respecto, puede consultarse Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, título II, artículo 18.
71 El equivalente a L 50,000.00 (tipo de cambio serie mensual, mayo 2022, en Banco Central de Honduras, "Tipo de Cambio Nominal", s. f., https://www.bch.hn/estadisticas-y-publicaciones-economicas/tipo-de-cambio-nominal).
72 Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, Título II, artículo 26.
73 CIJA, *Honduras: La administración de justicia*.
74 CIJA, *Honduras: La administración de justicia.*
75 CIJA, *Honduras: La administración de justicia.*
76 Sistema de Expediente Judicial Electrónico (SEJE), *Memoria Anual del Poder Judicial de Honduras 2021* (Honduras: 2021), 188, http://www.poderjudicial.gob.hn/SiteAssets/Paginas/CSJHN/MemoriaAnual2021.pdf

Cabe señalar que el Poder Judicial ha creado órganos especializados para combatir la violencia y el crimen organizado: un juzgado de primera instancia penal y un juzgado de apelaciones penal con competencia nacional en materia de extorsión, y juzgados especiales contra la violencia doméstica[77].

Existen tres juzgados de ejecución contra violencia doméstica a nivel nacional (los cuales están ubicados en Tegucigalpa, San Pedro Sula y la Ceiba). Cada juzgado es atendido por un juez bajo la supervisión de la Coordinación Nacional de Jueces de Ejecución)[78], y su objetivo es la vigilancia y el control de la ejecución de los mecanismos de protección, prórroga de medidas y sanciones impuestas por los diferentes jueces con que cuenta el Juzgado Especial contra la Violencia Doméstica, así como la supervisión, el monitoreo y el control de las sanciones, y la reeducación a los sancionados en las sentencias dictadas por los jueces que conocen sobre violencia doméstica[79].

3.4.2. Acceso a la justicia

La Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano[80] establece que la eficacia de la justicia está vinculada a su accesibilidad.

El PNUD define el acceso a la justicia como la capacidad de las personas para buscar y obtener un remedio a través de instituciones formales o informales de justicia, y de conformidad con las normas sobre derechos humanos[81].

Como estipula la mencionada carta[82], es deber del Poder Judicial garantizar el derecho fundamental de la población a una tutela judicial efectiva, que exige la materialización de cuatro condiciones necesarias para su ejercicio: el acceso a la justicia, sin obstáculos; el derecho a un debido proceso jurisdiccional; el derecho a obtener una sentencia de fondo, racional, justa y en un tiempo razonable; y la garantía de que la sentencia judicial se cumpla.

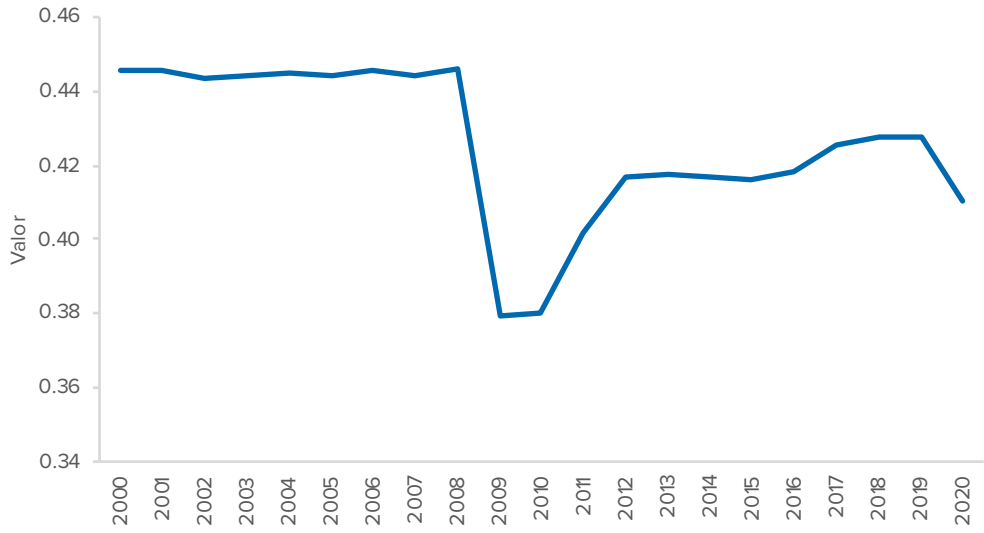
Como se observa en el gráfico 34, el acceso a la justicia en el país ha tendido a disminuir, según datos del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

El Índice de Estado de Derecho elaborado por el World Justice Project comprende dos subíndices que también pueden ser de utilidad para una aproximación sobre la percepción de acceso a la justicia: el subíndice efectividad de la justicia penal y el de acceso a la justicia civil.

El subíndice de justicia penal evalúa el sistema de justicia penal de un país, bajo el entendido de que un sistema de justicia penal eficaz es un aspecto clave del Estado de derecho, ya que constituye el mecanismo convencional para reparar agravios y emprender acciones contra las personas por delitos contra la sociedad[83].

77 WOLA, "Central America Monitor: Evaluating Progress", Honduras, https://www.wola.org/cam/honduras/#article_1
78 SEJE, *Memoria Anual del Poder Judicial.*
79 SEJE, *Memoria Anual del Poder Judicial.*
80 VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano*, México, 27-29 de noviembre del 2002, http://www.poderjudicial.gob.hn/CUMBREJUDICIALIBEROAMERICANA/Documents/cartadederechodelaspersonas.pdf
81 UNDP, *Programming for Justice*, 5.
82 VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, *Carta de Derechos*
83 World Justice Project, "Factors," Honduras 2021, Adherence to the Rule of Law, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2021/Honduras/Criminal%20Justice

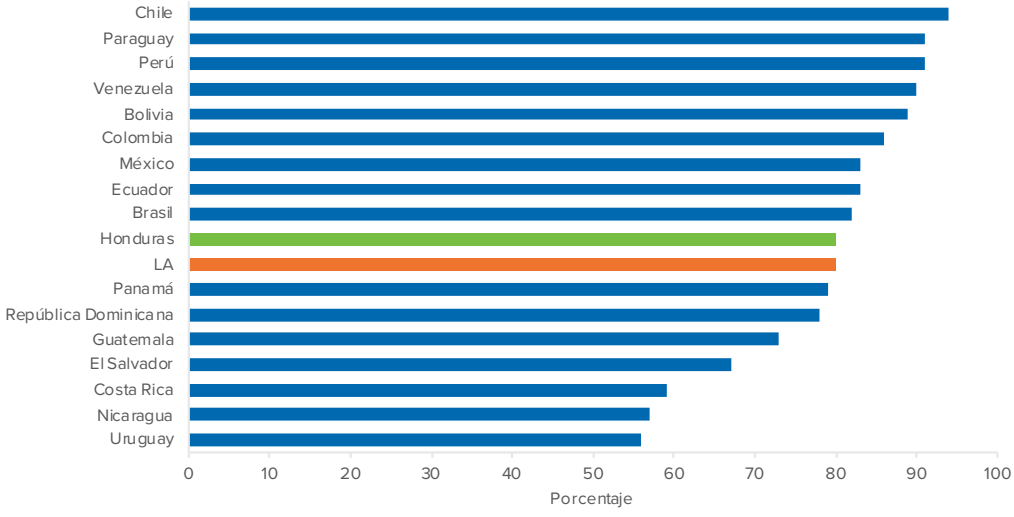
Gráfico 34 Índice del estado global de la democracia, subatributo acceso a la justicia



Fuente: IDEA International, "The Global State of Democracy Indices," https://www.idea.int/gsod-indices/countries-regions-profile?rsc=%-5B91%5D

Datos del PNUD y Latinobarómetro de las Américas indican que 8 de cada 10 hondureños consideran que el acceso a justicia es injusto (véase gráfico 35).

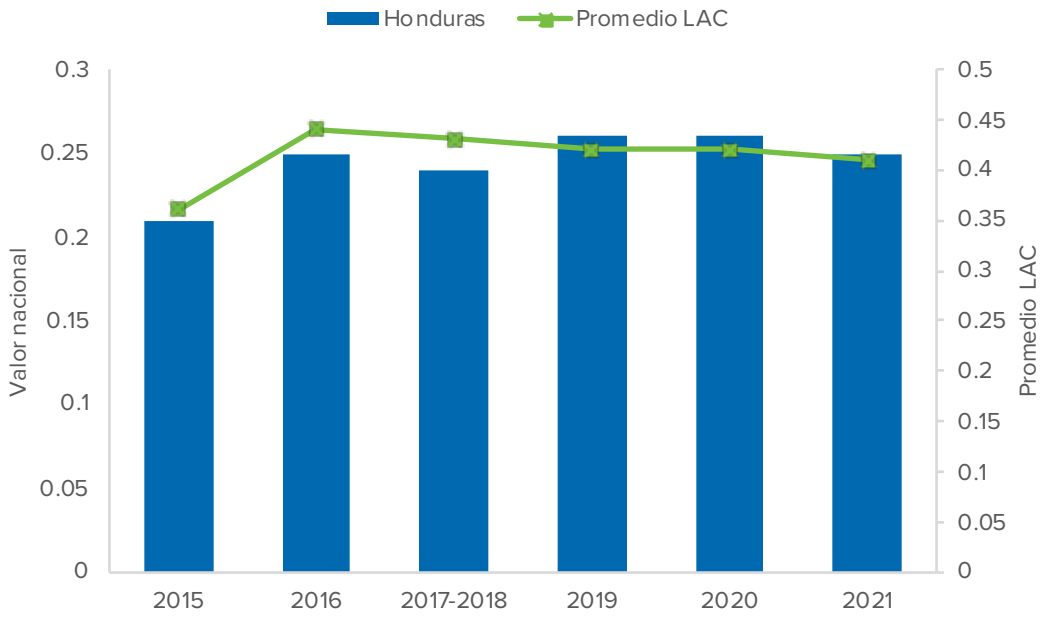
Gráfico 35 Porcentaje de encuestados que piensan que el acceso a la justicia es injusto



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021: Adiós a Macondo* (Santiago, Chile: 2021), http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Aunque variable a lo largo del período 2015-2021, se ha observado una leve mejoría en la percepción sobre el sistema penal del país, como muestra el gráfico 36. Sin embargo, se encuentra por debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe (0.41 en 2021)[84].

Gráfico 36 Justicia penal para Honduras según el World Justice Project (2015-2021)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos del World Justice Project, "Country Insights", Honduras 2021, Criminal Justice for Honduras, 2021, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Honduras/Criminal%20Justice/

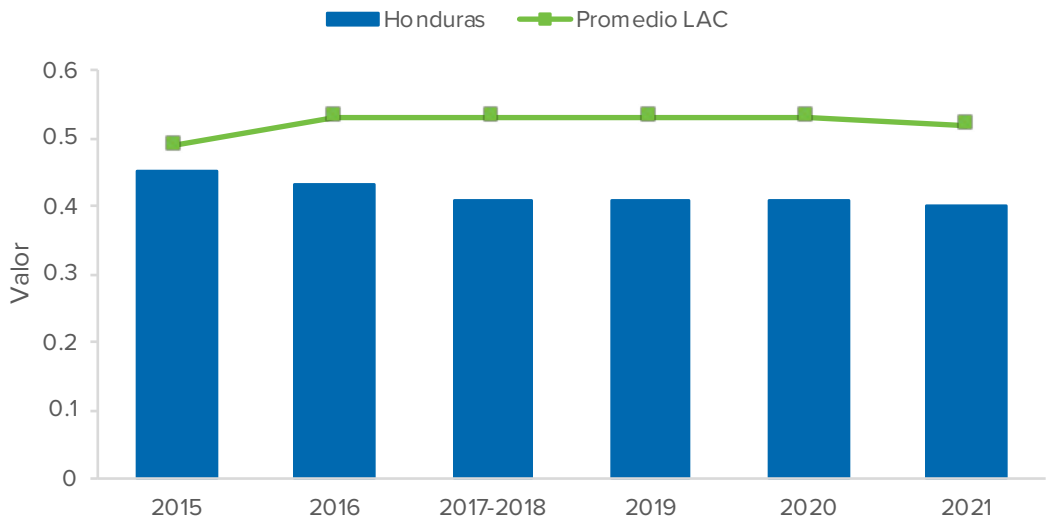
De acuerdo con el World Justice Project, los subfactores en los que el sistema de justicia penal presenta mayores debilidades son los siguientes: "el sistema penal está libre de la influencia del gobierno inapropiado", con una puntuación de 0.15; y "el sistema correccional es efectivo para reducir el comportamiento criminal", con una puntuación de 0.14. En tanto, el promedio de la región de América Latina y el Caribe se ubica en 0.48 y 0.28, respectivamente[85].

El subíndice de justicia civil mide si los sistemas de justicia civil son accesibles y asequibles, así como libres de discriminación, corrupción e influencia indebida por parte de los funcionarios públicos. Examina si los procedimientos judiciales se llevan a cabo sin demoras injustificadas y si las decisiones se ejecutan de manera efectiva. También mide la accesibilidad, la imparcialidad y la eficacia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos[86].

Como se observa en el gráfico 37, la percepción sobre el acceso a la justicia civil en el país ha decrecido entre 2015 (último año metodológicamente comparable) y 2021, encontrándose Honduras en el puesto 126 de 139, a nivel mundial, y en la posición 27 de 32, a nivel de la región latinoamericana[87].

84 World Justice Project, "Country Insights", Honduras 2021, Criminal Justice for Honduras, 2021, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Honduras/Criminal%20Justice/
85 World Justice Project, "Country Insights".
86 World Justice Project, "Country Insights".
87 World Justice Project, Rule of Law Index 2021 (Washington DC: World Justice Project, 2021), 93 https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf

Gráfico 37 Justicia civil para Honduras según el World Justice Project (2015-2021)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos del World Justice Project, "Country Insights", Civil Justice for Honduras, 2021", https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Honduras/Civil%20Justice/

De acuerdo con el World Justice Project, los subfactores relativos al acceso a la justicia con menor puntuación en 2021 fueron estos: "la justicia civil no está sujeta a demora irrazonable", con una puntuación de 0.26, y la "justicia civil está libre de la influencia incorrecta del gobierno", con una puntuación de 0.25. Mientras, el promedio de la región de Latinoamérica y el Caribe se ubicaba en 0.32 y 0.52, respectivamente[88].

Acceso a la justicia en tiempos de pandemia

El COVID-19 ha puesto a prueba las capacidades institucionales de los sistemas de justicia en América Latina y el Caribe[89].

El informe "Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19" del PNUD y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)[90] señala que las respuestas adoptadas por los Estados para combatir la pandemia han tenido un impacto sin precedentes en el funcionamiento de los sistemas de justicia en todo el mundo. La disminución o el cierre de las actividades de los tribunales ha repercutido negativamente en la provisión oportuna y equitativa de audiencias, y ha contribuido a incrementar la congestión de casos y la duración de los procesos judiciales y administrativos. En consecuencia, ciertos grupos en mayor situación de caer en vulnerabilidad pueden estar en riesgo, como las mujeres y los niños que sufren violencia.

La reducción de las operaciones judiciales o el cierre de tribunales "puede prolongar las detenciones en prisión preventiva, demorar la liberación de detenidos bajo fianza, impedir la protección oportuna de mujeres que sufren violencia de género, o frustrar el cumplimiento de pagos de alimentos o pensiones para niños y niñas en cortes de familia. También impide la adecuada atención de

88 World Justice Project, "Country Insights: Civil Justice for Honduras, 2021", https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Honduras/Civil%20Justice/
89 PNUD, *Innovación, resiliencia y transformaciones,* 10.
90 UNODC, *Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19* (Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2020), 7-35, https://www.undp.org/publications/ensuring-access-justice-context-covid-19

los conflictos emergentes en el contexto de la pandemia, como despidos laborales, incumplimientos contractuales, y dispuestas por alquileres y acceso de la vivienda"[91].

En Honduras, al igual que en varios países de Latinoamérica, la pandemia implicó, al menos inicialmente, una reducción de los servicios judiciales y un aumento de los plazos judiciales[92]. Se estableció la atención de casos urgentes, mediante un trabajo de turnos en las materias penal, niñez y adolescencia, de familia y de violencia doméstica, la defensa pública y la supervisión general del Poder Judicial[93].

El uso de tecnologías permitió la continuidad parcial de los servicios al facilitar el teletrabajo para los servidores judiciales de las áreas jurisdiccional, técnica y administrativa[94], y la realización de reuniones y audiencias de manera virtual[95].

Sin embargo, la falta de un sistema de información integrado con indicadores que permitan tener una mirada desde que ingresan las denuncias hasta las distintas respuestas y soluciones entregadas por la institucionalidad pública imposibilita una adecuada lectura y un análisis de la realidad judicial en Honduras[96], y no ha permitido, hasta el momento, conocer la magnitud del impacto del COVID en el acceso a la justicia en el país.

3.4.3. Elementos de la estructura organizacional que limitan el acceso a la justicia

a. Centralización de los servicios judiciales:

- Concentración de los juzgados, salas y tribunales en los departamentos de Francisco Morazán y Cortés[97].
- A finales de 2021, el Poder Judicial contaba con más de 5,500 servidores judiciales de las cuales 867 se desempeñan como jueces o juezas[98], la mayoría de los cuales se encontraban en 3 departamentos: Francisco Morazán, Cortés y Atlántida[99].
- El número de defensores públicos por cada 100,000 habitantes (2 por cada 100,000 habitantes en 2020[100]) está por debajo del promedio mundial y tiende concentrarse en las zonas urbanas[101]. Aunque en 17 de 18 departamentos la tasa de defensores públicos por cada 100,000 habitantes es igual o mayor al promedio nacional, los departamentos con mayor cantidad de defensores públicos por 100,000 habitantes son: Islas de la Bahía (7), Francisco Morazán (5) y Atlántida (4). El departamento de Olancho es el que posee menor disponibilidad de defensores públicos (1 por cada 100,000 habitantes)[102].

91 PNUD, *Innovación, resiliencia y transformaciones,* 14.
92 Al respecto puede consultarse Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Estado de la Justicia en América Latina bajo el COVID-19, *Medidas generales adoptadas y uso de TICs en procesos judiciales* (Santiago, 2020), https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5648/REPORTECEJA_EstadodelajusticiaenALbajoelCOVID19_20mayo2020.pdf?sequence=5&isAllowed=y
93 CEJA, *Estado de la Justicia en América Latina,* 46.
94 CEJA, *Estado de la Justicia en América Latina,* 47.
95 CEJA, *Estado de la Justicia en América Latina,* 48.
96 PNUD, "Estudio sobre Eficacia de la Justicia Penal y la formulación de las líneas estratégicas para un Programa de intervención para el fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal Hondureño, 2019" [Documento de trabajo inédito].
97 Al respecto también puede consultarse Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ), Boletín Estadístico del Poder Judicial 2019 (Honduras: 2019), http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Documents/BoletinEstad%c3%adsticoA%c3%b1o2019Actu.pdf.pdf; y CEDIJ, Boletín Estadístico del Poder Judicial 2020 (Honduras, 2020), https://www.poderjudicial.gob.hn/SiteAssets/Paginas/CSJHN/Bolet%C3%ADnEstad%C3%ADstico2020.pdf
98 CEDIJ, *Plan Estratégico Institucional 2022-2026* (Honduras, 2022).
99 WOLA, *Honduras´ Justice System: Evaluating Capacity Building and Judicial Independence* (Honduras: Central America Monitor, 2019), https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/07/Justicia-HN-ENG-9.13.pdf
100 CEDIJ, Boletín Estadístico 2020.
101 WOLA, *Honduras´ Justice System*, 6.
102 CEDIJ, Boletín Estadístico 2020.

- Los departamentos con mayor presencia de facilitadores judiciales son: Lempira (14 % del total en el país), Francisco Morazán (13 %), Comayagua (10 %), El Paraíso y Copán (ambos con 9 %), mientras que Islas de la Bahía cuenta con 6 facilitadores y Olancho con 4 (es decir, ambos departamentos cuentan con menos del 1 % del total de facilitadores a nivel nacional)[103].

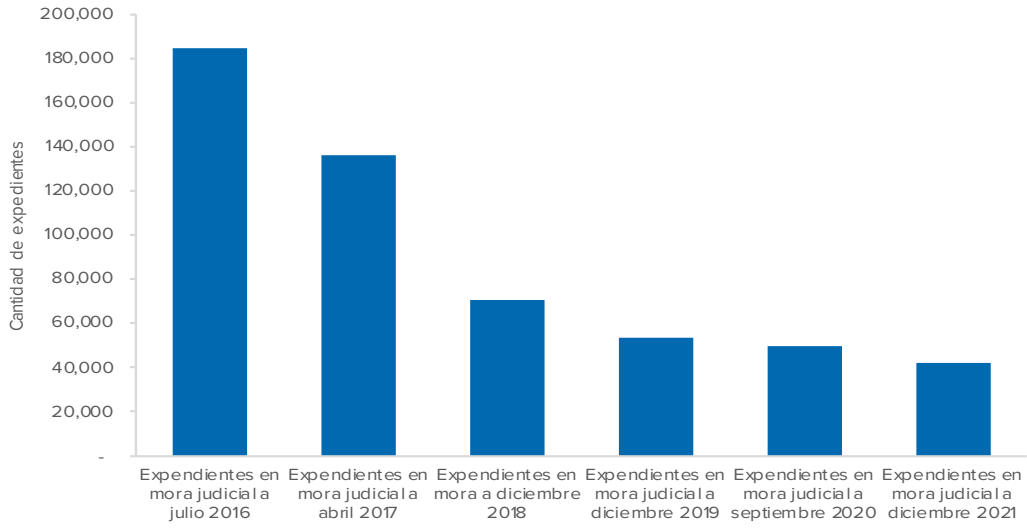
b. Recurso humano insuficiente

Aunque la cantidad de jueces y juezas por cada 100,000 habitantes se ha incrementado en los últimos años, pasando de 6.4 en 2014 a 8.5 jueces y juezas por cada 100 mil habitantes en 2021[104], continúa encontrándose por debajo del promedio mundial (17 jueces y juezas por cada 100,000 habitantes[105]).

c. Mora judicial

La mora judicial puede definirse como la dilación de los procesos judiciales que se origina cuando el juzgador desconoce los plazos legales sin motivo probado y razonable que la justifique y, con ello, se configura una violación del debido proceso y un obstáculo para la administración de justicia[106]. Aunque no existen estadísticas oficiales sobre la mora judicial, de acuerdo con datos del Informe de Gestión Judicial 2021[107] y como se observa en el gráfico 38, en el período 2016-2021, se resolvieron 143,298 expedientes pendientes de fallo, equivalentes al 77.46 % de los casos pendientes identificados en 2016.

Gráfico 38 Honduras: expedientes jurisdiccionales pendientes de una decisión final (período 2016-2021)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano con base en datos del Sistema de Expediente Judicial Electrónico (SEJE) *Informe de Gestión Judicial 2021* (Honduras: 2021), http://www.poderjudicial.gob.hn/SiteAssets/Paginas/CSJHN/InformedeGestionJudicial2021.pdf

103 CEDIJ, Boletín Estadístico 2020.
104 CEDIJ, *Plan Estratégico Institucional 2022-2026* (Honduras: 2022).
105 WOLA, Honduras Justice System.
106 CEDIJ, *Plan nacional de erradicación de la mora judicial* (Honduras: 2017), 8, https://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/PNEMJ.pdf
107 SEJE, *Memoria Anual del Poder Judicial.*

Pese a que los datos anteriores muestran que en el sistema judicial ha existido una considerable reducción en los expedientes pendientes de fallo, esto todavía no permite conocer si los expedientes fueron resueltos con incumplimiento de plazos o con retraso respecto de la duración razonable de todo proceso. Por esta razón, el país requiere de un indicador compuesto de mora judicial.

El tendiente incremento en el ingreso de causas ha generado un problema de sobrecarga de trabajo de algunos juzgados de letras de la república, por lo cual se considera que la creación de nuevos juzgados contribuirá al acceso efectivo de las personas de comunidades alejadas a la justicia, de modo que se les permita el pleno goce de los derechos humanos que les son inherentes ante los sistemas judiciales; asimismo, a la distribución equilibrada de la carga de trabajo y a la celeridad de los procesos, coadyuvando con ello a la disminución del rezago judicial y a una pronta impartición de justicia.

3.4.4. La independencia judicial: elemento que garantiza el acceso a la justicia y la separación de los poderes del Estado

Contextualización histórica y conceptual de la justicia

La consolidación de una administración de justicia independiente, autónoma y eficaz resulta en el compromiso de la sociedad por limitar los excesos desmedidos del poder, a través de la creación de mecanismos efectivos que restrinjan su ejercicio y que ejerzan un vínculo protector de la sociedad, bajo parámetros de respeto a la dignidad humana y la igualdad.

La Constitución de Honduras ya señala garantías relacionadas con la presunción de inocencia, el acceso libre a los tribunales de justicia, la asistencia legal proporcionada por el Estado, las libertades individuales y colectivas, así como las garantías procesales que aseguran que los mecanismos judiciales están convenidos para consolidar la dignidad y los derechos del ser humano. El artículo 1 de la Carta Magna señala que Honduras es un Estado de derecho, soberano y constituido como república libre, democrática e independiente, para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la cultura y el bienestar económico y social. Este reconocimiento constitucional prevé el cumplimiento de las responsabilidades del Estado con el desarrollo integral del ser humano, bajo ejercicios democráticos y legitimados.

Para este fin, la Constitución ya incluye la institucionalización del Poder Judicial, que es el encargado legalmente de impartir justicia, mediante la creación de tribunales, cortes de apelaciones y demás dependencias que puedan asegurar el efectivo funcionamiento del sistema de justicia derivado de los principios de legalidad, continuidad, inmediación y contradicción. Además, el Ministerio Público se creó como una institución que representa los intereses de la sociedad, así como para velar por la efectividad del acceso a la justicia, específicamente en el ámbito penal.

El afianzamiento de la independencia y la autonomía de estas instituciones se convierten en el pilar fundamental para fortalecer los equilibrios democráticos y la protección de los sectores más vulnerables, cimentado en la certidumbre que representa la seguridad jurídica y la transversalidad del respeto y la garantía de los derechos humanos. La vigencia de los derechos y libertades en un sistema democrático requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalezcan sobre la voluntad de los gobernantes y los particulares, donde exista un efectivo control judicial de la constitucionalidad y la legalidad de los actos del poder público[108].

108 CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas* (Washington, DC: Organización de Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013), https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9462.pdf?view=

Fenómenos como la corrupción y, más recientemente, la judicialización de la política, la politización de la justicia y la mediatización de la justicia son problemas que afectan al sistema de justicia y provocan altos niveles de impunidad[109], la cual se define como "la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones de los derechos humanos, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas"[110].

El modelo de funcionamiento de las instituciones de justicia del Estado

En relación con la Corte Suprema de Justicia, la independencia judicial es un elemento que sustenta el Estado de derecho, mediante la garantía del acceso a la justicia y la separación de los poderes estatales. De acuerdo con Freedom House, la independencia del Poder Judicial se ha deteriorado con relación al 2013[111], pasando de tener un puntaje de 2 a 1 (en una escala de 0-4, en el que 4 representa la existencia de un sistema judicial independiente) en 2014 y manteniéndose en esa puntación hasta el 2021[112].

Cabe señalar que, para garantizar un sistema de justicia independiente que fortalezca el modelo republicano y democrático, legitimados por la confianza de la población, los jueces y magistrados deben sujetarse a la Constitución y a la ley.

Contar con jueces independientes es la garantía de la protección y la promoción de los derechos humanos, y la piedra angular del diseño institucional que empodera las autoridades públicas frente a redes fácticas de poder que se construyen en derredor del Estado para favoreces los intereses de las elites (entendidas, uno, como corporaciones que tienen la facultad o la capacidad para realizar acciones conforme a sus intereses particulares, y dos, que esas acciones se realizan por fuera del marco jurídico institucional, es decir que se encuentran revestidas de un carácter extralegal).

En su informe de 2019, el Centro de Estudios Jurídicos para las Américas (CEJA)[113] señaló que se mantiene una estrecha relación entre el poder político de los legisladores y los asuntos propios de la judicatura. En suma, la observación indicó que sí es posible colegir que no existe una independencia completa respecto de otros poderes del Estado en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales. Por esta razón, indicadores como el propuesto por el World Justice Project[114] ubican a Honduras en los últimos lugares a nivel mundial en el tema de corrupción[115] y, por otro lado, para la misma selección de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia[116].

109 Alba Argentina López, "Corrupción e impunidad", *Revista de Derecho* Vol. 33 (2012): 1-37.
110 Naciones Unidas, Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Oficina en Colombia, "Derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral en casos de graves violaciones a los derechos humanos", Intervención de Michael Frühling, Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Bogotá: 10 de febrero de 2004).
111 Último año metodológicamente comparable.
112 Freedom House, "Freedom in the world", https://freedomhouse.org/report/freedom-world
113 Gonzalo Fibla & María Jesús Valenzuela, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Propuestas para el sistema de justicia penal hondureño en el tratamiento y gestión de causas de alto impacto social y corrupción* (Honduras: Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras [MACCIH], 2019).
114 World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho 2020* (Washington, DC: World Justice Project, 2020), https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf
115 De acuerdo con el subíndice "ausencia de corrupción" del World Justice Project, en 2020, Honduras se encontraba entre los 15 países con mayor debilidad en esta área a nivel mundial (World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho* 2020.
116 Gonzalo Fibla & María Jesús Valenzuela, CEJA, Propuestas.

Esta limitación de la independencia judicial —que también es señalada por Freedom House y por el Relator Especial de las Naciones Unidas[117]— tiene efectos negativos en el derecho de acceso de la justicia. La influencia política en las decisiones judiciales, el régimen clientelar de nombramiento de jueces y magistrados, y la concentración del poder en el Presidente de la Corte Suprema de Justicia[118] son factores que contribuyen a la erosión de la confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial que, como se muestra en el capítulo 2 de este informe, de acuerdo con Latinobarómetro en 2020, solo un 16 % de los encuestados confiaba en el Poder Judicial, en donde Honduras se ubica por debajo de la confianza promedio en América Latina (25 %)[119].

Otro de los factores que fragmentan la independencia judicial es la corrupción. En el 171 Período de Sesiones de la CIDH, específicamente en la audiencia temática "El rol de los sistemas de justicia en América Latina", se señalaron los efectos que trae la corrupción para el Poder Judicial. En este foro, se identificó la vinculación de este fenómeno con procesos de cooptación estatal que afectan directamente la satisfacción de los derechos fundamentales[120].

El clientelismo se ha establecido como una herramienta disuasiva que se utiliza contra opositores políticos o sectores de la población disidente, propicia la violación de derechos humanos e impide, en algunos casos, el acceso a la justicia, como lo refiere la CIDH en su informe de país de 2019:

> La CIDH constató en terreno niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares. El índice Global de Impunidad (IGI) retrata la escala de impunidad en el mundo y su relación con otros fenómenos complejos como la desigualdad, la corrupción y la violencia. En una lista de 69 naciones evaluadas, Honduras obtuvo una puntuación de 59.6, ocupando el primer lugar en el continente americano y el segundo a nivel de todo el mundo, solo por detrás de Tailandia, que le quitó el lugar a México que pasó ahora al décimo lugar. El IGI se basa en el funcionamiento y estructura de los sistemas de seguridad y justicia, al igual que el respeto a los derechos humanos, así como los niveles de corrupción, desigualdad y violencia generalizada[121].

El Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados, magistradas, jueces, juezas abogados y abogadas de Honduras en cuanto a los problemas estructurales del sistema de justicia y su recuperación en la confianza pública ha expresado que la corrupción sigue siendo una gran amenaza para la estabilidad y el funcionamiento adecuado de las instituciones, que son obstáculos para mantener la competitividad del país y afectan a la inversión. Las redes de influencia y clientelismo y la delincuencia organizada dominan la sociedad y varios sectores de la economía. La corrupción ha tenido un efecto particularmente negativo, que se ve agravado por la impunidad que ha seguido a la revelación en los que están involucrados políticos y autoridades de alto rango:

> La falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y, en ciertos casos, de favorecer la repetición de las graves

117 El reporte de país 2021 de Freedom House indica que grupos de poder político y empresarial ejercen una influencia excesiva sobre el Poder Judicial (Freedom House, "Freedom in the world"). Por su parte, el Relator Especial de la ONU señaló el poder excesivo del Congreso sobre el Poder Judicial (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Observaciones preliminares sobre la visita oficial a Honduras", https://www.ohchr.org/es/2019/08/observaciones-preliminares-visita-oficial-honduras).

118 A raíz de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley del Consejo de la Judicatura y la reactivación de la Ley de la Carrera Judicial, que se convierten en un contrapuesto jurídico.

119 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021: Adiós a Macondo* (Santiago, Chile: 2021), 70, http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

120 Claudio Nash Rojas y Marie-Christine Fuchs (eds.), *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos: Manual de casos* (Colombia: Konrad Adenauer Stiftung, Programa de Estado de Derecho para Latinoamérica, 2019).

121 CIDH, *Situación de derechos humanos*, 2019.

violaciones a los derechos humanos. Organizaciones de la sociedad civil informaron a la CIDH sobre la existencia de lo que consideran una "justicia selectiva" que, por un lado, actúa de manera tardía sin ofrecer respuesta efectiva en relación con violaciones a derechos humanos, pero que, por otra parte, actuaría favoreciendo los intereses de diversos actores vinculados al poder público, político y empresarial[122].

En Honduras, los problemas no se deben tanto a la carencia normativa o a su inadecuación, en cuanto a la interpretación y práctica que de las normas se hace. Si bien se han producido cambios normativos positivos, todos ellos se ven afectados por el partidismo político que impregna a un alto número de actores de los poderes públicos.

Para efectos de generar transparencia y legitimidad en el nombramiento de altos funcionarios y para asegurar la independencia, la idoneidad y la imparcialidad de los magistrados Poder Judicial y del Fiscal General, el Fiscal Adjunto y los fiscales de todas las instancias del Ministerio Público, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación propuso que sean elegidos por un Consejo Nacional de la Magistratura, permanente, autónomo y con patrimonio propio.

Mas allá de esta recomendación y del impulso de la reforma de la judicatura del sistema de justicia, el impulso de la Ley del Consejo de la Judicatura, que dejaba atrás la Ley de la Carrera Judicial, puso de manifiesto la necesidad de un nuevo sistema de administración de justicia, que preveía una separación en la gerencia del Poder Judicial y la función jurisdiccional.

Además, el mismo informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación señala que el Congreso Nacional debe completar la tramitación del proyecto de Ley Especial de Audiencias Públicas para la Selección y Elección de Altos Funcionarios del Estado, que son cargos de elección directa del Congreso Nacional: magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados del Tribunal Superior de Cuentas, magistrados del Tribunal Supremo Electoral, director y subdirector del Registro Nacional de las Personas, Fiscal General y Fiscal Adjunto del Ministerio Público, Procurador y Subprocurador General de la República, Procurador y Subprocurador del Ambiente, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Superintendente de Concesiones, Comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública y otros que se establezcan en un futuro.

Para la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, es un imperativo que el Ministerio Público fortalezca su régimen de carrera, a fin de que los fiscales actúen con mayor independencia y eficiencia contra los delitos de corrupción. Este fortalecimiento debe retomarse no solo en el Ministerio Público; también, en el Poder Judicial. Es necesario crear un organismo de control e investigación de la conducta de operadores de justicia, para que, de forma independiente, instruya las indagaciones de conductas ilegales cometidas por miembros de la Policía Nacional, del Ministerio Público, del Poder Judicial y de la Procuraduría General de la República, a fin de conducir su actuar dentro del margen de la legalidad[123]. La reseña 6 sobre la Comisión de la Verdad y la Reconciliación recoge estos elementos vigentes en la reconstrucción de la institucionalidad y en el fortalecimiento de las narrativas de gobernabilidad para el nuevo gobierno.

122 CIDH, *Situación de derechos humanos,* 2019, 11.

123 Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), *Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Para que los hechos no se repitan. Hallazgos y recomendaciones* (San José: Editorama, 2011).

Reseña 6 Importancia de la memoria y la verdad para la no repetición de los hechos: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), Honduras (2011-2020)

Preparado para el IDH Honduras por Eduardo Stein, exvicepresidente de Guatemala

El informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, realizado a raíz del golpe de Estado de 2009, en su capítulo de hallazgos y recomendaciones, contiene elementos de validez temporal que están estrechamente relacionados con los desafíos actuales del Estado de derecho y la democracia en Honduras. Reformas estructurales estancadas, narrativas de aprendizajes inconclusos y una desmesurada polarización de la sociedad son los atisbos de una desconfiguración del tejido social y un deterioro que no permite alcanzar un Estado de derecho pleno. Las comisiones de la verdad tienen el propósito de descubrir y revelar abusos de poder, violaciones a los derechos humanos o crímenes cometidos por el Estado o actores no estatales en países con un pasado violento, con la esperanza de que el conocimiento de los hechos sirva para encontrar soluciones a los conflictos del pasado y el presente, y prevenir que este tipo de hechos vuelvan a repetirse.

Las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación deben ser para la sociedad hondureña la "rosa náutica" en la formulación de mecanismos para fortalecer los equilibrios de poder y los pilares democráticos, elementos sustantivos en la construcción de gobernanza, donde se consideran procesos efectivos de diálogo y rutas seguras en la implementación de políticas públicas para el desarrollo integral del ser humano y de la sociedad.

La persistencia en los patrones de conducta antidemocrática tiene sus efectos a corto y largo plazo, que llevan consigo lecturas inacabadas por los sectores privilegiados por el poder, sosteniendo una actitud en los cambios y reformas sustantivas necesarias para el buen funcionamiento del aparato público, en favor de la construcción de un nuevo pacto social, atajando el retroceso en los procesos de reconciliación y reencuentro de la sociedad hondureña.

La construcción de la esperanza centrada en la memoria está basada en el derecho de los pueblos de reconocer narrativas que consolidan las dignidades humanas como un bien activo de la sociedad, que avanza en la medida del aprendizaje significativo de su propia historia y de sus propias vivencias. Las lecturas de los hechos que transforman la vida de las sociedades deben ser una herramienta para buscar la exigibilidad de un derecho colectivo, con el fin de alcanzar la justicia y la no repetición de violaciones a la democracia y a los derechos humanos como premisa fundamental en el afianzamiento del Estado de derecho.

Es por esa razón, que después de una década del informe, es de suma importancia señalar algunos aportes de la comisión que deben ser reconsiderados con el fin de generar propuestas que permitan superar los obstáculos que impiden alcanzar un Estado de derecho pleno, por ejemplo, continua vigente, la necesidad de reformas para fortalecer los mecanismos de pesos y contrapesos, siendo necesarias la implementación de medidas como:

a. La selección y nombramiento de altos funcionarios de Estado mediante una Ley de Audiencias Públicas, a través de la cual sean seleccionados los magistrados a la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General y el Fiscal Adjunto del Ministerio Público, los magistrados del Tribunal Superior de Cuentas, las autoridades del Consejo Nacional Electoral, el director y el subdirector del Registro Nacional de las Personas, el procurador y el subprocurador general de la república, entre otros.

b. La propuesta de la creación de un Tribunal Constitucional, con competencia para conocer la defensa de la Constitución contra el abuso de la ley, dirimir la competencia y los conflictos entre los poderes del Estado y velar por la protección de los derechos humanos sigue siendo una reforma fundamental en la reconfiguración de la estructura democrática del Estado. Bajo el modelo político hondureño, el principio de supremacía constitucional está estrictamente ligado al Estado de derecho, en la medida en que la constitución, en tanto norma fundamental del ordenamiento jurídico y del funcionamiento de los órganos del Estado, asegura que todos los actos del Congreso Nacional (Parlamento) y de los demás órganos del Estado se adecuen a su contenido.

c. Se requiere también de la revisión de normas constitucionales para garantizar el fortalecimiento de garantías civiles y ciudadanas, y el establecimiento de un sistema de interpelación con voto de censura vinculante y sancionatorio.

La protección de los derechos humanos es una característica imprescindible del Estado de derecho, por lo cual es imperativo que el Estado de Honduras retome las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, implementando medidas para investigar, procesar y sancionar todas las violaciones a los derechos humanos y se garantice que los defensores de derechos humanos y del medio ambiente desarrollen su labor sin obstrucción ni acoso, y se erradique cualquier práctica que tienda a criminalizar su trabajo.

La revisión y la derogación de la legislación incompatible con las normas internacionales, en particular las disposiciones relativas a la libertad y seguridad personal, la libertad de expresión y la tortura, la desmilitarización de la sociedad, y la creación de controles efectivos en la investigación interna de los cuerpos policiales y la observancia de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego debe ser una tarea ineludible del Estado de Honduras, en aras de generar una cultura por el respeto a los derechos humanos y afianzar los valores democráticos en la sociedad.

Los métodos de reforma de las Fuerzas Armadas, los partidos políticos, sectores empresariales y la sociedad civil pasan por necesidad de reconocer la fortaleza de la institucionalidad como un valor adicional a la democracia, conectado estrechamente con el impulso de narrativas de cultura de transparencia y rendición de cuentas, que coadyuven a elevar los niveles de certidumbre y legitimidad en las instituciones públicas, afiancen los procesos de participación ciudadana, con el objetivo de cerrar las brechas aflictivas de desigualdad e inequidad, a las que ha sometida la mayoría de la población.

En suma, el reconstruir el sistema de controles y contrapesos de los Poderes del Estado, bajo la perspectiva de una cultura de valores éticos, debe constituirse en la espina dorsal de un nuevo sistema de justicia y de la tutela efectiva de los derechos humanos. Esta tarea transformadora, tiene que ser impulsada desde los sectores de toma de decisión de la ciudadanía hondureña.

Es imperativo además, que los diferentes sectores de la sociedad hondureña establezcan e integren un mecanismo para la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, en aras de alcanzar propuestas encaminadas a fortalecer la democracia y los liderazgos prospectivos así como la implementación de reformas sustanciales en la estructura del Estado, la gobernabilidad centrada en la rendición de cuentas y la transparencia y el respeto por las libertades y dignidades humanas con el fin de alcanzar una reconstrucción transformadora del Pacto Social, respeto por las libertades y dignidades humanas, con el fin de alcanzar una reconstrucción transformadora del pacto social, que es el fundamento de la convivencia democrática, respetuosa, plural y constructiva.

El Relator Especial de Naciones Unidas para la independencia de los jueces señaló, sobre este extremo, que Honduras debería aprobar, con carácter prioritario, una nueva Ley del Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial para fortalecer la independencia e imparcialidad del Poder Judicial. Esta debería elaborarse de conformidad con las normas y reglas vigentes relativas, la separación de poderes y el Estado de derecho, teniendo en cuenta las recomendaciones de los órganos internacionales y regionales pertinentes, como el Comité de Derechos Humanos y las instituciones del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH).

La población ha perdido confianza hacia los órganos relacionados con el sector de justicia como lo muestran los datos del Informe Latinobarómetro 2021 anteriormente presentados. Esta pérdida de confianza no solamente es notoria, sino preocupante, ya que es sintomático de un deterioro profundo del Estado y de la democracia[124].

Algunos ejemplos de cómo la falta de independencia de los poderes se ha agudizado es la participación conjunta de autoridades del Poder Ejecutivo y Judicial en el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS)[125], lo que de acuerdo con la CIDH[126] pone en duda la independencia e imparcialidad del CNDS para investigar y sancionar.

La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), en su reporte 5 "Derecho de acceso a la información e intereses legítimos de defensa y seguridad en Honduras: La búsqueda de un balance en un Estado democrático y constitucional de derecho", señaló que, en general, varios sectores han manifestado preocupación por la participación del Ministerio Público y el Poder Judicial en el CNDS, debido a que podría verse comprometida su independencia y objetividad.

Otro aspecto importante ligado a la independencia judicial es la protección de los operadores de justicia. La Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia[127], y su reglamento contienen aspectos sustantivos en la protección de sectores vulnerables, en especial de los operadores de justicia, al conformar el Consejo de Protección, el cual está integrado por tres sectores: el gobierno, la sociedad civil y los gremios. Además, esta ley creó la Dirección Nacional de Protección y el Mecanismo de Protección a Defensores de Derechos humanos, periodistas, comunicadores y operadores de justicia, institución del Estado dependiente de la Secretaría en los despachos de Derechos Humanos, que promueve el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos para todas las personas y, concretamente, para grupos en situación de vulnerabilidad, como el ente rector y coordinador de la ejecución de la política pública, bajo principios de igualdad, no discriminación, colaboración armónica y transparencia en la gestión.

Según señala el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), la Ley de Protección señala la obligatoriedad tanto al Poder Judicial como al Ministerio Público de crear sus propios sistemas de protección para jueces y fiscales, que serían un complemento al sistema de protección, siguiendo

124 Edy Alexander Tábora, *¿Independencia Judicial en Honduras? Balance de la situación y principales desafíos* (Tegucigalpa: Fundación Friedrich Ebert, 2015), https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12049.pdf

125 Órgano originario de la Constitución Política de 1982, pero que fue reglamentado mediante una ley especial promulgada en el 2010. El CNDS es el órgano encargado de "rectorar, diseñar y supervisar las políticas generales en materia de seguridad, defensa nacional e inteligencia".

126 CIDH, *Observaciones preliminares de la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a Honduras,* (Tegucigalpa, 2018), https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/ObsPrelHnd.pdf

127 Diario Oficial La Gaceta, "Decreto 34-2015", 15 de Mayo de 2015, No. 33,730.

los estándares internacionales sobre la materia establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, en el caso de la masacre de La Rochela, en Colombia, donde se señala el ejemplo extremo de violaciones cometidas para impedir el accionar de la justicia y procurar la impunidad en las violaciones de derechos humanos cometidas durante la violencia en ese país.

En su sentencia del 31 de agosto de 2015, la Corte Interamericana señaló como obligación del Estado, en el punto resolutivo décimo y párrafos 296 y 297, "garantizar que los funcionarios judiciales, fiscales, investigadores y demás operadores de justicia cuenten con un sistema de seguridad y protección adecuado, tomando en cuenta las circunstancias de los casos a su cargo y el lugar donde se encuentran laborando, que les permita desempeñar sus funciones con debida diligencia". Asimismo, consideró que "el Estado debe asegurar la efectiva protección de testigos, víctimas y familiares de graves violaciones a los derechos humanos, en particular y de forma inmediata con respecto a la investigación de los hechos del presente caso"[128].

La Constitución de la República de Honduras señala, en el primer párrafo del artículo 303, que la potestad de impartir justicia emana del pueblo y se imparte gratuitamente en nombre del Estado, por magistrados, jueces independientes, únicamente sometidos a la Constitución y las leyes. El artículo 307 indica que la ley, sin menoscabo de la independencia de jueces y magistrados, dispondrá de lo necesario para asegurar el correcto normal funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, proveyendo los medios eficaces para atender las necesidades funcionales y administrativas, así como la organización de los servicios auxiliares.

El Relator Especial de Naciones Unidas para la Independencia de los Jueces y Abogados, en su informe de 2019, resaltó que un mecanismo especializado e independiente para jueces y magistrados aún no ha sido creado, y las personas operadoras de justicia se encuentran desprotegidas en cuanto a su seguridad, dado que no hay medidas o un mecanismo que pueda activarse en caso de hostigamiento, amenazas, presiones o atentados. Agregó que había recibido informaciones acerca de que la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público aún no han creado unidades de protección y evaluación del riesgo. Además, indicó:

> Hasta ahora, la Corte no habría convocado a las asociaciones de jueces y magistrados a discutir y trabajar para la elaboración de sus postulados y acciones, y en el Ministerio Público, solo 17 fiscales habrían sido objecto de medidas de seguridad, a pesar de la situación de inseguridad y amenazas en que muchos entre ellos y ellas se encuentran. Los abogados se encuentran en una situación similar. Un total de 125 abogados han sido asesinados en los últimos 10 años. El 97 % de estos delitos sigue en la impunidad. El Colegio de Abogados no tiene recursos humanos y financieros suficientes para garantizar la protección de abogados que se encuentran en situación de riesgo[129].

La protección de los jueces y fiscales debe ser una prioridad para el Estado de Honduras, con el fin de garantizar la autonomía y la independencia de los operadores de justicia. Esta obligación legal constituye un elemento central en la conceptualización práctica del Estado de derecho y el desarro-

128 Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia: reparaciones pendientes de cumplimiento", 31 de agosto de 2015 [Archivo PDF], https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/SCS/colombia/mrochela/mrochelap.pdf

129 Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, "Observaciones preliminares sobre la visita oficial a Honduras. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Diego García-Sayán". Tegucigalpa, 22 de agosto de 2019, https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24910&LangID=S

llo integral de la sociedad, al procurar establecer mecanismos efectivos de acceso a la justicia, que es la piedra angular en la construcción de modelos democráticos con características de participación ciudadana, igualdad y equidad.

El abandono de esta agenda puede producir un fraccionamiento en la estructura medular del Estado que, sin la funcionalidad efectiva de los agentes judiciales y fiscales, se coloca en situación de precariedad a los sectores vulnerables del país y se implementa una trayectoria de agotamiento de la confianza y la legitimidad en las instituciones que tienen como responsabilidad la salvaguarda de los derechos humanos y las libertades individuales y colectivas de la sociedad.

La inefectividad de los mecanismos de protección no solo refleja una extenuación institucional, sino también deja abierta la puerta para que sectores ubicados en elites de poder y grupos al margen de la ley (redes de corrupción y criminalidad organizada) puedan influir significativamente en la investigación, judicialización y castigo de acciones vinculadas a delitos o a violaciones a derechos humanos. La falta de presupuesto, la inadecuada operatividad administrativa, la disparidad en la cobertura de protección y la falta de una decisión política para impulsar la efectividad de los mecanismos de protección son atisbos de una escalada en el fraccionamiento del Estado de derecho y la crisis continuada de gobernabilidad.

3.4.5. Limitantes de la justicia: corrupción e impunidad

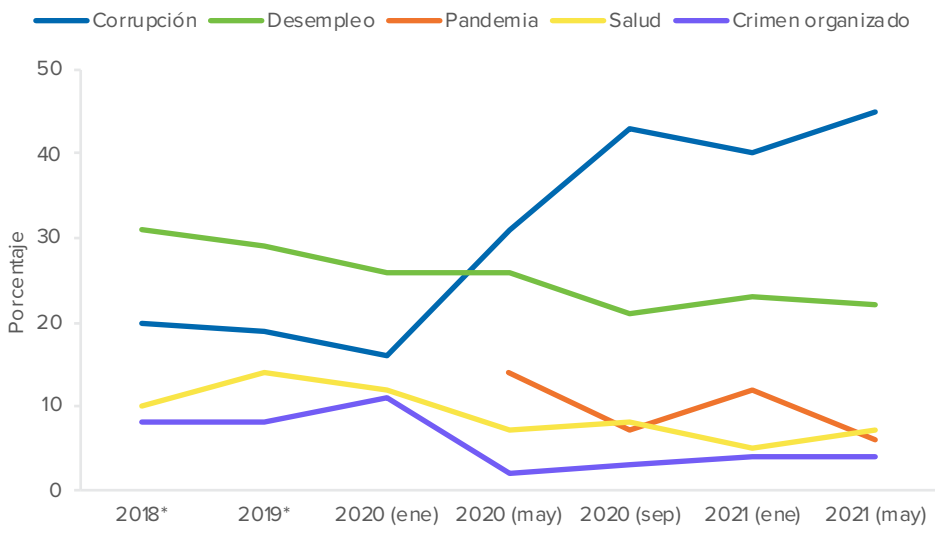
La corrupción es un factor de debilitamiento del modelo democrático y la gestión pública. En el pasado, se ha subestimado la importancia primordial de la calidad, la probidad, la transparencia y la integridad de las instituciones públicas. La evidencia demuestra que la corrupción reduce la inversión interna y externa, merma los ingresos tributarios y afecta el gasto social. Por ende, empeora la distribución del ingreso y distrae recursos que se podrían destinar para reducir la pobreza. Daniel Kaufmann indica, dentro del marco de sus estudios, define a la corrupción como "el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales". Vale decir que, de acuerdo con esta definición, la corrupción siempre involucra a un funcionario público[130].

A partir del gráfico 39, se puede inferir que la percepción de la población en tiempos del COVID-19 es que el principal problema que aqueja a la sociedad es la corrupción, en una constante alza en sus indicadores de medición.

De acuerdo con José Enrique Báez, existe un consenso en cuanto a que "la corrupción se refiere a los actos en que el poder del cargo *público* es usado para beneficio personal de una manera que contraviene las reglas del juego"[131]. La correlación de factores políticos basados en la cooptación total del andamio gubernamental tiene como consecuencia la dominación total del poder público en beneficio de elites corporativas y empresariales, y el financiamiento opaco de campañas políticas y la concesión de contratos públicos.

130 Daniel Kaufmann, "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica", Perspectivas, vol. 3 No 2 (2000), 367-387.
131 José Enrique Báez Gómez, "Relación entre el índice de control de la corrupción y algunas variables sociales, económicas e institucionales", *Nómadas.* Critical Journal of Social and Juridical Sciences 2013, 38 (2), https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18128245009

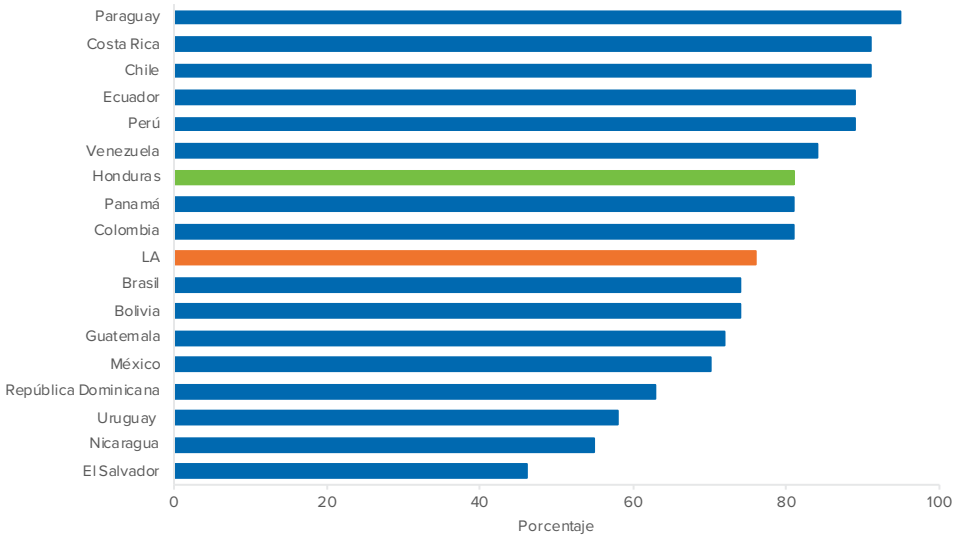
Gráfico 39 Porcentaje de la población considerando el principal problema del país entre 2018 y 2021



Fuente: CID-Gallup, *Estudio de Opinión Pública* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras: enero y mayo de 2020)

Datos del PNUD y Latinobarómetro reflejan que más del 80 % de la población cree que el aparato público está destinado a favorecer elites o grupos de poder en detrimento del grueso de la población (véase gráfico 40).

Gráfico 40 Porcentaje que cree que sus países se gobiernan en interés de unos pocos grupos poderosos



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*

Un tema importante que requiere análisis más profundos en muchos países es la importancia de la "captura política" por elites dentro y fuera del gobierno, que conlleva a una gran influencia en la adopción de políticas económicas e industriales que favorecen intereses creados. "El financiamiento de los partidos políticos y las elecciones es otro tema de similar importancia, que se está comenzando a estudiar más a fondo"[132].

Las formas que hoy reviste el fenómeno de la corrupción del Estado son múltiples. Se da el preocupante hecho en los diversos órganos del poder público. La división de poderes, concebida como mecanismo de mutuos controles de la entidad pública, no funciona satisfactoriamente, y cada uno de ellos adolece de carencias que confluyen en el patrimonio público, creado para el servicio de los habitantes de un país dado, y es utilizado para beneficio personal de los agentes oficiales, evadiendo el control fiscal y administrativo[133].

La Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 señala de manera genérica lo siguiente: "Socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como el desarrollo integral de los pueblos"[134]. Este mismo concepto es acogido por la CIDH, en su Resolución 1/17 donde textualmente define: "La impunidad impulsa y perpetúa actos de corrupción. Por ello, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla es una obligación imperiosa con el fin de alcanzar el acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos"[135].

Como reafirma la Carta Interamericana: "Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos (...) el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho (...) Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa".

La corrupción en el aparato público no solo refleja una descomposición de la función pública, sino también genera una erosión cuantitativa en la condición de vida de la sociedad y una vulneración sistemática a los derechos humanos, especialmente los ubicados en el bloque de derechos económicos, sociales y culturales.

La CIDH, en su resolución 1/17[136] de septiembre de 2017, señaló que la corrupción es un flagelo que afecta y disminuye los derechos humanos contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y es principal detonante de la degradación sistemática de las condiciones de vida de las personas. En esa misma línea conceptual, la CIDH emitió en 2018 la resolución 1/18 en la cual

132 Daniel Kaufmann, "Corrupción".

133 Alfonso Gómez, *"La desesperante corrupción"*, Reflexión Política 7 (13), https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/642

134 Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, "Acerca del marco teórico de la corrupción", *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, t. II: Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos* (México: UNAM, 2006), https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/11.pdf

135 En esta línea, la teoría del cambio del PNUD, en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, considera que si el sistema de justicia: (a) aumenta su eficiencia y eficacia mejorando el acceso a la justicia, la gestión del conocimiento y la coordinación interinstitucional, (b) refuerza la eficiencia, la transparencia y la credibilidad del proceso electoral mediante el desarrollo de las capacidades de las instituciones electorales, y (c) promueve una cultura basada en los valores, la transparencia y la rendición de cuentas, y la participación y el diálogo públicos (en particular para tratar la cuestión de la representación insuficiente de las mujeres en las esferas pública y política), entonces, se reforzará el Estado de derecho en Honduras y las instituciones responderán mejor a las necesidades de los ciudadanos en un entorno justo y equitativo (Junta Ejecutiva del PNUD, *Documento del programa para Honduras 2022-2026* (Tegucigalpa, 2022), https://www.hn.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/pnud_hn_Honduras_CPD%20 2022-2026_ESP.pdf).

136 CIDH, Resolución 1/17 *Derechos Humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción* (12 de septiembre de 2017), https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-17-es.pdf

señalaba que la corrupción es un fenómeno complejo que afecta a los derechos humanos en su integralidad —civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales—, así como al derecho al desarrollo; además, debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de derecho y exacerba la desigualdad[137].

El fenómeno de la corrupción facilita o genera desigualdades[138] y crea un agotamiento del modelo democrático y la distorsión de los valores que sustentan el Estado de derecho y la transparencia, que impactan en el desarrollo y las libertades individuales del ser humano[139].

La crisis del Estado y de la democracia está precedida de elementos como el resquebrajamiento del tejido social, la centralización del poder por parte de las elites políticas y la corrupción que se deriva del ámbito público como privado, elementos que afianzan los paradigmas distorsionados que procuran la desconfiguración del Estado. A estos, hay que agregar otros factores, como los altos niveles de impunidad, la falta de transparencia en la gestión pública, la militarización y que afecta la gobernanza y desconfigura la correlación democrática y los valores republicanos.

Además, cuando la capacidad del Estado se ve disminuida, las naciones no logran eliminar la pobreza, hacer frente al hambre, asegurar una buena atención de la salud y una educación de alta calidad para sus ciudadanos, garantizar la igualdad de género, reducir la desigualdad y otros derechos humanos. La corrupción dificulta el logro de los ODS, que son extensos, y la vulnerabilidad que tienen de verse socavados por la corrupción no causa sorpresa: es perfectamente posible que "un futuro mejor y más sostenible para todos" a menudo vaya en contra de los intereses de unos pocos y pueda arruinarse a través de muchas formas de corrupción[140].

El Estado de Honduras, en su estructura administrativa, posee instituciones que tienen la responsabilidad constitucional de velar por los intereses de este y los de la sociedad en su conjunto; sin embargo, como verá más adelante, los resultados de indicadores internacionales relacionados a la medición de la corrupción e impunidad dejan entrever que persisten debilidades para la lucha efectiva contra la corrupción y la impunidad.

El acentuamiento de paradigmas distorsionados en la función pública no solo ha deformado las capacidades efectivas del Estado para hacer frente a sus responsabilidades sociales y económicas con la población, sino también ha desformado la cultura democrática y fraccionado la participación ciudadana y la exigibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales a los cuales el Estado tiene la obligación de tutelar e implementar. Esto provoca una crisis sostenida en la agenda social, eleva los índices de pobreza, desigualdad, migración compulsiva, desempleo e inequidad, como lo resalta la CIDH al señalar que la corrupción impacta directamente en la satisfacción de la obligación de los Estados de destinar hasta el máximo de sus recursos disponibles en materia de derechos humanos, en particular para garantizar el goce y ejercicio de los derechos

137 CIDH, *Resolución 1/18 Corrupción y derechos humanos (2 de marzo de 2018),* https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf

138 Al respecto puede consultarse Hongyi Li, Lixin Colin Xu, Heng-fu Zou (2000), Corruption, Income Distribution, and Growth. Economics & Politics, 12: 155-182, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0343.00073; Saki Bigio y Nelson Ramírez-Rondán, *Corrupción e Indicadores de Desarrollo: Una revisión empírica* (Perú, 2006), https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2006/Documento-Trabajo-07-2006.pdf

139 Como menciona Amartya Sen, las oportunidades sociales, políticas y económicas limitan inevitablemente la libertad individual. Amartya Sen, *Desarrollo y libertad* (Planeta, 1999), 16.

140 UNODC, "Efectos de la corrupción. El socavamiento de los objetivos de desarrollo sostenible", Módulo 1: ¿Qué es la corrupción y por qué nos atañe?, Serie de Módulos Universitarios: Lucha contra la corrupción (septiembre 2019), https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-1/key-issues/effects-of-corruption.html

económicos, sociales, culturales y ambientales. En particular, la corrupción afecta a las personas en situación de pobreza debido a que, por su condición de vulnerabilidad, sufren de manera agravada las consecuencias del fenómeno. En efecto, en términos generales, el fenómeno de la corrupción tiene el impacto diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos respecto de los distintos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o discriminación histórica[141].

La corrupción, junto con actividades ilegales como la delincuencia organizada, puede generar flujos financieros ilícitos (FFI)[142], los cuales deterioran el funcionamiento de los sistemas de justicia penal, disminuyen los ingresos del Estado, erosionan la base impositiva y debilitan las instituciones del Estado [143].

Los FFI privan a los presupuestos públicos de los recursos disponibles, lo que obliga a los países de bajos ingresos especialmente a depender de la inversión extranjera y de los préstamos para respaldar sus presupuestos nacionales[144].

En Honduras, las pérdidas en la recaudación tributaria ocasionadas por los FFI[145], de acuerdo con estimaciones de la CEPAL, ascendían a USD 418.54 millones (21.6 % de los ingresos públicos) entre 2002-2006[146]. Una estimación de la Red de Justicia Fiscal del Reino Unido calcula que en promedio anual Honduras perdió alrededor de USD 329.4 millones durante el período 2004-2013 (último año disponible en la serie), lo que representa una pérdida de 8.45 % de ingresos fiscales en relación con los ingresos totales y un 43.62 % de pérdida de ingresos fiscales como porcentaje del gasto en salud[147].

El índice de Transparencia Internacional señala que para 2021 Honduras se encontraba en la posición 157 de 180 países, con un índice de percepción de 23/100[148], por lo que la percepción de corrupción, aunque fluctuante, se incrementó en 5 puntos entre 2012-2021 (véase gráfico 41).

141 CIDH, *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019), http://www.onpi.org.ar/documentos/publicaciones/publicaciones-del-notariado-internacional/corrupcion_y_derechos_humanos.pdf

142 Los FFI son movimientos ilegales de dinero o capital de un país a otro. Los FFI son multidimensionales y comprenden distintos tipos de actividades, incluyendo los flujos que tienen origen en actividades ilícitas, las transacciones ilicitastas para transferir fondos de origen lícito y los flujos derivados de actividades lícitas que son utilizados de manera ilícita. Véase UNODC, *Marco conceptual para la medición estadística de flujos financieros ilícitos* (Ginebra: 2020), 8,https://unctad.org/system/files/official-document/IFF_Conceptual_Framework_for_publication_ESP_FINAL.pdf. Algunos ejemplos de FFI podrían incluir: (a) un cártel de la droga que usa técnicas de lavado de dinero basado en el comercio para mezclar dinero legal de la venta de autos usados con dinero ilegal de la venta de drogas; (b) un importador que utiliza la facturación comercial falsa para evadir los derechos de aduana, el impuesto al valor agregado o los impuestos sobre la renta; (c) un funcionario público corrupto que utiliza una empresa ficticia anónima para transferir dinero a una cuenta bancaria en los Estados Unidos; (d) un traficante de personas que cruza la frontera con un maletín de dinero en efectivo y lo deposita en un banco extranjero; o (e) un miembro de una organización terrorista transfiriendo dinero de una región a un operativo en otra (véase Global Financial Integrity, “Illicit Financial Flows”, https://gfintegrity.org/issue/illicit-financial-flows/

143 UNODC, *Marco conceptual*, 8.

144 Tax Justice Network (TJN), *El Estado de la justicia fiscal: 2020: la justicia fiscal en tiempos de la COVID-19* (PSI, 2020), 63, https://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/The_State_of_Tax_Justice_2020_SPANISH.pdf

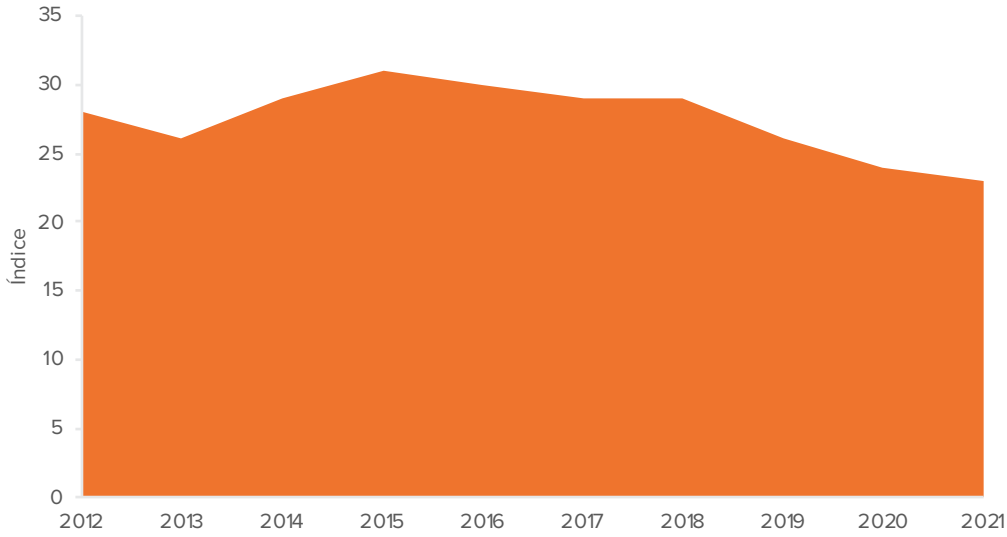
145 De acuerdo con la CEPAL, los FFI se definen como movimientos de un país a otro de dinero que ha sido ganado, transferido o utilizado de manera ilegal y, en general, se originan en actividades comerciales, en actividades delictivas y en la corrupción; incluso también pueden capturar la elusión fiscal y la falsificación de la facturación del comercio internacional (véase Andrea Podestá, Michael Hanni y Ricardo Martner, *Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe* (Santiago: 2017), 23, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40921/1/S1601230_es.pdf

146 Andrea Podestá, Michael Hanni y Ricardo Martner, *Flujos financieros ilícitos,* 22.

147 TJN, *El Estado de la justicia fiscal:* 2020, 33.

148 La clasificación o rango de un país es la posición en relación con los demás países del índice. La puntuación de un país es el nivel percibido de corrupción en el sector público, en una escala de 0 a 100, donde 0 significa altamente corrupto. (Transparency International, “El ABC del CPI: Cómo se calcula el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)”, https://www.transparency.org/es/news/how-cpi-scores-are-calculated).

Gráfico 41 Índice de percepción de la corrupción en Honduras (2012-2021[1/])



1/ En 2012, se incorporaron cambios importantes a la metodología para permitir la comparación de las puntuaciones en el tiempo, por lo que los años anteriores no son metodológicamente comparables. Transparency International, "Índice de Percepción de la Corrupción 2021: Nota técnica sobre metodología", https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021-Technical-Methodology-ES.pdf

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en datos Transparency International España, "Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)", años de 2010 a 2020, https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/

Se puede inferir que los índices de percepción han sufrido un repunte significativo, debido a los siguientes factores:

a. *El clientelismo político es una herramienta que fomenta la corrupción*. La elección de altos funcionarios en puestos claves del Estado vinculados a la justicia, la persecución del delito y la auditoría de fondos públicos, con base en criterios separados de la ética, la meritocracia y la idoneidad, revierte la capacidad del Estado de auditar y fiscalizar fondos públicos. La recomposición partidaria —especialmente del bipartidismo y el nuevo tripartidismo en instituciones como el Poder Judicial; el Ministerio Público; el Tribunal Superior de Cuentas; el Instituto de Acceso a la Información Pública; la Unidad de Transparencia, Financiamiento y Fiscalización de Partidos Políticos y Candidatos; el Consejo Nacional Electoral; el Registro Nacional de las Personas; y el Tribunal de Justicia Electoral— puede tanto generar un equilibrio de fuerzas pero también profundizar el blindaje o los niveles de corrupción de estas instancias.

b. *La vulneración de la independencia y la complementariedad de los poderes del Estado*. Esta ruptura constitucional es generada por un modelo verticalizado de concentración del poder, que coopta la institucionalidad con base en la construcción de redes clientelares y estrategias de dominación que se sustentan en el control de operadores de justicia y cuerpos armados del país para imponer matrices de intimidación a diferentes sectores públicos y privados. De esta manera, violentan los derechos fundamentales, amplían las desigualdades sociales y económicas de la sociedad y desfiguran las trayectorias democráticas necesarias para el sostenimiento del Estado.

c. *La consolidación de redes de corrupción y criminalidad organizada en el aparato público*. Esto se demuestra por los casos de alto impacto presentados por la MACCIH/UFECIC (ahora UFERCO) en la sede judicial, que reflejan una estrategia de gran envergadura donde participan altos funcionarios públicos, líderes sociales, gremiales y empresariales, en colusión con estructuras de crimen organizado, lo cual deja un grave perjuicio a las finanzas públicas y una distorsión significativa de la función gubernamental, que se refleja en un debilitamiento sostenido de la institucionalidad.

d. *El alejamiento del Estado de una agenda social y de desarrollo integral*. Existe un aislamiento institucional en la implementación de una agenda social sostenible y la apuesta por un asistencialismo derivado de las redes clientelares para, así, poder controlar el aparato público en detrimento de las condiciones de vida de un gran sector de la población. Este aspecto también invisibiliza los problemas estructurales de la sociedad, dispersa los recursos y crea una brecha insalvable de desigualdad.

e. *Los fenómenos vinculados a la violencia inducen a la incapacidad del Estado*. La criminalida organizada, las maras o pandillas, la extorsión y el narcotráfico son elementos que coadyuvan para debilitar la capacidad operativa del Estado y consolidan una red de corrupción que permea la institucionalidad en favor de grupos subterráneos que actúan al margen de la ley y crean una espiral de impunidad que fracciona el acceso a la justicia y lesiona los derechos fundamentales de la sociedad.

f. *Incapacidad en las auditorías y fiscalización de fondos públicos*. Los mecanismos clientelares han vuelto ineficientes el aparato público de auditorías y fiscalización de fondos públicos. La participación de los partidos políticos mayoritarios, especialmente en el Tribunal Superior de Cuentas, ralentiza los procesos de transformación estatal y sitia cualquier atisbo de construir una cultura fundamentada en la transparencia y la rendición de cuentas.

g. *La consolidación de un blindaje normativo que protege la corrupción*. Desde el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo se han promulgado leyes que preservan los mecanismos de la corrupción e implementan una narrativa de impunidad, que es por los órganos persecutores del delito y de la impartición de justicia. Algunas de estas son: la Ley de Clasificación de Documentos Públicos en materia de Seguridad y Defensa o "Ley de Secretos[149]", el nuevo Código Penal, la reforma a la Ley del Tribunal Superior de Cuentas, la reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto, la propuesta de reforma a la Ley General de Administración Pública, la reforma a la Ley Orgánica del Congreso Nacional (aprobada con 121 votos) para reglamentar el Fondo Departamental, la Ley de Fuero Legislativo y la reforma al artículo 184 del Código Procesal Penal[150]. Estas leyes han entrado en el marco normativo hondureño y, para muchos sectores nacionales e internacionales, no son más que salvaguardas de la corrupción y de los acuerdos y componendas entre las elites políticas y económicas.

149 Recientemente derogada (Honduras, Diario Oficial La Gaceta, "Decreto 12-2022", 15 de marzo de 2022, 35,873.)

150 Posteriormente, en Diario Oficial La Gaceta del 4 de febrero de 2022, se publicó la Ley para la Reconstrucción del Estado Constitucional de Derecho y para que los Hechos no se Repitan (Decreto 4-2022), la cual, a través del capítulo II, brinda amnistía para la liberación de los presos políticos y los presos de conciencia. Esto ha provocado opiniones diferidas a favor y en contra, ya que, de acuerdo con algunos sectores de la sociedad, al incluir delitos contra la Administración pública con carácter de delitos políticos comunes conexos, podría dar lugar a que personas vinculadas a casos de corrupción no sean juzgadas.

h. *Limitada capacidad para aplicar una justicia pronta y expedita*. El debilitamiento institucional producido por un efecto sistemático de cooptación ha limitado las capacidades del Estado en aplicar justicia en hechos constitutivos de delito o violaciones a los derechos humanos. La fragilidad en la investigación, judicialización y castigo de hechos delictivos establece un dispositivo de contusión para los sectores más vulnerables, acrecentando los niveles de impunidad especialmente contra poblaciones de mujeres, LGTBIQ, niñez, indígenas y pueblos originarios y jóvenes. La corrupción es el principal detonante de la violación a los derechos humanos y socava las bases en donde descansan los valores éticos que sustentan la democracia.

i. *La degradación de los mecanismos de fortalecimiento ético en la administración pública*. En la trayectoria del debilitamiento institucional, que acapara el aparato público, la profesionalización de la función pública es uno de los apartados que intencionalmente va cediendo espacios al clientelismo político, y las capacidades, los méritos y la idoneidad de los funcionarios que aspiran a un cargo en la Administración pública pasan a segundo plano. El nombramiento de funcionarios en todas las escalas a discreción del poder político distorsiona las capacidades institucionales e instaura una contracultura a la función pública, ausente de valores éticos y de servicio.

j. *Fragilidad del Estado para cumplir sus compromisos internacionales referentes al combate a la corrupción*. Honduras es signatario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; la Convención Interamericana contra la Corrupción y su Mecanismo de Seguimiento MESICIC, que ha realizado cinco rondas de análisis; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la Declaración Universal de Derechos Humanos; y la Declaración Americana de Derechos Humanos. Estas son herramientas internacionales que coadyuvan a establecer esfuerzos conjuntos entre los Estados para combatir efectivamente la corrupción y adaptar los marcos normativos internos a estándares internaciones de seguimiento y control de la criminalidad organizada y las redes de corrupción. Si bien es cierto que el Estado de Honduras ha establecido mesas de trabajo y seguimiento a estos instrumentos internacionales, su voluntad política de positivizarlos e implementarlos es muy frágil. El acompañamiento de estos tratados internacionales en las estrategias internas y regionales de combate a la corrupción es vital para fortalecer a las instituciones que pertenecen al sistema nacional de lucha contra la corrupción y consolidar esfuerzos continuados para afianzar el modelo democrático y el Estado de derecho.

De acuerdo con los resultados preliminares de LAPOP, el nivel de victimización por corrupción en Honduras se ha mantenido estable desde el 2012 hasta 2018[151].

El 41.8 % de los hondureños cree que todos los políticos son corruptos; lo cual representa un aumento significativo con respecto al 2016[152]. Honduras, además, de acuerdo con Transparencia Internacional, se ubica entre los 30 países del continente americano que en la última década no han tenido avances significativos o como en el caso de Honduras han retrocedido en su Índice de Percepción de la Corrupción[153].

151 LAPOP, *Resultados preliminares 2019: Barómetro de las Américas en Honduras,* https://www.vanderbilt.edu/lapop/honduras/AB2018-19_Honduras_RRR_W_09.25.19.pdf
152 LAPOP, *Resultados.*
153 Transparency International, "El índice de percepción de la corrupción 2021 revela una década con niveles de corrupción estancados en un contexto de violaciones de derechos humanos y deterioro de la democracia en las Américas", https://www.transparency.org/es/press/2021-corruption-perceptions-index-americas-regional

La corrupción es uno de los principales elementos que generan una crisis en Honduras y están precedidos de factores internos como:

1. El resquebrajamiento del tejido social.
2. La concentración del poder[154].
3. El sistema clientelar (desde el ámbito público como privado). Es la cooptación de funcionarios del Estado para ponerlos al servicio de redes de corrupción.
4. Paradigmas distorsionados que deforman la cultura democrática.

Además de estos, también existen elementos relacionados con los altos niveles de impunidad, la falta de transparencia en la gestión pública y la prevalencia de los intereses particulares sobre los de la mayoría de la población.

El Decreto Ejecutivo PCM-005-2020, relativo a la Declaratoria de Estado Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional, y la ampliación presupuestaria aprobada en el Decreto Legislativo 31-2020 eran instrumentos legales para que las instituciones del Estado encargadas de velar por el derecho a la salud de la población hondureña puedan mitigar y prevenir los daños del COVID-19 y tener un presupuesto suficiente para asumir esta obligación.

Efectos de la corrupción en la exigibilidad del bloque de derechos económicos sociales, culturales y ambientales (DESCA)

Los derechos económicos, sociales y culturales son los derechos humanos relativos a las condiciones socioeconómicas básicas. Incluyen el derecho a la alimentación, a la vivienda adecuada, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la participación en la vida cultural, al agua y saneamiento, y al trabajo.

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[155], la obligación del Estado de garantizar el disfrute más amplio posible de los derechos sigue en pie, aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, en principio no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En su más reciente evaluación sobre el país, la CIDH[156], señala la situación de pobreza, desigualdad y exclusión social en Honduras especialmente de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y de la población rural del país. Asimismo, señala que, en Honduras se continúa observando graves dificultades en el disfrute de los contenidos básicos de los derechos sociales e indicando que la corrupción es uno de los mayores factores que impiden el uso de los recursos disponibles para la garantía de los derechos humanos, en particular, los DESCA[157].

154 Como muestra el subíndice del World Justice Project denominado "restricciones a los poderes del gobierno", el sistema de pesos y contrapesos se ha ido reduciendo paulatinamente en Honduras: pasó de 0.45 en 2015 (último año metodológicamente comparable) a 0.34 en 2020 (World Justice Project, "Rule of law index", https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index).

155 Citado en Office of the High Commissioner for Human Rights, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf

156 CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras*.

157 CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras.*

Algunos de los derechos cuyo disfrute ha sido menoscabado son:

El derecho a la educación. Es uno de los más afectados por la debilidad del Estado de proporcionar servicios en los diferentes niveles educativos, en especial en los niveles prebásico y básico. Como menciona el Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011[158], las oportunidades de acceder, permanecer, concluir y obtener aprendizajes de calidad en el sistema educativo están condicionados por el nivel socioeconómico de los hogares. También se devela al comparar el rendimiento escolar entre la educación pública y la educación privada. Mientras la población más pobre solo accede a un promedio de 5.7 años de educación, la escolaridad promedio en la población más rica, es casi el doble[159], y las diferencias en el rendimiento académico entre los estudiantes que asisten a centros educativos privados y los que asisten a los públicos son significativas. El puntaje obtenido en el área de matemáticas en los privados es de 53 puntos más que en los centros educativos públicos; si se toma en cuenta el estado socioeconómico, la diferencia se reduce a 36 puntos. El puntaje obtenido en el área de lectura en los centros educativos privados es de 55 puntos más que en los públicos (que se reduce a 39 puntos al tomar en consideración el estado socioeconómico). En general, los centros educativos privados en promedio tendrían una ventaja de un año de aprendizajes con relación a los centros educativos públicos[160].

Algunos autores han asumido que la presencia de prácticas de corrupción en la gestión de sistemas educativos reduce la probabilidad de lograr una adecuada distribución de oportunidades educacionales[161].

Esta vulneración al derecho a la educación está asociado al derecho de las niñas y los niños a un buen estándar de vida.

El derecho a la salud. En Honduras, la tasa de mortalidad en menores de 5 años es de 16.2 por cada 1,000 nacidos vivos[162], y se ubica como uno de los países con problemas sensibles en el cumplimiento de los derechos infantiles[163]. Las cifras de desigualdad se vuelven más dramáticas en las zonas rurales que en las urbanas: la desnutrición crónica es mayor en el área rural (23 %), que en la urbana (12 %)[164]. Al margen de las cifras, las desigualdades se acentúan en los grupos sociales más vulnerables: mujeres, pueblos originarios y afrodescendientes, juventudes, población en discapacidad, como muestra el perfil de grupos en riesgo de exclusión social que se presenta a continuación[165]. Cabe señalar que a pesar de que se pueden utilizar múltiples fuentes de información, tanto nacionales como internacionales, para entender la exclusión en Honduras, se necesita más y mejor evidencia. Las actuales fuentes no desglosan sistemáticamente por etnia, raza, religión, situación migratoria y discapacidad. La orientación sexual y la identidad de género, por ejemplo, están completamente invisibilizadas en las encuestas[166].

158 PNUD en Honduras, *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011. Reducir la inequidad: un desafío impostergable* (Tegucigalpa: 2012), https://www.undp.org › dam › docs › publicaciones

159 Al respecto, puede consultarse el apartado "Caracterización del avance en cobertura de educación previo a la pandemia del COVID-19", en el presente informe.

160 Secretaría de Educación de Honduras y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *La educación en Honduras. Hallazgos en Honduras por su participación en PISA para el Desarrollo*, 2018, 51, https://www.oecd.org/pisa/pisa-for-development/PISAD-Honduras-National-Report.pdf

161 Sergio Cárdenas Denham, "La corrupción en sistemas educativos: una revisión de prácticas, causas, efectos y recomendaciones", *Revista Electrónica de Investigación Educativa Vol. 14, Núm. 2* (México: REDIE, 2012).

162 Banco Mundial, "Base de datos, Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000) – Honduras", World Bank, https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.DYN.MORT?locations=HN

163 Derechos de la Infancia, "Niños de Honduras. Descubriendo los Derechos del Niño en Honduras", accedido el 17 de mayo de 2021, https://www.derechosdelainfancia.es/honduras/

164 INE, *Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDESA/MICS* (Tegucigalpa, 2019), https://www.ine.gob.hn/V3/endesa-informe-e-instantaneas

165 Este perfil forma parte de un artículo preparado por José Cuesta, economista principal Banco Mundial para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

166 José Cuesta, "La exclusión social en Honduras: un círculo vicioso", artículo preparado para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

Cuadro 9 Perfil de exclusión social en Honduras (2019)

	Promedio global	Nacional	Rural	Mujeres	Pueblos indígenas	Personas con discapacidad (**)	LGBTI	Afrohondureños	Migrante (***)	Jóvenes (****)	Fuente de información
Acceso a los mercados											
Acceso a mercados laborales											
Participación en la fuerza laboral (% del total de la población en edad de trabajar, 15+)	58.6 %	63.3 %	63.2 %	45.6 %						54.0 %	EPHPM 2019
Trabajadores autoempleados (%)	25.0 %	27.9 %	32.4 %	33.9 %						10.4 %	EPHPM 2019
Tasa de formalidad laboral (%) (*)	38.8 %	17.0 %	5.0 %	20.1 %						11.6 %	EPHPM 2019
Acceso a los mercados financieros											
Proporción de la población con una cuenta en institución financiera (% población 15+)	67.1 %	43.0 %	36.0 %	39.0 %						31.4 %	FINDEX 2017
Tasa de propiedad de tarjeta de crédito (% población con edad 15+)	18.4 %	5.0 %	4.0 %	2.0 %						2.7 %	FINDEX 2017
Tasa de la población con una cuenta de dinero móvil (% población con edad 15+)	4.4 %	6.2 %	6.5 %	3.2 %						5.6 %	FINDEX 2017
Acceso a los servicios											
Servicios básicos públicos											
Proporción de hogares con acceso a la electricidad (%)	90.1 %	93.4 %	85.9 %	96.5 %		97.7 %				88.6 %	EPHPM 2019
Proporción de hogares con acceso al agua (%)	89.6 %	94.2 %	87.3 %	96.4 %		100.0 %				90.7 %	EPHPM 2019
Proporción de hogares con acceso a saneamiento adecuado (%)	73.4 %	94.1 %	88.8 %	95.3 %		97.7 %				88.2 %	EPHPM 2019
Proporción de hogares con acceso a internet en la casa (%)	49.0 %	26.6 %	8.1 %	29.1 %		20.6 %				19.5 %	EPHPM 2019
Servicios de capital humano											
Tasa de matriculación en educación primaria (%)	97.5 %	93.8 %	91.6 %	94.5 %		n.a. (**)				n.a.	EPHPM 2019
Tasa de matriculación en educación secundaria (%)	66.3 %	55.6 %	39.4 %	57.5 %		n.a. (**)				49.1 %	EPHPM 2019
Proporción de gente que no busca atención médica cuando está enferma (%)	n.a.	32.4 %	36.9 %	28.6 %		16.4 %				40.3 %	EPHPM 2019

Notas. (n.a. [no aplica]) Típicamente porque no se aplica a un rango de edad. (*) Un trabajo formal es aquel con aseguramiento médico asociado. (**) La EPHPM solo identifica la discapacidad de las personas entre aquellas en edad de trabajar que reportan no estar trabajando, por lo que no se puede identificar entre aquellos en edad escolar. (***) Las encuestas no identifican la condición legal de los migrantes. (****) Jóvenes son aquellos con edades entre 15 y 24 años.

Fuente: INE, *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*, EPHPM, 2019; World Bank, "Global FINDEX database", 2020.

Los altos niveles de desigualdad[167] coadyuvan para vulnerar los derechos de los niños y niñas a la educación, especialmente en el área rural y en la urbana más excluida. Como menciona la CEPAL, la concentración del ingreso atenta contra la posibilidad, para una gran cantidad de personas, de alcanzar una calidad de vida decente y ejercer sus legítimos derechos, y lo que resultaría contradictorio al marco normativo de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que este implica que el desarrollo debe orientarse de tal modo que los recursos socialmente producidos se distribuyan a fin de hacer efectiva, para todos, la realización de tales derechos[168].

Los problemas estructurales de pobreza, desigualdad, violencia y la falta de acceso a servicios básicos de salud, educación, agua y medio ambiente seguro, el nivel de informalidad (precarización de empleos) y el desempleo muestran que en Honduras existen grandes retos para garantizar el pleno goce de los derechos. Estas dificultades provocan una constante crisis que tiene como uno de sus efectos la migración compulsiva hacia la frontera sur de los Estados Unidos de América y han creado una crisis humanitaria sin precedentes.

Potenciar la calidad de la de democracia para asegurar el alcance de las metas de desarrollo sostenible ha sido el ideal de casi todas las repúblicas latinoamericanas desde su nacimiento a principios del siglo XIX. Un proceso que requiere de constante adaptación para asegurar la universalidad y el acceso igualitario a oportunidades de inclusión, de participación efectiva y de convivencia pacífica. Es difícil generalizar sobre todos los países, pero en Honduras pueden considerarse varios factores que han contribuido a su historia política frágil e insuficiente desarrollo en comparación con otras naciones de la región[169].

En primer lugar, la dependencia económica de pocos socios comerciales le ha impedido alcanzar un desarrollo sostenible con sólidas bases democráticas; en segundo lugar, la enorme acumulación de riqueza y poder político que no ha permitido construir un modelo de desarrollo nacional equitativo e incluyente; y, en tercer lugar, la inseguridad y la vulnerabilidad tampoco han contribuido a la estabilidad social, y para los gobiernos, resulta difícil mantener el orden en tiempos de crisis[170].

Esto ha provocado una expulsión de hondureños que se ha visto reflejada en los últimos años con las denominadas “caravanas”, término que se utilizó para conceptualizar la salida masiva de nacionales hacia la frontera sur de los Estados Unidos. Estas se han realizado en grupos relativamente grandes de personas para evitar secuestros, extorsiones, trata y otras modalidades del crimen organizado que violan sistemáticamente los derechos humanos en el tránsito por Guatemala y México.

167 Honduras continúa siendo uno de los países más desiguales en la región latinoamericana, pese a casi dos décadas en las que la economía hondureña creció a un ritmo superior al de varios países de América Latina (3.9 % promedio anual durante el período 2000-2020, de acuerdo con datos del Banco Central de Honduras). La desigualdad medida por el coeficiente de Gini se mantuvo relativamente constante —se mantuvo por encima de 0.50 entre 2001 a 2019— y, aunque ha habido una mejoría en los niveles de inequidad en relación al 2001, si se compara con otros países de América Latina y el Caribe —que también se han caracterizado por ser altamente inequitativos—, se encuentra que la reducción observada en Honduras es relativamente baja comparada con la reducción de países como Bolivia (-19.4 puntos en el Gini entre 2001 al 2018), El Salvador (-12.9 puntos en el Gini) o Ecuador (-11 puntos en el Gini). De hecho, Honduras ha sido el país con menor reducción en los niveles de inequidad en un conjunto de ocho países de latinoamericanos y caribeños, de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (*World Bank Group, Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune* [Washington: 2020], https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity#:~:text=Poverty%20and%20Shared%20Prosperity%202020%3A%20Reversals%20of%20Fortune,of%20COVID-19%E2%80%99s%20impacts%20on%20global%20poverty%20and%20inequality).

168 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos, Desigualdades sociales y derechos humanos: hacia un pacto de protección social* (Chile: 2006), 4, https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/hopenhaynm.pdf

169 CEPAL, *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas* (Brasilia: Comisión Económica para América Latina, 2002).

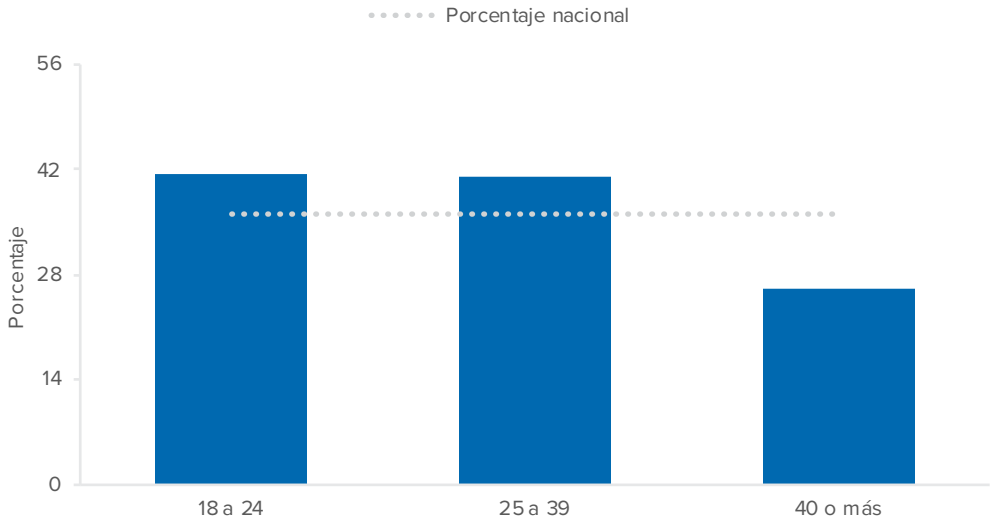
170 Vladimir López Recinos, “Desarrollo, migración y seguridad: El caso de la migración hondureña hacia Estados Unidos” *Migración y Desarrollo* 11(21) (Diciembre 2012): 65-105.

Para 2020, los hondureños emigrantes representaban un 9.9 % de la población total de Honduras[171]. Como muestra PNUD-Infosegura, las solicitudes de asilo se incrementaron de forma sostenida, especialmente entre 2014-2015 y 2018-2019, periodos donde estas se duplicaron[172].

Datos del PNUD [173] indican que un alto porcentaje de la población ha emigrado hacia Estados Unidos alguna vez o ha tenido un familiar que lo ha hecho (1 de cada 2 hondureños en 2021); de esta, una gran cantidad continúa atribuyendo como causa principal la falta de oportunidades en un sentido económico (76 %)[174]. Pero, lo cierto es que la migración tiene múltiples causas, entre las que se encuentran la reunificación familiar; además, la violencia y la vulnerabilidad ambiental también juegan un papel importante.

Otro dato importante es que un tercio de la población tiene intención de emigrar hacia los Estados Unidos, y una de las características más relevantes es que esta intención se refleja en mayor medida en las personas entre 18 y 39 años, como lo refiere el gráfico 42. Cinco de cada 9 personas jóvenes consideraron que, de tener recursos disponibles para emigrar, valorarían esta posibilidad ante la falta de oportunidades socioeconómicas en su propia tierra.

Gráfico 42 Porcentaje de población que tiene intenciones de irse a vivir a los Estados Unidos en los próximos tres años



Fuente: CID Gallup, *Estudio de Opinión Pública* (Honduras: mayo 2021), elaborado para PNUD

171 Equipo del Informe de Desarrollo Humano de Honduras con datos de United Nations Department of Economic and Social Affairs, "International Migrant Stock 2020", Migration Data Portal, https://www.migrationdataportal.org/; Department of Economic and Social Affairs, "World Population Prospects 2019", United Nations, https://population.un.org/wpp/

172 PNUD-Infosegura, "Análisis sobre seguridad ciudadana, movilidad humana y desarrollo", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, https://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/presscenter/articles/movilidad-humana--desarrollo-y-seguridad-ciudadana-en-honduras.html. Cabe señalar que, de acuerdo Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Honduras se encontraba entre los 10 países de América Latina y el Caribe con las mayores cifras totales de refugiados y solicitantes de asilo en 2018 (OIM, "Informe sobre las migraciones en el mundo", https://worldmigrationreport.iom.int/es/2020).

173 CID Gallup, *Estudio de Opinión Pública* (Honduras: mayo 2021), elaborado para PNUD; y PNUD-InfoSegura, *Seguridad ciudadana, movilidad humana y desarrollo en los países del norte de Centroamérica.* Septiembre 2020. https://infosegura.org/wp-content/uploads/2020/10/Movilidad-humana-Seguridad-ciudadana-y-Desarrollo_Presentacion-PBF.pdf

174 CID Gallup, *Estudio de Opinión Pública* (mayo 2021).

Las nuevas medidas de la política norteamericana contra la migración irregular[175], la contención de las solicitudes de asilo y refugio, la separación de niños de sus padres, la estigmatización y la insuficiencia de las intervenciones de los gobiernos del norte de Centroamérica para establecer una política clara con el fin de resolver las acometidas de este fenómeno social han creado una crisis humanitaria sin precedentes en la frontera norte de Centroamérica.

La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales sufre un grave deterioro provocado por la corrupción y los problemas estructurales derivados de esta. El acceso limitado y precario a servicios de salud, educación, seguridad social y trabajo digno son elementos que impactan directamente en el modelo democrático, haciéndolo más débil y menos capaz para responder a las necesidades de la población. La corrupción degrada las condiciones de dignidad del ser humano, favoreciendo a una pequeña elite enquistada en las estructuras del Estado, y deja a la intemperie a las grandes mayorías de la sociedad, produciendo un agotamiento del Estado de derecho y una trayectoria de violación sistemática de los derechos humanos.

Impunidad

La impunidad se define como "la inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas"[176].

Diversos autores[177] coinciden en que la impunidad tiene carácter multidimensional y origen pluricausal.

La medición de la impunidad supone cierta complejidad, dada la información que se requiere para su análisis, por lo que usualmente se tiende a limitar al caso de los homicidios, el cual se considera que constituye un indicador relevante sobre la situación de la impunidad general del país[178]; sin embargo existen otros indicadores como el Índice Global de Impunidad (IGI) que aborda la impunidad reconociendo su carácter multidimensional y multifactorial, haciendo especial énfasis en la problemática de los sistemas de seguridad pública y justicia, así como la violación a los derechos humanos[179]. Estos indicadores serán abordados a continuación.

175 Destinadas a combatir el empleo de migrantes irregulares y aumentar la colaboración entre las autoridades policiales locales y las autoridades de migración (como la iniciativa de comunidades seguras y los acuerdos 287 [g]) en el nivel estatal en los Estados Unidos. La Ley 287 (g) se refiere a una sección de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, según la cual el gobierno federal puede autorizar a las autoridades estatales y locales que actúen como oficiales de inmigración.

176 Naciones Unidas - Consejo Económico y Social, "Promoción y protección de los derechos humanos: Impunidad, Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad", 18 de febrero de 2005, 6, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1

177 Al respecto puede consultarse, Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez & Gerardo Rodríguez, *Midiendo la impunidad en América Latina;* Naomi Roht-Arriaza, Combating Impunity: Some Thoughts on the Way Forward, 59 Law and Contemporary Problems 93-102 (Fall 1996), https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol59/iss4/9 ; Jorge E. Viñuales, Impunity: Elements for an Empirical Concept, 25(1) LAW & INEQ. 115 (2007), https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1091&context=lawineq; Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México* (México: Fondo de Cultura económica, 2004).

178 Laura Chinchilla y Julieta Castellanos, "Análisis sobre la seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho en Honduras 2000-2019: Veinte años de frágiles avances", elaborado para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

179 Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez & Gerardo Rodríguez, *Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos* (Quito, 2016), https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1934

Índice Global de Impunidad

El IGI, elaborado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ), va más allá del análisis de los delitos susceptibles de ser castigados, como el homicidio —y partiendo de la definición de la CIDH— mide la impunidad a través de tres dimensiones: seguridad, justicia y derechos humanos y desde dos criterios centrales: (a) la funcionalidad, es decir, la forma en que los sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos operan a partir de su marco normativo, capacidades o infraestructura institucional; y (b) la capacidad estructural y el diseño institucional de los Estados para castigar violaciones a las leyes[180].

En 2020, según el IGI[181] los países con impunidad muy alta son: 59) Guatemala, con 49.66 puntos; 60) México, con 49.67 puntos; 61) Kirguistán, con 51.80 puntos; 62) Nepal, con 51.94 puntos; 63) Guyana, con 52.07 puntos; 64) Paraguay, con 53.15 puntos; 65) Azerbaiyán, con 54.56 punto; 66) Argelia, con 57.63 puntos; 67) Marruecos, con 58.04 puntos; 68) Honduras, con 59.69 puntos; y 69) Tailandia, con 62.82 puntos.

Honduras es la nación que tiene el nivel más alto de impunidad en la región, y la segunda con impunidad alta en el ámbito global (68).

En esta medición, el IGI indica que, a nivel estructural, los principales problemas en el país se encuentran en el sistema de justicia (con una puntuación de 86.96) y seguridad (72.06). En cuanto a derechos humanos, tiene una puntuación de 66.30.

Impunidad en torno a homicidios en Honduras[182]

A grandes rasgos, entre la comisión de un delito y la imposición de una pena, intervienen diversos actores según la etapa del proceso. Inicia con la denuncia del hecho delictivo, le sigue la investigación de los hechos por parte de la policía y entes especializados, pasa luego a la fase de imputación y acusación por parte del Ministerio Público, y culmina con el juicio en el que un juez dicta la sentencia correspondiente. En caso de culpabilidad, se emite una sentencia condenatoria según los criterios del Código Penal respectivo. Para cada una de las etapas, existen indicadores asociados a partir de los cuales se logran construir los índices de impunidad de un país (véase diagrama 14).

Diagrama 14 Fases del proceso penal e indicadores asociados

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

180 Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *Índice Global de Impunidad IGI 2015*, (San Andrés Cholula, Puebla, México: Universidad de las Américas Puebla [UDLAP], 2015), https://www.udlap.mx/igi/2015/files/igi2015_ESP.pdf ; Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *Índice Global de Impunidad 2020. Escalas de impunidad en el mundo* (San Andrés Cholula, Puebla, México: Universidad de las Américas Puebla [UDLAP], 2020).

181 Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *Índice Global de Impunidad 2020.*

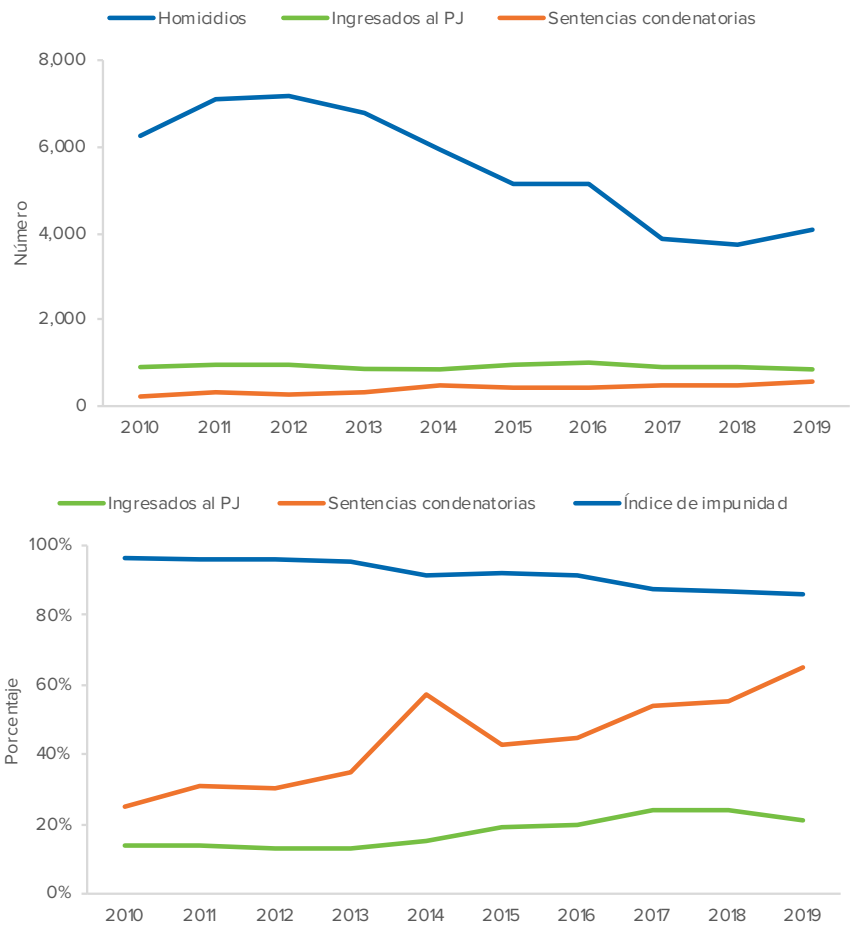
182 Este subapartado se basa principalmente en el "Análisis sobre la seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho en Honduras 2000 -2019: Veinte años de frágiles avances", elaborado por Laura Chinchilla y Julieta Castellanos para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

Los estudios sobre impunidad en torno a homicidios en Honduras permiten una detallada caracterización del problema, según se desarrolla a continuación:

a. Aunque el índice de impunidad en materia de homicidios ha venido mejorando, el país sigue arrastrando niveles bajos de judicialización (véase gráfico 43). Los estudios que desde 2010 han documentado el tema evidencian el bajo número de casos de homicidios que terminan siendo judicializados y que, si bien posteriormente reciben una sentencia condenatoria, se sigue dejando en la impunidad una importante cantidad de incidentes.

b. Si bien a partir de 2017 el porcentaje de judicialización de los homicidios se incrementó en un 20 %, esto no obedeció a un aumento de los casos absolutos que fueron judicializados, sino a la reducción de la cifra de homicidios reportados. Esta situación se constata al comparar el número absoluto de casos judicializados en 2010 (889) con los de 2017 (914), una diferencia de tan solo 25 en un periodo de casi 10 años[183].

Gráfico 43 Homicidios, casos judicializados y sancionados, e índice de impunidad (2010-2019)



Nota. De acuerdo con el estudio que sirve de referencia para esta información, los casos ingresados al Poder Judicial, o "casos judicializados", se refieren al número de homicidios cuya persecución se ha materializado a través de un requerimiento fiscal ante los juzgados de letra penal a nivel nacional.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en APJ, Tercer Informe sobre la Impunidad en Homicidios 2010-2019. Alianza por la Paz y la Justicia, 2019. http://biblioteca.asjhonduras.com/wp-content/uploads/2020/10/Tercer-informe-sobre-la-impunidad-en-homicidios.pdf

183 APJ, *Tercer Informe sobre la Impunidad en Homicidios 2010-2019* (Alianza por la Paz y la Justicia, 2019), http://biblioteca.asjhonduras.com/wp-content/uploads/2020/10/Tercer-informe-sobre-la-impunidad-en-homicidios.pdf

c. A pesar de la caída en los homicidios[184], no parece tener justificación el hecho que no se haya incrementado la judicialización de casos. Dos razones que se aducen para la crítica sobre las bajas tasas de judicialización son: primero, una reducción de la carga de trabajo como consecuencia de la disminución de los homicidios haría presumir la liberación de más recursos para la investigación criminal; segundo, la caída que se ha producido en los casos de judicialización entre 2016 y 2019, que disminuyó de 1,006 a 875, respectivamente, coincide con una creciente inversión en seguridad, sobre todo dirigida a unidades responsables de la investigación y la judicialización de los hechos criminales —como la Agencia Técnica de Investigación Criminal (ATIC), la Dirección Policial de Investigaciones (DPI) y la Policía Militar del Orden Público (PMOP)[185]—.

d. Pese a la crítica justificada sobre las bajas tasas de judicialización, resulta positivo que las sentencias condenatorias se hayan incrementado sensiblemente durante el periodo analizado, ya que pasaron de un 25 % de los casos judicializados en 2010 a un 65 % en 2019, lo que supone un crecimiento del 160 %. Esta situación ha incidido de manera positiva en el índice de impunidad, el cual bajó en un 10 % en los últimos diez años: pasó de 96 % en 2010 a 87 % en 2019.

e. Al igual que sucede en relación con las incidencias delictivas, los agregados nacionales ocultan realidades contrastantes entre las regiones del país. Mientras la tasa de judicialización promedio nacional en 2019 fue de 21 %, en algunos departamentos se alcanzaron tasas de hasta 51 % y 73 %, en tanto que en otros se llegó a porcentajes tan bajos como el 13 % y el 9 % (véase cuadro 10). Aunque no se puede establecer relaciones de causalidad entre uno y otro indicador, sí resulta relevante a la investigación ahondar sobre la coincidencia que se presenta entre los departamentos con mayores tasas de homicidios y menores porcentajes de judicialización, y viceversa, es decir los departamentos con menores tasas de homicidios y, a la vez, menores cifras de judicialización.

Cuadro 10 Departamentos según tasas de homicidio y judicialización (2019)

Los departamentos con las más altas tasas de homicidios presentan tasas de judicialización por debajo del 25 %.		
Departamento	**Tasa de homicidios**	**Tasa de judicialización**
Cortés	61.2	13
Atlántida	56.6	9
Yoro	55.3	20
Colón	49.1	24
Comayagua	47.5	22
Olancho	46.9	13
Los departamentos con las más bajas tasas de homicidios presentan niveles de judicialización por encima del 25 %.		
Departamento	**Tasa de homicidio**	**Tasa de judicialización**
El Paraíso	26.8	38
Ocotepeque	25.2	24
Choluteca	23.4	37
La Paz	22.6	73
Valle	21.3	51
Gracias a Dios	14.7	40

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en datos de Infosegura/PNUD/USAID e IUDPAS/OVN/UNAH

184 El "Análisis sobre seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho en Honduras 2000-2019: Veinte años de frágiles avances" señala que, a partir de 2013, comienza a revertirse la tendencia al alza —que el país venía experimentando desde mediados de la década del 2000— en varios de los indicadores relacionados a la violencia, tales como la tasa de homicidios, femicidios y extorsión, las cuales fueron acompañadas por una disminución de los niveles de victimización y de la percepción de inseguridad; sin embargo las mejoras en estos indicadores no han sido suficientes para sacar al país de la categoría de los más violentos del mundo: en 2019, su tasa de homicidio fue de 45 por 100,000 habitantes, más del doble de la tasa promedio de América Latina de 21.7 y más de siete veces la tasa promedio mundial de 6.1, y la tasa de femicidios era casi el doble del promedio latinoamericano y el triple del promedio mundial.

185 APJ, *Tercer Informe.*

f. Pese a los avances significativos de Honduras en la reducción de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, el país continúa ocupando el penúltimo lugar del *ranking* del Índice Global de Impunidad (como se mostró antes). Si bien los esfuerzos que se observan en la mejora del indicador de homicidios son loables, en términos comparados, la situación de Honduras sigue siendo de rezago y fragilidad, por lo que existe espacio para la mejora.

g. Los bajos niveles de judicialización ejercen un poder disuasivo en las personas víctimas de algún delito, las cuales optan por no denunciar, lo que, a su vez, alimenta el círculo vicioso de impunidad. Según datos de 2019, un 77.6 % de quienes dijeron haber sido víctimas de algún delito optaron por no reportarlo ante las autoridades correspondientes (véase gráfico 44), lo que representa aproximadamente, 1 de cada 5 delitos cometidos en el país[186]; el resto pasa a engrosar la cifra oculta de la criminalidad.

h. Entre las razones aducidas por la ciudadanía para no denunciar, destacan que "no sirve de nada" (63.9 %), que "es peligroso" (14.2 %) o que simplemente "no tienen pruebas" (7.7 %). Además, cuando las personas denuncian, los resultados no son halagüeños. De acuerdo con el mismo estudio, del 22.4 % de personas que optó por denunciar el delito del que fueron víctimas, el 71 % declaró que no tuvo ninguna respuesta (véase gráfico 44)[187].

i. En el caso de las muertes violentas de mujeres y femicidios, la tendencia que se observa en el campo de judicialización de casos es más bien positiva y está muy por encima de la media general. Como se observa en el gráfico 45, a partir de 2010, se dio una disminución de la tasa de judicialización que alcanzó su nivel más bajo en 2013, habiendo pasado de 56 % a apenas un 22 %. Pero, a partir de entonces, los casos judicializados empezaron a crecer hasta alcanzar en 2019 una tasa de judicialización similar a la que se reportó al inicio de la serie en 2010.

La mejora que se produjo a partir de 2014 coincidió con varias medidas que el Estado impulsó, desde inicios de esa década, en lo que concierne a equidad de género y violencia contra las mujeres. Algunas que destacan son: la formulación del Plan de Igualdad y Equidad de Género 2010-2022 y del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2014-2020; la separación de la Unidad de Femicidios de la Fiscalía Especial de Muertes, para ubicarla dentro de la Fiscalía de Delitos contra la Vida (2014); la creación de la Unidad de Femicidios de la ATIC, a la cual se le asignó presupuesto propio y un grupo de 40 agentes de investigación, y del Módulo de Atención Integral Especializado (MAIE) del Ministerio Público; y la instalación en 2018 de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento a Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios (CISMVMF).

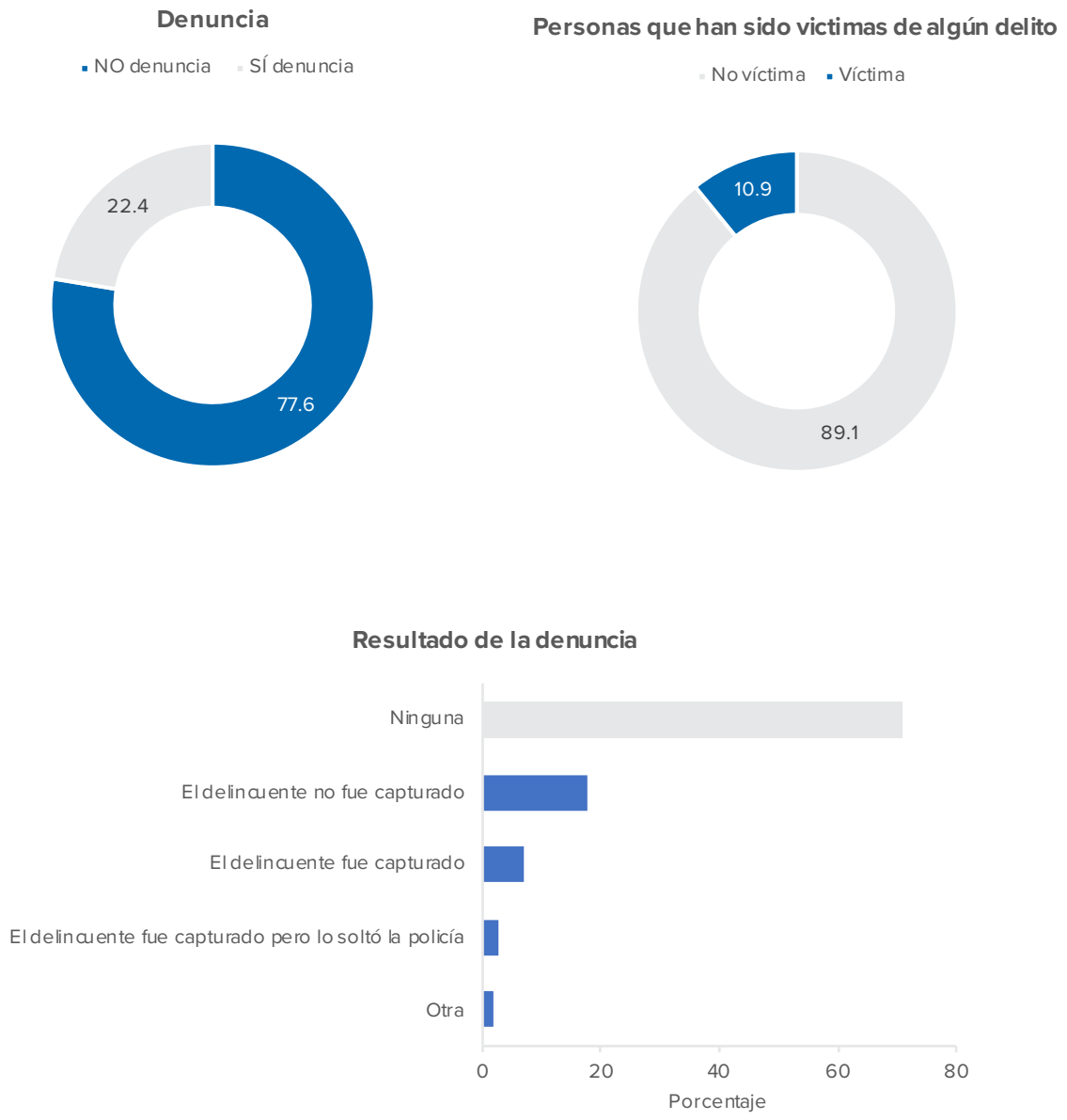
Sin embargo, pese a que la tasa de judicialización de asesinatos de mujeres se encuentra por encima de la de los homicidios, el bajo porcentaje de casos que termina siendo tipificado de "femicidio", frente al alto porcentaje que se califica con "causa desconocida", como se observa en el capítulo anterior, refleja faltantes importantes en el proceso de investigación y en el manejo de los expedientes. La preocupación sobre el tema ha sido expresada por representantes de la sociedad civil ante la CISMVMF, quienes han hecho un llamado para que se haga un seguimiento más permanente y cercano al tema por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo y del Ministerio Público, al más alto nivel, y para que se asigne más recursos a la Unidad de Femicidios del Ministerio Público y se amplíe el número de Juzgados Especializados en Violencia Domestica[188].

186 Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), *Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras: Informe 2014* (Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad [UNAH/IUDPAS], 2015).

187 IUDPAS, *Percepción ciudadana.*

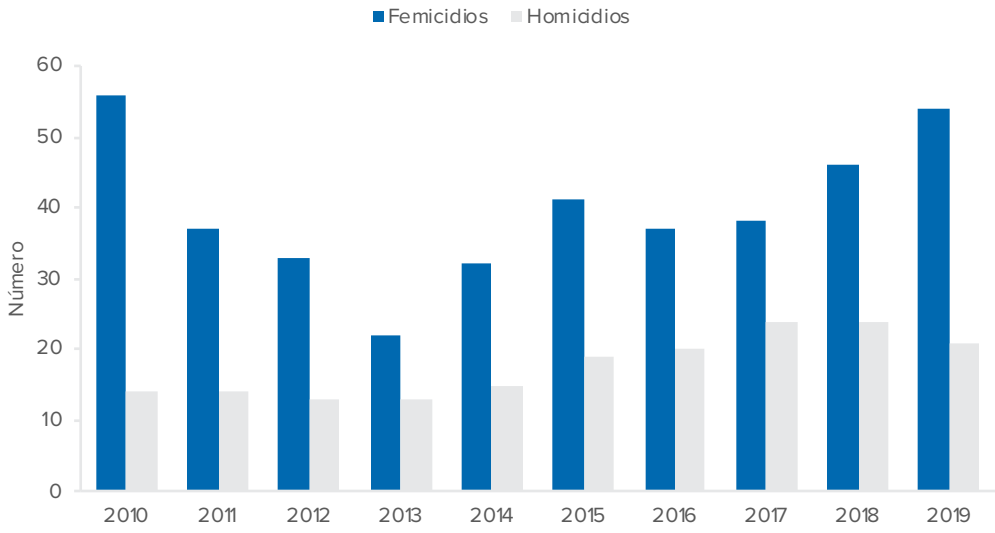
188 La posición fue dada a conocer en julio de 2019 por representantes del Centro de Estudios de la Mujer de Honduras y La Vía Campesina, organizaciones integrantes de la Plataforma 25 de noviembre y representantes de la sociedad civil ante la CIMVM.

Gráfico 44 Victimización, denuncia y resultado de la denuncia



Fuente: Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras: Informe 2014 (Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad [UNAH/IUDPAS], 2015)

Gráfico 45 Judicialización de muertes violentas de mujeres y de femicidios vis a vis judicialización de homicidios



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en APJ, Tercer Informe

Los problemas de acceso a la justicia, la ausencia de medidas de protección y la impunidad resultan aún más gravosos para ciertos colectivos y minorías como los pueblos indígenas, defensores de derechos humanos, comunicadores y la población LGBTIQ.

En el caso de los pueblos indígenas, organismos internacionales de derechos humanos han destacado problemas de falta de protección y de impunidad, lo cual atribuyen, entre otros factores, a las limitaciones de recursos financieros y humanos de entes como la Fiscalía Especial de Etnias y Patrimonio Cultural, y a la connivencia de fuerzas policiales y militares con intereses privados e incluso con el crimen organizado en los territorios indígenas[189].

Similares preocupaciones han sido expresadas por la situación del asesinato de periodistas y comunicadores que, según reportó la Fiscalía de Delitos contra la Vida de Honduras a la CIDH en 2019, de 66 homicidios reportados desde 2013, solo 36 % habían sido judicializados y apenas un 12 % habían recibido sentencias condenatorias[190].

Los niveles de judicialización e impunidad en el caso de la población LGBTI tienden a ser tan altos como la media general. Conforme a datos aportados por organizaciones de la sociedad civil, de los 373 asesinatos registrados contra miembros de esa comunidad entre 2009 y 2020, se judicializaron 79 casos, lo que corresponde a un 21 % del total; de los judicializados, 35 obtuvieron una sentencia condenatoria, lo que implica un índice de impunidad de 65.7 %[191]. Al respecto, en 2019 la CIDH informó que las personas LGBTI en el país continuaban experimentando situaciones de violencia física, psicológica y sexual, y que no contaban con un acceso efectivo a la justicia, lo que resultaba en una

189 Naciones Unidas, Asamblea General, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras* (Honduras: 2016), http://unsr.vtaulicorpuz.org/wp-content/uploads/2014/06/images_docs_country_2016-honduras-a-hrc-33-42-add-2-sp.pdf

190 CIDH, *Corrupción y derechos humanos.*

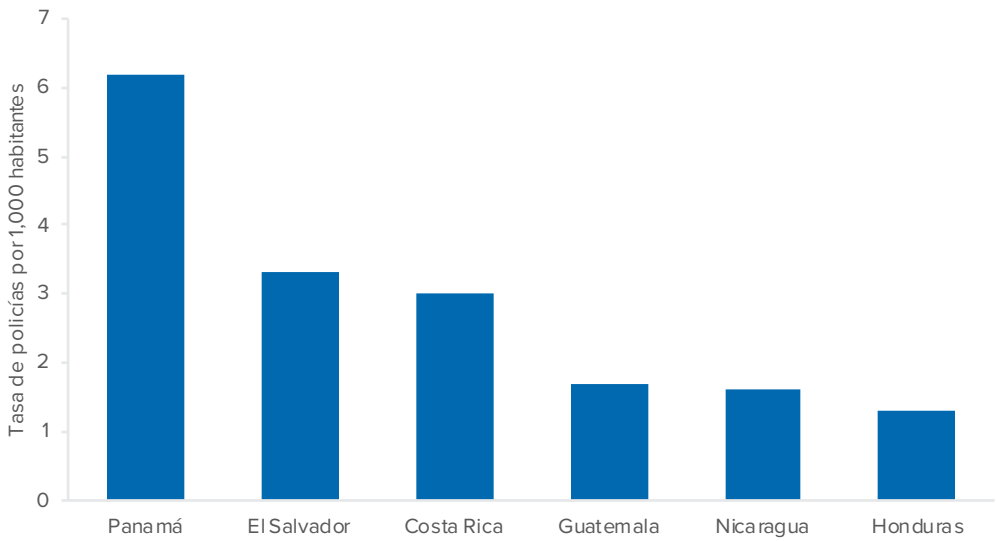
191 Red Lésbica CATTRACHAS, *Informe sobre Muertes Violentas de personas LGTTBI,* Cattrachas 2009-2020 (Tegucigalpa: CATTRACHAS, 2020), 23, https://www.cattrachas.org/_files/ugd/b262b8_ded083f6fdbf4483a56016a77b3efb8b.pdf?index=true

impunidad generalizada. A su criterio, las pocas sentencias judiciales que se han emitido no toman en cuenta las posibles motivaciones basadas en prejuicios como factor para la comisión de los crímenes, lo cual tiende a legitimar las actitudes de discriminación y odio en contra de este grupo[192].

Diversos factores de naturaleza material, funcional y política inciden en la baja judicialización y en los aún preocupantes niveles de impunidad. Entre las principales causas asociadas a estos problemas, se encuentran las de naturaleza material, como la insuficiencia de recursos humanos, financieros y técnicos a disposición de las instituciones; los de naturaleza funcional, como las zonas grises que todavía persisten alrededor de la investigación criminal dada la repartición de responsabilidades entre la Policía Nacional de Honduras (PNH) y la Fiscalía General; y los de naturaleza política, que afectan las necesarias garantías de independencia de los órganos jurisdiccionales y de la función fiscal.

En relación con los recursos asignados al sistema de seguridad y de justicia penal, si bien en los últimos años se han hecho esfuerzos significativos para incrementarlos, tal y como se observa más adelante con los presupuestos al sector seguridad, el rezago frente a otras naciones y con respecto a estándares globales sigue siendo notorio. Así, por ejemplo, mientras Naciones Unidas recomendaba la cobertura de 1 policía por cada 357 habitantes, en Honduras se disponía de 1 policía por cada 844 personas. Los datos existentes a 2015[193] en cuanto a este estándar en Centroamérica ubicaban al país en una débil posición (véase gráfico 46).

Gráfico 46 Policías por 1,000 habitantes en países de Centroamérica (2018)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos de APJ, *Línea base-Índice APJ Secretaría de Seguridad* (Honduras: s. f.), https://www.infosegura.org/wp-content/uploads/2018/01/%C3%8Dndice-APJ-SedS_baja.pdf e Infosegura/UNDP/USAID

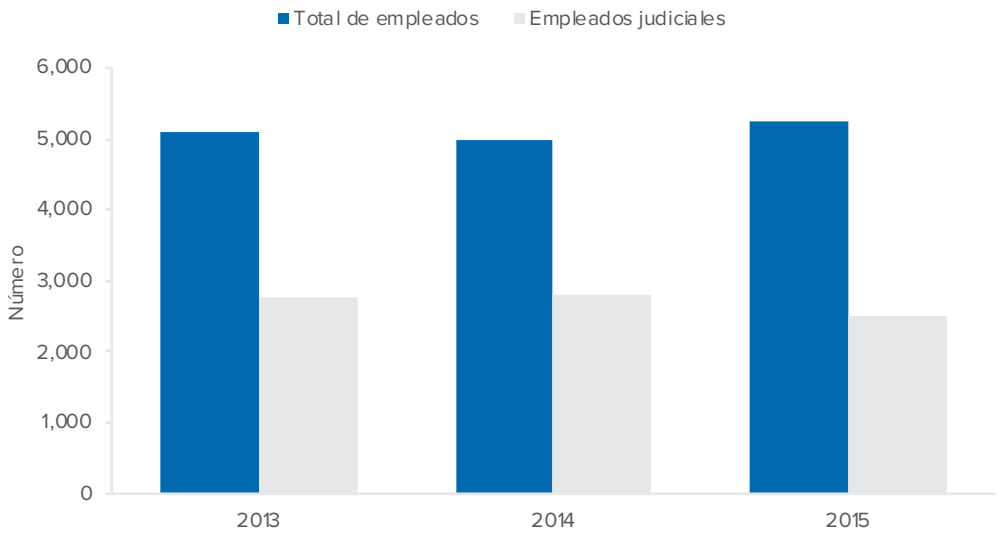
192 CIDH. *Corrupción y derechos humanos.*

193 APJ, *Línea base-Índice APJ Secretaría de Seguridad* (Honduras: 2015), https://www.infosegura.org/wp-content/uploads/2018/01/%-C3%8Dndice-APJ-SedS_baja.pdf

Por su parte, ante situaciones como la relativa a la deficiente atención de la violencia contra las mujeres, representantes de las instituciones han aducido la carencia de recursos suficientes y la falta de preparación técnica y capacitación especializada del personal. Personeros policiales han manifestado que "la carga laboral y la mora que tenemos sobrepasa a la cantidad de recursos con los que se cuentan, de tal manera que generar una respuesta pronta y positiva en las investigaciones es difícil", y agregan que "no hemos recibido ninguna capacitación en relación con muerte (sic) violentas de mujeres, y de eso (sic) debería de preocupar la superioridad"[194].

Las limitaciones de personal alcanzan especialmente a los órganos de la administración de justicia. Datos disponibles para el periodo 2013 a 2015 muestran una tendencia a la reducción del recurso humano asignado a la carrera judicial (véase gráfico 47)[195].

Gráfico 47 Personal total del Poder Judicial versus personal de la carrera judicial



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos de APJ, Línea base, e Infosegura/UNDP/USAID

En relación con la independencia de que deben gozar jueces y fiscales, la preocupación alcanza tanto a las garantías de independencia externa como interna. La violación a los principios constitucionales de separación de poderes y de independencia judicial, mediante las destituciones ilegales y arbitrarias de jueces, se ha repetido en varias ocasiones durante el periodo analizado por este informe, tal y como lo ejemplifican diversos incidentes que han sido documentados por organismos nacionales e internacionales.

Desde 2007, la Asociación de Jueces por la Democracia (AJD)[196] ha denunciado la ausencia de condiciones suficientes para garantizar el ejercicio independiente de la judicatura. En diciembre de 2012, el Congreso Nacional acordó —aunque carece de competencia para hacerlo y sin observar las garantías básicas del debido proceso— la destitución de cuatro de los cinco magistrados

194 Expediente Público, "Honduras: panorama desalentador contra las mujeres", https://expedientepublico.org/honduras-panorama-desalentador-contra-las-mujeres/
195 APJ. *Línea base*.
196 Esta es una asociación conformada por jueces, juezas y magistrados que trabajan en temas de independencia judicial, lucha contra la impunidad y la corrupción, y fortalecimiento del Estado de derecho.

integrantes de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Entre 2013 y 2014, se sucedieron varios despidos de personal judicial, que fueron denunciados por la prensa nacional como un intento de "depuración", sin observar el debido proceso que establece la ley. En abril de 2016, la Ley del Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial fue declarada inconstitucional, con lo cual se le devolvió el poder de nombramiento y destitución de jueces y magistrados al presidente de la Corte Suprema de Justicia, sin que a la fecha se haya vuelto a legislar sobre el particular, pese a las reiteradas advertencias de organismos internacionales de derechos humanos[197].

Adicionalmente diversas fuentes dan cuenta de los elevados niveles de impunidad en el país, por ejemplo, en junio la CIDH estimó una tasa de impunidad de más del 90 % para los delitos cometidos contra defensores de derechos humanos en Honduras[198]. Por su parte, WOLA estima entre el 95 % y 98 % de los crímenes contra personas defensoras permanecen en la impunidad, y menciona que persisten diversos desafíos en materia de investigación, persecución penal y sanción de violaciones de derechos humanos y crímenes contra las personas defensoras[199].

La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras: lecciones aprendidas que podrían ser elementos para fortalecer la institucionalidad del país

En el presente apartado —con el propósito de brindar elementos que contribuyan a fortalecer la institucionalidad— se presentan algunas de las lecciones aprendidas que se desprenden de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH).

La MACCIH significó un ensayo positivo en la construcción de un esfuerzo regional en el combate a la corrupción[200]. Su independencia, autonomía y compromiso fueron elementos claves para crear capacidades institucionales que previenen, persiguen y castigan adecuadamente el delito, y puso al descubierto un mecanismo alimentado por redes de corrupción que ha capturado al Estado al más alto nivel y a las instituciones que lo pueden proteger de este flagelo, mediante una estrategia verticalizada de control clientelar.

El convenio de la MACCIH solo tuvo vigencia durante cuatro años. Sin embargo, tuvo acceso a procesos y lecciones de aprendizaje que pudieron fortalecer sus capacidades inmediatas. La judicialización de casos como Red de Diputados, Pandora, Arca Abierta, Fraude sobre el Gualcarque y Narcopolítica son paradigmáticos en el combate a la corrupción, ya que sindicaron judicialmente a altos funcionarios del Estado y líderes de sectores empresariales y gremiales, y pusieron al descubierto la simbiosis de las redes de corrupción con estructuras de la criminalidad organizada. El desvelamiento de las redes de corrupción y la presentación de casos ante los tribunales de justicia, en conjunto con la UFECIC, puso en jaque a la clase política, que supo identificar que el trabajo de la misión junto con el Ministerio Público era una amenaza latente a sus intereses y a los mecanismos de suministro de las redes de corrupción enquistadas en el Estado.

197 La más reciente advertencia fue formulada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su Informe sobre Derechos Humanos 2020, presentado en marzo de 2021. Véase CIDH, Corrupción; y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en Honduras Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Honduras* (OACNUDH, 2021), https://oacnudh.hn/wp-content/uploads/2022/03/TRADUCCION-NO-OFICIAL_-INFORME-DEL-ALTO-COMISIONADO-DE-LAS-NACIONES-UNIDAS-PARA-LOS-DERECHOS-HUMANOS-SOBRE-LA-SITUACION-DE-LOS-DERECHOS-HUMANOS-EN-HONDURAS.pdf

198 CIDH, Situación de los derechos humanos en Honduras.

199 Washington Office on Latin America (WOLA), Protección de los derechos humanos en Honduras, Evaluando la Capacidad Estatal de Proteger y Promover los Derechos Humanos, 2019 https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Derechos-Humanos-HN-ESP-4.6.pdf

200 Cabe señalar que la presente Administración solicitó, al Secretario General de la ONU, la creación de una Comisión Internacional contra la Corrupción e Impunidad en Honduras (CICIH). El Subsecretario General de la ONU para Europa, Asia Central y América en asuntos políticos fue asignado como contraparte en la instalación de la CICIH.

El blindaje de las redes de corrupción en Honduras y su efecto en el convenio de la MACCIH limitó el rol de esta misión, esa resistencia de parte de algunas instituciones hondureñas para realizar cambios sustantivos en el andamiaje preventivo del combate a la corrupción[201]. Las actividades investigativas de la MACCIH debieron estar acompañadas de un proceso de acción en el fortalecimiento del Estado de derecho y de una estrategia de prevención sólida que tuviera como efecto la formulación de reformas profundas al sistema de justicia y de la Administración pública.

Al finalizar la experiencia, la sostenibilidad del proceso se vio afectada por la falta de seguimiento de las iniciativas de prevención y atención de la corrupción, incluyendo el robustecimiento de los mecanismos de contrapesos y controles efectivos, impactando en el Estado de derecho.

Se puede deducir que los hallazgos sobre la justicia, la transparencia y el Estado de derecho tienen elementos en común:

a. Existe un proceso de debilitamiento sustancial de las instituciones encargadas de administrar la justicia y de proveer a la sociedad servicios públicos de calidad centrados en las personas. La consolidación del clientelismo político y la corrupción en el interior de estas instituciones indica una preocupante debilidad democrática frente a las responsabilidades del Estado enmarcadas en el contrato social y frente al respeto irrestricto a los derechos humanos. Como efecto, los círculos de impunidad se incrementan y provocan un desfase en los balances constitucionales y en la tutela efectiva de protección de los sectores en condición de vulnerabilidad.

b. La MACCIH ha alcanzado avances en materia de casos judicializados en conjunto con la UFECIC (UFERCO), que demuestran que existen capacidades desarrolladas para perseguir y castigar los delitos asociados a la corrupción y los desafíos que sostienen requieren de acciones orientadas al seguimiento de los avances en materia judicial y a potenciar la calidad de la gestión pública transparente con servicios públicos centrados en las personas.

c. La imposición y la opacidad en estos procesos debilitan la institucionalidad, colocando en precario los mecanismos de tutela de los derechos humanos, especialmente el derecho a la justicia, la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana.

d. El mecanismo de estrechar los espacios de acceso a la justicia y ensanchar el radio de la impunidad coloca en una situación precaria a los sectores más vulnerables expuestos a una violencia multidimensional, especialmente las mujeres, indígenas, afrodescendientes, niñez y defensores de derechos humanos y del ambiente que, más de ser peticionarios del resarcimiento de derechos vulnerados, son víctimas de un sistema de justicia que invisibiliza intencionalmente sus reclamaciones y los revictimiza al omitir el castigo, la reparación y la no repetición de violaciones a las libertades y dignidad del ser humano, extremo que tiende a potenciar de forma significativa la fractura del paradigma de desarrollo humano como piedra angular para la evolución integral de las sociedades.

e. La protección de los jueces y fiscales debe ser una prioridad para el Estado de Honduras, con el fin de garantizar la autonomía y la independencia de los operadores de justicia. Esta obligación legal constituye un elemento central en la formulación del Estado de derecho y el desarrollo

201 Al respecto, puede consultarse Charles T. Call, *Un éxito fugaz: El legado de la Misión internacional contra la corrupción en Honduras* (Washington, DC: Center for Latin American Studies, 2020), https://flacso.unah.edu.hn/dmsdocument/10260-legado-maccih-2020-spanish-pdf

integral de la sociedad, al procurar establecer mecanismos efectivos de acceso a la justicia, que es la piedra angular en la construcción de modelos democráticos con características de participación ciudadana, igualdad y equidad. El abandono de esta agenda puede producir un fraccionamiento en la estructura medular del Estado que, sin la funcionalidad efectiva de los agentes judiciales y fiscales, coloca en situación de precariedad a los sectores vulnerables del país e implementa una trayectoria de agotamiento de la confianza y la legitimidad en las instituciones que tienen como responsabilidad la salvaguarda de los derechos humanos y las libertades individuales y colectivas de la sociedad.

3.4.6. Desafíos del Sistema de Justicia[202]

"La tendencia que hemos tenido en muchos países de politizar la justicia o de judicializar la política no ha servido ni siquiera para garantizar los propósitos de quienes están debilitando y desconociendo a la democracia. Semejante modelo no es sostenible".

Martin Torrijos, expresidente de Panamá, Taller Internacional de Estado de Derecho para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022

Al igual que muchos países de Latinoamérica, el sistema de justicia hondureño enfrenta varios desafíos para mejorar el acceso a la justicia.

a. El primer desafío consiste en repensar la cultura de relacionamiento de las instituciones judiciales con la sociedad. Los sistemas de justicia tienden a actitudes pasivas frente a la conflictividad y las tensiones sociales, actuando como receptores de los conflictos que son llevados a los tribunales. En la nueva normalidad, el sistema de justicia debe salir proactivamente a contener los conflictos, a acercarse a las personas con problemas jurídicos y necesidades legales insatisfechas, y a explorar y transitar los territorios donde transcurren las tensiones. Así podrá actuar e incidir también sobre los conflictos que no son judicializados pero que, igualmente, afectan la conflictividad social y merman la convivencia pacífica. Esto implica pasar de una cultura centrada en la demanda ("mesas de entradas pasivas") a un modelo de intervención que ponga el énfasis en la oferta proactiva de servicios judiciales como estrategia de contención a la conflictividad social ("despliegue territorial").

b. Un segundo desafío consiste en diseñar políticas de acceso a la justicia centradas en las personas. Conceptualmente, esto va en sintonía con el mandato de la Agenda 2030 de "no dejar a nadie atrás". Pero, en términos de los nuevos paradigmas de gestión pública e innovación institucional, significa que el diseño de políticas públicas debe incluir en todas sus etapas a los usuarios, beneficiarios o ciudadanos. Poner en el centro a las personas en las reformas de acceso a la justicia implica un cambio cultural y político para los tomares de decisiones del sistema judicial.

c. Otro desafío consiste en desplegar estrategias de modo articulado con otros poderes y agencias del Estado. Las alianzas serán clave para el éxito de las políticas y estrategias de acceso a la justicia. Esto no solo por la eficiencia de la inversión sino también por la creciente superposición de funciones y responsabilidades. La necesidad de coordinar las modalidades de intervención se torna indispensable, especialmente en medio de una pandemia de las dimensiones

202 Este subapartado se basa principalmente en los hallazgos del documento del PNUD, *Innovación, resiliencia y transformaciones urgentes hacia una justicia inclusiva en América Latina y el Caribe*, ya citado.

del COVID-19. El acceso a la justicia es un fenómeno complejo de naturaleza multidisciplinaria y multidimensional, por ende, requiere un abordaje interinstitucional. Si bien los poderes judiciales son la fuerza motriz, deben interactuar más y de manera continua con agencias e instituciones de otras áreas del Estado y de la sociedad civil, manteniendo siempre la independencia y respetando la separación de poderes. Dada la gravedad del contexto actual, se debe hacer especial énfasis en la coordinación entre todos los actores para asegurar una adecuada protección a los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad.

d. Los poderes judiciales y demás instituciones con responsabilidades en materia de acceso a la justicia tienen la oportunidad de señalar la urgencia y la prioridad en materia de género. Resulta de vital importancia que los planes de acción frente al COVID-19 incluyan mensajes explícitos que indiquen al público que la administración de justicia y el Estado de derecho no se suspenden durante los períodos de aislamiento o distanciamiento social[203]. En tal sentido, se debe asegurar la continuidad de los servicios de justicia aun en situaciones en las que haya restricción a la movilidad de jueces, juezas y personal del sector, a través de mecanismos digitales y remotos. Esto es de vital importancia porque la pandemia y el encierro forzoso agudizan los riesgos de sufrir violencia de género, ya que las mujeres conviven con sus agresores y el confinamiento aumenta el impacto de los "estresores agudos", como por ejemplo las dificultades económicas o la pérdida del empleo, en hombres ya de por sí violentos.

e. De la continuidad del servicio de justicia depende en muchos casos el acceso efectivo a pensiones de manutención y alimenticias, a servicios de protección y refugios, y a asistencia sicológica. Estas prestaciones deben mapearse para así disponer las medidas necesarias que aseguren su continuidad y para tener una dimensión real de las implicancias económicas y sociales del efectivo acceso a la justicia para las mujeres.

f. Una necesidad del Poder Judicial de Honduras es la mejora en la capacidad de funcionamiento de la estructura jurisdiccional y administrativa del Poder Judicial, a través del establecimiento de la eficiencia y la efectividad en el funcionamiento del área jurisdiccional para satisfacer la demanda de los usuarios de una forma expedita, oportuna y de calidad, a través de acciones específicas tales como: revisar y estructurar la competencia territorial y por materia; diseñar e implementar modelos de organización, funcionamiento y gestión de los despachos judiciales en materia de impartición de justicia; y juzgar y ejecutar lo juzgado —lo que conlleva a crear instancias especializadas para dar una mejor respuesta y facilitar el acceso a la justicia, con énfasis en la transparencia y en la disminución del rezago judicial, así como el acceso a la misma de grupos vulnerables contenidas en las 100 Reglas de Brasilia[204] que tienen como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, directa ni indirecta, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que les permitan el pleno reconocimiento y goce de los derechos humanos que les son inherentes ante los sistemas judiciales—.

203 UN Women, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women, 2020 https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406 citado en PNUD, *Innovación, resiliencia y transformaciones.*

204 XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, "Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad" (Brasilia: 2008), https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf

g. Mejorar el funcionamiento del sistema de justicia penal requiere de datos válidos para dimensionar los problemas y diseñar, implementar y evaluar el impacto de las políticas[205]. Aunque el país ha registrado considerables avances respecto a la implementación de un sistema de estadísticas judiciales[206], persisten desafíos para mejorar la producción desagregada de estadísticas en todas las entidades del sector justicia.

h. Algunos de los déficits estructurales más comúnmente reportados y que atraviesan todas las instituciones que forman parte de la cadena de justicia (Policía Nacional de Honduras, Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría Pública, Instituto Nacional Penitenciario) son:

- Recurso humano insuficiente y limitaciones en la formación y reclutamiento de profesionales (falta de capacidades técnicas para la realización de pericias y sobrecarga de trabajo, especialmente)[207].

- Problemas de coordinación que generan duplicidad de actuaciones: los esfuerzos iniciales de coordinación interinstitucional han dado paso al surgimiento de una serie de instancias que no han sido eficaces en la coordinación de los actores ni cuentan con la legitimidad para alzarse como instancias únicas de coordinación. Por ello, se propone disponer de marcos normativos claros, recursos para que el ente coordinador pueda cumplir sus funciones, centros de justicia (CEIN) que faciliten la logística, sistemas de información adecuados e interconectados, así como estadísticas consolidadas[208].

- Déficit de infraestructura y logística, y limitaciones presupuestarias[209].

Como se reconoce en el documento "Innovación, resiliencia y transformaciones urgentes hacia una justicia inclusiva en América Latina y el Caribe"[210], antes de la pandemia, los sistemas de justicia de la región ya padecían serios desafíos en la prestación de sus servicios, que reducían o impedían el acceso a la justicia.

Fenómenos como la mora, la congestión de casos, la falta de cobertura territorial y la ausencia de capacitación en temas de alta incidencia social —como la violencia de género— son solo algunos de los desafíos que la administración de justicia en la región acarrea desde hace décadas[211]. Algunas de estas problemáticas se han visto agravadas o profundizadas por la suspensión de servicios durante los meses que han durado las medidas de cuarentena y distanciamiento social. Además de las demoras y la congestión, los tribunales enfrentan desafíos como: (a) la incapacidad para solucionar necesidades específicas de los usuarios; (b) la ausencia de recursos especializados para tratar temas de creciente incidencia social como la delincuencia juvenil y el consumo de drogas; (c) la existencia de procesos y legislación que inhibe a los jueces administrar los casos adecuadamente, y que impide la gestión del flujo de casos en materia criminal; (d) la falta de intercambio de conoci-

205 PNUD-Infosegura, *La percepción de los ciudadanos sobre el sistema de justicia penal en Centroamérica y el Caribe*, inédito.
206 Especialmente del módulo de estadísticas judiciales que el Poder Judicial de Honduras, con el apoyo del PNUD y la USAID, a través del Proyecto Regional Infosegura, ha puesto en marcha. De esta manera, se han digitalizado y sistematizado 37,530 expedientes con información de 454 órganos jurisdiccionales que incluyen los ingresos, resoluciones, expedientes de ejecución e información de los facilitadores judiciales, para el período 2017-2021. Al respecto puede consultarse PNUD, "Innovador módulo de estadísticas judiciales para mayor transparencia, participación y colaboración", https://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/presscenter/articles/2022/inovador-modulo-de-estadisticas-judiciales-para-mayor-transparen.html
207 PNUD, "Estudio sobre Eficacia de la Justicia Penal", [inédito].
208 PNUD, "Estudio sobre Eficacia".
209 PNUD, "Estudio sobre Eficacia".
210 PNUD, *Innovación, resiliencia y transformaciones,* 70-71.
211 UNDP, "Towards a modern administration of justice. A needs assessment of the Judicial system in nine Caribbean countries", 2020, 32; PNUD, *Innovación, resiliencia y transformaciones.*

mientos entre funcionarios judiciales y administradores de las cortes; y (e) la ausencia de profesionales especializados en los tribunales.

El informe de Pathfinders "Justicia para todos y la emergencia de salud pública", en el cual se examinan las prioridades más urgentes que la emergencia de salud pública plantea a las personas líderes de la justicia a nivel mundial, señala que hoy es más crítico que nunca preservar la independencia de las instituciones, acercar los servicios judiciales a las personas que más lo necesitan, alentar el involucramiento constructivo entre el sistema formal y las alternativas locales, y hacer frente a las raíces de las causas de la injusticia que han dejado a las personas y a las sociedades en un estado de vulnerabilidad respecto al impacto más amplio de la pandemia[212].

El PNUD en América Latina y el Caribe propone una serie de lineamientos (algunos de los cuales se presentan en el recuadro 11) y una hoja de ruta para garantizar el pleno funcionamiento de los servicios de justicia y, por ende, el acceso a la justicia para todos los sectores de la población.

Recuadro 11 Hacia una justicia inclusiva con innovación y resiliencia

La pandemia del COVID-19 ha generado una crisis global de dimensiones nunca antes vistas. Su impacto inmediato se hizo evidente en materia de salud pública, pero sus consecuencias a mediano y largo plazo más importantes serán en materia económica y social.

En este contexto, se postula el potencial del acceso a la justicia como dispositivo de contención a las necesidades jurídicas. Más aún, se sugiere que, ante una dislocación política, económica y social, el acceso a la justicia puede tener un efecto de contención al tejido social, sometido a una tensión extrema por la agudización de los patrones históricos de conflictividad.

El PNUD reafirma su compromiso con el acceso a la justicia, destacando la necesidad de un esfuerzo renovado en el ODS 16. Para ello, los actores del sector de justicia deben trabajar juntos para adoptar un enfoque holístico y centrado en las personas para resolver los problemas de justicia que apremian a los países de la región.

- La agenda de reformas propuestas por PNUD para consolidar el acceso a la justicia, aumentar la inclusión social y proteger los derechos humanos es sólida y relevante, pero no es ajena a desafíos y riesgos. Temas como la transformación institucional de los poderes judiciales, la promoción de la innovación, el uso de los datos y sistemas de información como insumo vital para el diseño de políticas y la toma de decisiones, y la rejerarquización de la agenda de género como pilar de la reforma institucional de los poderes judiciales son pioneros, disruptivos e inexplorados en el sector justicia. Esto requiere de acciones coordinadas entre los distintos actores de los sistemas de justicia, los gobiernos y los organismos internacionales, que apunten a: i) generar conocimiento en los casos que corresponda, validar experiencias y documentar casos exitosos, ii) diseñar dispositivos y herramientas para transferir dichos conocimientos a los sistemas de justicia, iii) promover la articulación entre todos los actores para impulsar una agenda de reformas coherente, y 4) gestar amplios consensos y el involucramiento a largo plazo de la comunidad internacional para garantizar la sostenibilidad de las reformas.

212 Pioneros para sociedades pacíficas, justas e inclusivas, *La justicia en una pandemia - Primer documento informativo: Justicia para todos y la emergencia de salud pública* (Nueva York: Centro de Cooperación Internacional, 2020), 10, https://www.justice.sdg16.plus/_files/ugd/6c192f_6a2327a3d9fd4d51b9c41264197c9b4e.pdf

- La innovación en justicia es innovación en gobernabilidad y, por extensión, en el desarrollo. La pandemia del COVID-19 ha expuesto las debilidades estructurales de las instituciones públicas y privadas. El funcionamiento de los sistemas de justicia no ha sido la excepción. El acceso a la justicia se ha visto afectado por las medidas de confinamiento al impedir la consecución de una justicia pronta y cumplida. La agenda de reformas apunta a aprender de las prácticas innovadoras orientadas a lograr que las instituciones de justicia sigan funcionando, aun cuando sea necesario volver a declaraciones de estados de emergencia.

- El COVID-19 ha puesto a prueba las capacidades institucionales de los sistemas de justicia de América Latina y el Caribe, lo que también significa una oportunidad para ingresar a un proceso de transformación institucional para responder con más eficiencia a las demandas crecientes de acceso a la justicia, así como para tener un rol central en la definición de políticas públicas del sector. Para ello es necesario que los sistemas de justicia prioricen el fortalecimiento de sus capacidades de innovación, gestión de proyectos, generación de datos, evaluación y seguimiento, con el fin de convertirse en protagonista en el diseño y transformación de sus principales políticas.

- Promover la creación de programas de innovación en los poderes judiciales, fomentando la interacción con los demás actores del sistema de justicia y con organizaciones de sociedad civil y la academia. Para ello, se puede seguir el ejemplo de la experiencia del Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación (#Juslab) en la Ciudad de Buenos Aires, que implicó la creación de laboratorios ciudadanos en gobiernos subnacionales y laboratorios de innovación y tecnologías en instituciones académicas. Se puede también instaurar premios y concursos para la detección de casos de innovación judicial, como lo han hecho Chile y Argentina, así como aprender de los modelos de promoción de la innovación pública diseñados para el sector público a lo largo de la región.

- Iniciar una revolución de datos para mejorar el acceso a la justicia. Para ello, se requerirán desarrollar sistemas estadísticos y políticas de gobernabilidad de datos, algo casi inexistente en las instituciones judiciales de la región. En ese sentido, los poderes judiciales y los gobiernos deben trabajar de manera concertada para diseñar estrategias que permitan cubrir los vacíos existentes en materia de datos, aprovechando las ventajas de las nuevas tecnologías. Un ejemplo de lo que se puede realizar es lo que viene ejecutando CariSECURE, una iniciativa conjunta del PNUD y USAID, que propuso mejorar las políticas públicas del Caribe vinculadas a la delincuencia juvenil y la violencia mediante el uso de datos y sistemas de información de calidad comparables, confiables y a escala nacional. Contar con este tipo de datos y sistemas de información permitirá a los países caribeños, entre otras cosas: i) producir de manera independiente datos y sistemas de información creíbles para el análisis de las tendencias del crimen y ii) generar análisis de políticas públicas de calidad basados en evidencia.

- El momento que vive el mundo, en especial América Latina y el Caribe, invita a la reflexión acerca de la importancia de entender el acceso a la justicia como un pilar del desarrollo y la inclusión social. Los nuevos desafíos que los países de la región tienen por delante resaltan la necesidad de trabajar en la resiliencia de sus sistemas de justicia para que estos puedan de responder a la nueva normalidad. Por ello, la crisis generada por la pandemia debe entenderse como una oportunidad para lanzar una nueva generación de reformas programáticas, pensadas de manera articulada y con apoyo de los distintos sectores relacionados con la provisión del servicio de justicia.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano 2022 con base en *Innovación, resiliencia y transformaciones urgentes hacia una justicia inclusiva en América Latina y el Caribe* (Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020), 70-71, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/UND-RBLAC-VersionEspanol1DIC.pdf; Augusto Rey y Gloria Manzotti, *Transformaciones urgentes hacia una justicia inclusiva con innovación y resiliencia, 15 de enero de 2021, https://www.undp.org/es/latin-america/blog/transformaciones-urgentes-hacia-una-justicia-inclusiva-con-innovaci%C3%B3n-y-resiliencia*

3.5. Hacia una justicia inclusiva: garantizar la igualdad de oportunidades a través de las políticas sociales

Como se menciona al inicio del presente capítulo, la justicia, además de ser un derecho en sí misma, es un elemento habilitador de otros derechos[213] y es, quizás, el medio más importante para lograr la inclusión social[214].

Por ello, en este capítulo sobre la justicia, se incorporan las políticas sociales como un elemento innovador y necesario para entender el Estado derecho y la justicia. En este apartado, este tema se aborda desde la perspectiva estatal, bajo la definición de que el Estado identifica, diseña e implementa las políticas sociales, con fin de propiciar mejores condiciones de vida de la población. En ese contexto, dentro del concepto de protección social, se analizan y se incorporan los temas de educación y salud. La conexión es directa porque una protección social universal asegura el desarrollo humano de la población vía la educación, la salud y el empleo definido por salarios justos.

3.5.1. Políticas sociales: El desafío de garantizar el pleno goce de los derechos

El Estado de derecho cumple una función esencial: garantizar los derechos humanos y constitucionales de todas las personas que viven dentro de su territorio. Es el tipo de Estado que concentra el poder, la legitimidad y la legalidad necesarias para hacer efectivo y real el disfrute y el ejercicio universal de derechos.

En la actualidad la política social es entendida como el conjunto de objetivos, mecanismos normativos y reguladores, sistemas y entidades fundadas en los derechos humanos, por las cuales el Estado crea oportunidades a las personas y fortalece condiciones de equidad e integración social.

La política social de un Estado se constituye de, al menos, los siguientes elementos: (a) el contenido específico de los servicios, prestaciones y protecciones sociales; (b) la financiación para garantizar la ejecución de tal política; (c) la inclusión en la misma de quienes carecen de recursos; (d) el aseguramiento de individuos, familias y grupos contra determinados riesgos; y (e) la protección de quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad específicas[215].

El Estado, en su condición de garante de los derechos, libertades y dignidad del ser humano, interviene con sus políticas para construir justicia social. Al hacerlo, procura condiciones de mayor equidad en la distribución de la riqueza y el poder, así como atención, cuidado y protección a la población vulnerable.

La distribución de la riqueza, el acceso a educación de calidad y servicios de salud efectivos, seguridad ciudadana, vivienda y protección social son en esencia derechos que, al reducir los márgenes de inequidad, afianzan la democracia al volver a los ciudadanos y ciudadanas menos desiguales en derechos y condiciones materiales. Su exigibilidad y ejecución fortalece la confianza entre gobernados y gobernantes. En esta perspectiva, las políticas sociales, al satisfacer derechos, son un elemento básico de la gobernanza democrática.

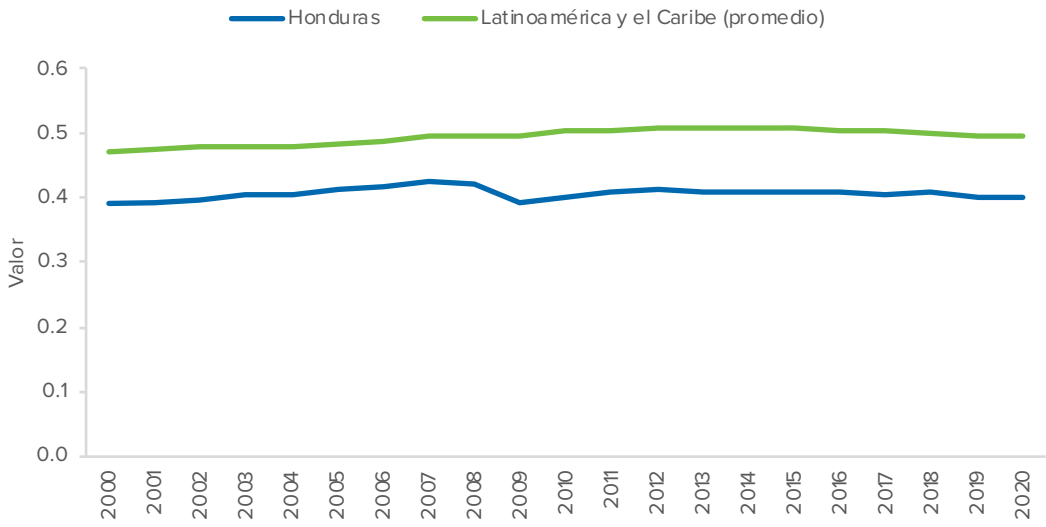
213 Organización de las Naciones Unidas para Promover la igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres/UN Women), PNUD/UNDP, UNODC, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH/OHCHR), *Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres* (2018), 2, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/Toolkit%20WA2J%20SPA.pdf

214 PNUD, *Innovación, resiliencia y transformaciones,* 14.

215 CEPAL, *Políticas hacia las familias, Protección e Inclusión Social* (Bogotá: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2005).

De acuerdo con el subíndice "derechos sociales e igualdad" del Índice del Estado Global de la Democracia (elaborado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral [IDEA Internacional]), que denota la medida en que se ha logrado el bienestar básico (seguridad social, salud y educación) y la igualdad política y social entre los grupos sociales y los géneros muestra que, aun durante la mayor parte del primer decenio del período de análisis, en el que Honduras presenta los puntajes más elevados en cuanto a derechos sociales e igualdad, se sitúa siempre por debajo del promedio para América Latina y el Caribe, distancia que incluso se hizo mayor en la última década, como se observa en el gráfico 48.

Gráfico 48 Índice del Estado Global de la Democracia: derechos sociales e igualdad en Honduras (2000-2020)



Fuente: World Bank, GovData360, s. f., https://govdata360.worldbank.org/indicators/he57016cd?country=HND&indicator=42090&viz=line_chart&years=2000,2020&compareBy=income, con base en IDEA International, The Global State of Democracy Indices

Además, datos del PNUD y Latinobarómetro de las Américas señalan que 7 de cada 10 hondureños consideran que el acceso a la salud y la educación es injusto[216]. Estos porcentajes son ligeramente superiores en relación con el promedio regional.

Los siguientes subapartados presentan la situación y principales tendencias de los sistemas de protección social, salud y educación en el país, tres áreas claves para lograr la inclusión social.

3.5.2. La protección social: pieza clave de la justicia y el desarrollo humano[217]

El concepto de protección social ha sido explorado desde diferentes perspectivas. No existe una única definición de lo que significa, y, dependiendo del contexto o la organización que lo defina, diferentes aspectos serán o no incluidos.

216 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*.

217 Este apartado se basa en el documento "Protección social para América Latina", elaborado por Mónica Pinilla para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022, documento que forma parte de la Colección de Desarrollo Humano.

Desde una perspectiva de derechos humanos, la protección social implica que se debe garantizar los derechos sociales y económicos de toda la población[218]. Esta perspectiva incluye aspectos relevantes que van más allá de las medidas convencionales de asistencia social, seguridad social y policías laborales, y busca que las políticas sociales encaminadas en este tema se basen en los mismos principios de los derechos humanos, bajo principios de no discriminación, integralidad, institucionalidad, transparencia y universalidad[219].

Las estrategias y programas de protección social pueden agruparse en tres categorías principales: seguridad social (contributiva), asistencia social (no contributiva) y reglamentación del mercado de trabajo. Los programas de seguro social, incluidos los sistemas de salud y de pensiones, abarcan a la población inscrita en el sector laboral formal que contribuye o ha contribuido a los sistemas. La asistencia social incluye todas las políticas, programas y estrategias cuyo principal objetivo es reducir los riesgos sociales y económicos de las personas vulnerables y pobres[220].

La "seguridad social" se define como la serie de programas que proporcionan protección en aquellas contingencias relacionadas con el ciclo de vida: maternidad, tercera edad o aspectos como desempleo o enfermedad. Por otro lado, la "asistencia social" se refiere a aquellas acciones que proporcionan apoyo a las personas que viven en pobreza. Este tipo de programas se financia por medio de impuestos, mientras que la seguridad social es sufragada con contribuciones de los trabajadores y sus empleadores[221].

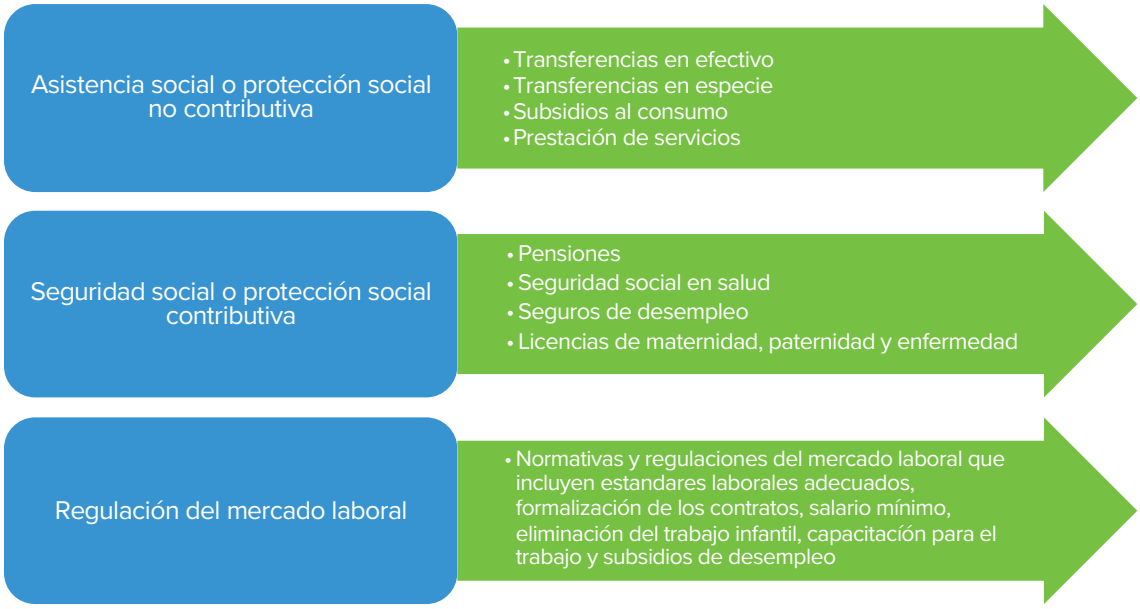
Por último, las políticas del mercado laboral buscan garantizar el bienestar de los trabajadores y extender los derechos laborales a las diferentes organizaciones. Igualmente, proteger a los trabajadores de los riesgos asociados al desempleo y fomentar el trabajo decente[222]. Las acciones en este ámbito incluyen todas aquellas estrategias cuyo objetivo es la formalización del empleo, la garantía de los derechos de sindicalización y seguridad en el trabajo, al igual que todas las regulaciones en contra del trabajo infantil y las normativas de salario mínimo[223].

El concepto de protección social está altamente asociado con la reducción del riesgo y la vulnerabilidad, y el apoyo a los más pobres. La protección social se define como aquellas "acciones públicas tomadas en respuesta a niveles de riesgo de vulnerabilidad y privación que se consideran socialmente inaceptables dentro de una determinada política o sociedad"[224]. En este contexto, la protección social reconoce que la pobreza es una condición dinámica que se ve afectada negativamente por los riesgos económicos, sociales, sanitarios y de otro tipo. En el caso de la protección social no contributiva, se han diseñado varios programas que buscan la reducción de la vulnerabilidad y, más importante, la pobreza de las poblaciones. Estos incluyen transferencias en efectivo —como por ejemplo la renta básica temporal estimada por PNUD para garantizar un ingreso mínimo para

218 Simone Cecchini et ál. (eds.), *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización Libros de la CEPAL, N° 136* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015).
219 Simone Cecchini et ál. (eds.), *Instrumentos.*
220 Armando Barrientos and David Hulme, "Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution", *Brooks World Poverty Institute* BWPI Working Paper 30, March 2008; Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011).
221 Fabio M. Bertranou, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (eds.), *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2002).
222 Armando Barrientos and David Hulme, "Social Protection."
223 Simone Cecchini (comp.), *Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019*) (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019).
224 Tim Conway, Arjan de Haan and Andy Norton (eds.), *Social Protection: New Directions of Donor Agencies* (London: Department of International Development, 2000), 5.

personas vulnerables en 132 países en desarrollo y cuya cobertura en el caso de América Latina y el Caribe oscila entre 378 a 521 millones de personas[225]—, las ayudas en especie, subsidios al consumo, promoción de servicios y empleos de emergencia[226]. El diagrama 15 presenta un resumen de las principales áreas de protección social y sus acciones.

Diagrama 15 Áreas de protección social y sus acciones



Fuente: Adaptado de Simone Cecchini (comp.), *Protección social universal en América Latina y el Caribe.* Textos seleccionados 2006-2019 (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019)

Es importante resaltar que, sin importar la perspectiva utilizada para definir "protección social", los tres pilares básicos de este concepto se mantienen. Sin embargo, el concepto de "protección social" está ligado al de "política social", el cual incluye aspectos relacionados con educación y salud. De hecho, el concepto de protección social está relacionado con el tipo de Estado que se tenga y la definición de los roles del mercado, la familia, la comunidad y el Estado. La interacción entre estos actores es determinante en los cambios que se han dado en los sistemas de protección social desde el siglo XIX.

Esping-Andersen[227] presentó una tipología de los Estados de bienestar de Europa occidental. Los países se clasificaron en tres tipos: conservador, liberal y socialdemócrata. A pesar de la importancia de esta tipología, no puede ser explícitamente adaptada a los países de la región. Sin embargo, podrían identificarse varias características de los Estados de bienestar conservadores y liberales.

Previo a la década de los ochenta, la prestación de servicios sociales y la protección del empleo estaban estratificadas y segmentadas. La familia y otras instituciones desempeñaron un papel importante en la prestación del bienestar.

225 Al respecto, puede consultarse George Gray Molina and Eduardo Ortiz-Juarez, Temporary Basic Income: *Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries* (New York: UNDP, 2020), https://www.undp.org/publications/temporary-basic-income-tbi#modal-publication-download

226 Simone Cecchini (comp.), *Protección social.*

227 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990).

No obstante, solo los trabajadores del sector formal de la economía tenían acceso a los servicios de seguridad social, haciendo que el régimen de bienestar fuera conservador-informal[228].

En las décadas de los ochenta y los noventa se dio lugar a cambios estructurales en la producción y prestación de servicios de bienestar en la región latinoamericana. Como resultado, el mercado era el principal proveedor de servicios de seguridad social, y la identificación de los riesgos sociales era una característica para la prestación de seguros. Solo los trabajadores formales tenían acceso al seguro social, y la principal red de seguridad para los trabajadores informales era la familia y, en algunos casos, las organizaciones no gubernamentales (ONG)[229].

Los regímenes de bienestar en América Latina han sido descritos como "truncados". Las causas más relevantes son la prestación segmentada y estratificada de servicios y la exclusión de las personas más vulnerables. De hecho, durante décadas los servicios y programas de protección social estaban dados únicamente mediante el mercado laboral formal y para trabajadores con ciertas características. La población de las zonas rurales era ignorada[230].

Aunque en las últimas décadas ha aumentado la cobertura de programas de protección, especialmente de asistencia social a la población más pobre y vulnerable, este acceso es todavía limitado y un alto porcentaje de la población no tiene ninguna cobertura, dado que no ha contribuido a la seguridad social o no se encuentra dentro de los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad. Este enfoque de inclusión social se fundamenta en un sistema de protección y uno de cuidados basado en servicios públicos de calidad cercanos a la ciudadanía. En este caso, los altos niveles de informalidad del mercado laboral han sido un aspecto fundamental que ha limitado el aumento de la cobertura de los sistemas de protección social ha dejado a un porcentaje importante de la población desprotegida ante riesgos o choques socioeconómicos o medioambientales.

La protección social en Honduras

La normativa nacional en Honduras en la Constitución reconoce el derecho a la seguridad social para las personas con incapacidad para el trabajo y a subsidios relacionados con la maternidad, la vejez, la orfandad, los accidentes, la enfermedad y otras contingencias que afecten a los individuos y que limiten su capacidad de participar activamente en el proceso de producción. De igual manera, la Carta Magna reconoce la obligación que tiene el Estado, los trabajadores y los empleadores de contribuir al seguro social.

La Ley Marco de Protección Social de 2015[231] era la legislación que regulaba el sistema del país (hasta su derogación en 2022). Dicha ley establecía la necesidad de generar pisos de protección social que cubrieran a diferentes grupos vulnerables y en diferentes situaciones, y también reconocía la necesidad de contar con un sistema que va más allá de la seguridad y la asistencia social,

228 Según Armando Barrientos ("Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime," in Ian Gough, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis, and Graham Room (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Cambridge: Cambridge University* Press [August 2004]): 121-168), en el régimen de bienestar, podría describirse tanto como conservador-informal. La principal diferencia es dónde se pone el énfasis. Conservador-informal puso el énfasis en el tipo y la estructura de las instituciones que producen bienestar. Informal-conservador hizo hincapié en la población restringida que estaba cubierta por el sistema.

229 Armando Barrientos. "Latin America."

230 Armando Barrientos, "Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America", *Economy and Society 38(1)* (30 Jan 2009): 87-108; Armando Barrientos, "On the Distributional Implications of Social Protection Reforms in Latin America" Working Paper No. 2011/69, *Finland: World Institute for Development Economics Research* (November 2011); Armando Barrientos, Jasmine Gideon and Maxine Molyneux, "New Development in Latin America's Social Policy", *Development and Change*, 39(5), 759-774 (28 October 2008); Armando Barrientos and Leonith Hinojosa-Valencia, "A review of Social Protection in Latin America", *Institute of Development Studies* (June 2009).

231 Decreto 56-2015, Diario Oficial La Gaceta, 2 de julio de 2015, No. 33,771, Honduras.

e incorporaba aspectos relacionados con el acceso a servicios de salud y a la vivienda. Durante su vigencia la Ley Marco no fue implementada en su totalidad.

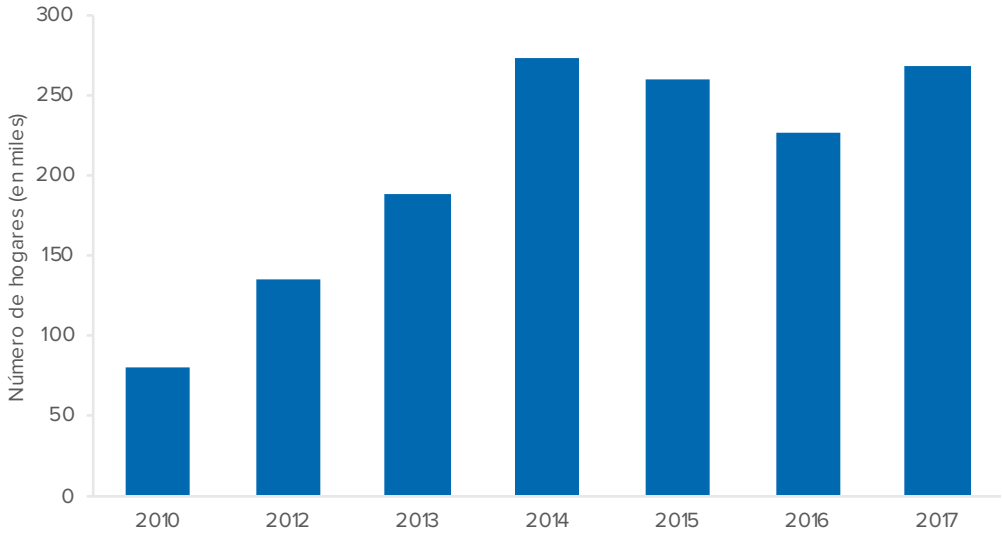
Honduras pertenece al grupo de países con sistemas de protección social más jóvenes o con baja cobertura, los cuales se caracterizan por tener una estructura demográfica, más bien joven (con una edad promedio de 29.3 años), en donde la tasa de fecundidad continúa siendo alta y la esperanza de vida es relativamente baja. Asimismo, presenta sistemas laborales débiles, con un porcentaje bajo de población en el sector formal de la economía (para más detalles, véase capítulo 1).

La asistencia social en Honduras

La pobreza en Honduras es multidimensional, es decir, no solo se restringe a la falta de ingreso. Como se expuso en la sección primera del informe, alrededor de 1.2 millones de personas se encontraban en situación de pobreza multidimensional en 2019[232].

Como respuesta, se han llevado a cabo diferentes esfuerzos de asistencia social, entre los que se encuentra el programa Bono Vida Mejor (vigente al 2021), el cual tuvo como objetivo romper la transmisión intergeneracional de la pobreza en el país. Se trata de una transferencia condicionada para hogares con niños y niñas menores de 18 años escolarizados. Para 2019, el programa cubría a más de 260,000 hogares con una transferencia de 10,000 lempiras anuales. La entrega se realizaba cada dos meses. La principal fuente de información utilizada para identificar a los beneficiarios es el Registro Único de Participantes (RUP), el cual, en su última actualización (2019), incluía más de un millón y medio de hogares, lo que equivale al 40 % más pobre de la población en Honduras (véase gráfico 49).

Gráfico 49 Número de hogares cubiertos por el programa Bono Vida Mejor (2010-2017)



Fuente: Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS)

232 Equipo del Informe de Desarrollo Humano de Honduras con información del INE (consultar más detalles sobre las fuentes de información en las notas técnicas del Informe de Desarrollo Humano 2022).

El Bono Vida Mejor incluyó cuatro tipos de beneficios: un bono de nutrición, uno de salud, uno de educación y uno básico. Dependiendo del bono que recibe el hogar y de sus características, se tienen montos de transferencias variables entre zonas rurales y urbanas. Por ejemplo, el bono básico para el 2016 estaba entre USD 174.8 en la zona rural y USD 151.3 en la zona urbana.

Es importante resaltar que Honduras no cuenta con pensiones no contributivas y presenta una baja cobertura del bono para personas con discapacidad. Esta transferencia para personas con discapacidad y el Bono Vida Mejor eran hasta hace poco los programas de asistencia social más importantes del país.

La seguridad social en Honduras

En Honduras, el sistema de seguridad social contributivo está altamente fragmentado, pues se compone de varios sistemas de previsión social que se administran a través de diferentes instituciones públicas.

El sistema con mayor número de afiliados lo administra el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el cual otorga prestaciones de asistencia médica, monetarias de enfermedad y de maternidad (bajo el régimen de Enfermedad y Maternidad) y prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (bajo el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte). En paralelo, cinco instituciones otorgan prestaciones de invalidez, vejez y muerte para colectivos determinados a saber: (a) el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios Públicos (INJUPEMP), (b) el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA), (c) el Instituto de Previsión Militar (IPM), (d) el Instituto de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH) y (e) el Instituto de Previsión Social del Periodista (IPP)[233].

Atendiendo las recomendaciones del modelo tripartito de la OIT, que define el diálogo social como todo tipo de negociación, consulta o sencillamente intercambio de información entre representantes del gobierno, trabajadores y empleadores, sobre asuntos de interés común relativos a políticas económicas y sociales[234], en el 2002, se publicó en el Diario Oficial La Gaceta, el Decreto Ejecutivo No. PCM-016-2001, a través del cual el Poder Ejecutivo creó el Consejo Económico Social (CES), como una entidad de diálogo social adscrita a la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, integrado por los sectores empresarial, sindical, campesino y gubernamental. Dentro de la esfera de sus competencias, se estableció principalmente el estudio de asuntos relativos a la política salarial, la política de empleo e inversión, la política educativa, la política de seguridad social, capacitación y formación profesional y el mejoramiento de la calidad de la vida de los trabajadores[235].

Este modelo incluye un proceso de reformas a la institucionalización de la seguridad social y las pensiones, como ha sucedido en muchos países latinoamericanos[236]. Su mayor efecto ha sido el debilitamiento institucional que, asociado a otros factores, determina la limitada accesibilidad de los contribuyentes a los bienes y servicios que brinda el Seguro Social.

233 Oficina Internacional del Trabajo, *Honduras. Informe al Gobierno: Análisis de la legislación hondureña de seguridad social seguridad social* (norma mínima), 1952 (núm. 102) (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2014), https://www.social-protection.org/gimi/gess/www.ilo.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=46317

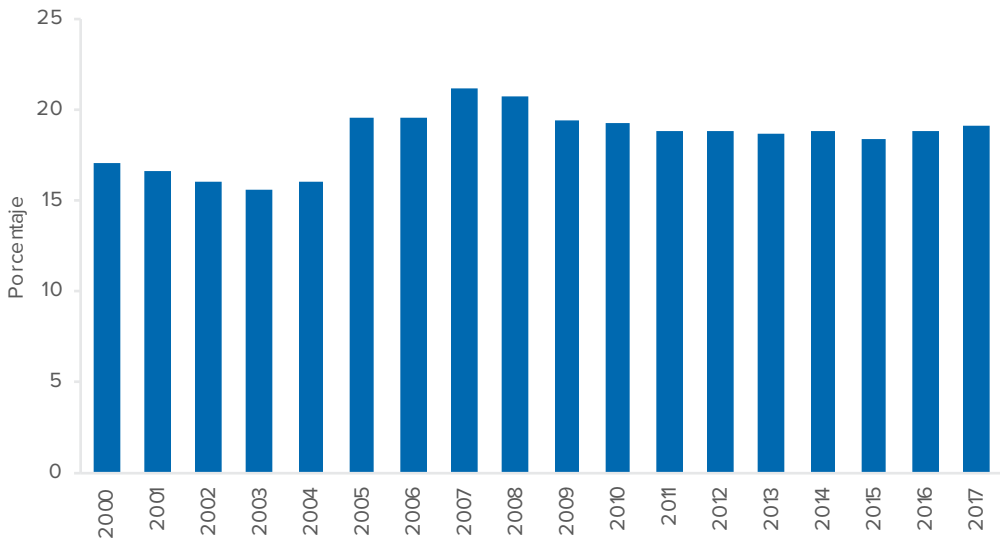
234 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *El diálogo social y el tripartismo (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo [OIT],* 2020).

235 Para más información sobre el Consejo Económico y Social (CES), ver http://www.ces.hn/SobreNosotros.html

236 Yesenia Martínez García, *La seguridad social en Honduras: Actores sociopolíticos, institucionales y raíces históricas de su crisis* (Honduras: Editorial Guaymuras, 2015).

Adicionalmente, entre 2010 y 2019 alrededor del 80 % de la población económicamente activa se encontraba laborando de manera informal[237], aspecto que ha limitado la expansión de la seguridad social. Honduras se caracteriza por tener la tasa de cobertura más baja en pensiones contributivas de la región. Tan solo el 19.1 % de los asalariados/ocupados aportaban al sistema pensional en 2017, porcentaje que solo ha tenido un aumento de dos puntos porcentuales desde 2000 (véase gráfico 50).

Gráfico 50 Porcentaje de ocupados/asalariados que aportan a un sistema de pensión (2000-2017)



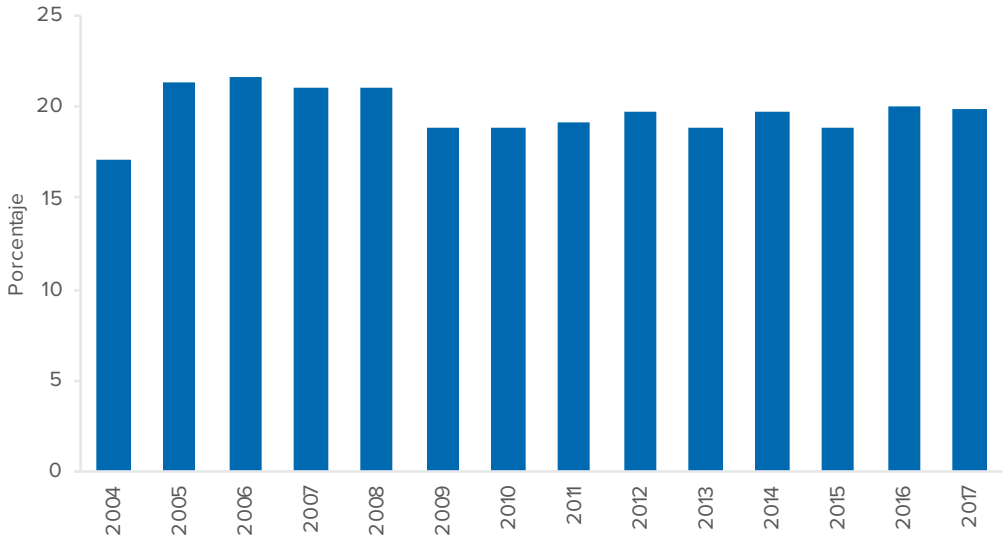
Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Alberto Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina* (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2019)

Cuando se analiza la cobertura ocupacional del sistema de pensiones hondureño, se encuentra que del total de la población ocupada tan solo el 19.9 % cotizaba a un sistema de pensiones en 2017, lo que coloca al país en el tercer lugar en la región, después de Bolivia y Guatemala (véase gráfico 51).

Asimismo, se encuentra que la tasa de cobertura varía de manera importante entre quintiles de ingreso, entre los cuales el más alto es el que mayor cobertura presenta (39 %). Es importante resaltar que la tasa de cobertura del quintil más bajo es menor que el 1 % de la población económicamente activa de este grupo[238].

237 Andrés Ham y Sergio Membreño-Cedillo, "¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?, UNDP LAC Working papers series", 2021 con base en las Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) del 2010-2019.
238 Alberto Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones.*

Gráfico 51 Cobertura ocupacional del sistema de pensiones de Honduras



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Alberto Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones*

Cuando se analizan los aportes monetarios a instituciones de previsión social (IHSS, INPREMA, INJUPEMP, IPM e INPREUNAH, entre otras), se encuentra que en los últimos años los aportes recibidos por cada una han crecido de manera relativa y absoluta (con excepción de los gremios o colegios profesionales, véase cuadro 11). Los fondos privados de pensiones (AFP) y otros fondos de pensiones estatales son los dos con mayor crecimiento en el número de cotizantes entre 2018 y 2019 (81.6 % y 28.8 %, respectivamente).

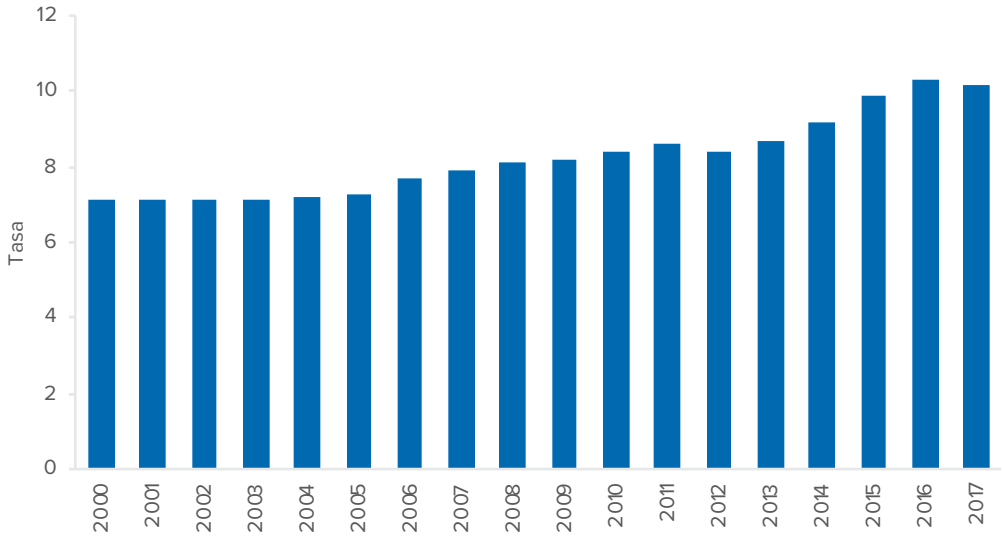
Cuadro 11 Contribución en dólares a instituciones de previsión social (2018-2019)

Cotizantes en:	2018	2019	Crecimiento Variación relativa
IHSS	25,181	26,343	4.6 %
RAP	7,567	8,316	9.9 %
INJUPEMP o INPREMA o IPM	4,578	4,865	6.3 %
Seguro médico privado	4,143	4,419	6.7 %
Previsión social de gremio o colegio profesional	2,369	2,356	-0.6 %
Fondo privado de pensiones (AFP)	268	487	81.6 %
Otros fondos de pensiones estatales (UNAH, BCH, etc.)	100	129	28.8 %

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en datos de INJUPEMP, IMPREMA, IHSS, AFP, IMPREUNAH y BCH

Finalmente, cuando se analiza la tasa de cobertura de la población en edad de pensionarse, como se muestra en el gráfico 52, se encuentra que tan solo el 10 % en este grupo tiene acceso a una pensión contributiva, porcentaje que es el menor en América Latina.

Gráfico 52 Tasa de cobertura de la población en edad de pensionarse Honduras (2000-2017)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Alberto Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones*

La seguridad social enfrenta obstáculos que impiden su pleno desarrollo en la sociedad hondureña, entre los que se incluyen:

1. *La intervención de los políticos en la gestión de las instituciones de seguridad social*. Esta es la causa principal de acciones de corrupción por saqueo de los fondos que las instituciones recaudan de sus contribuyentes. Los partidos políticos y elites de poder han hecho un botín de las instituciones que regulan e implementan la seguridad social en Honduras, y se han adueñado de gran parte de sus fondos de pensión. También han llevado la corrupción a la adquisición de infraestructura, prestación de servicios y venta de insumos médicos. El mayor escándalo de corrupción en el IHSS fue en el período de gobierno 2010-2014, cuando se develaron actos de saqueo a gran escala. Para hacerlo, se provocó una acentuada debilidad institucional por fraccionamiento de los equilibrios de poder dentro del IHSS y la falta de auditoría por los entes fiscalizadores del Estado. La instalación de la MACCIH estuvo asociada a las líneas de investigación derivadas de este caso.

2. *La consolidación de un modelo mercantil.* Este vulnera derechos económicos sociales y culturales que no deberían ser objeto de comercio, coloca en una seria precariedad la accesibilidad a las prestaciones sociales y demás derechos colectivos de que goza la sociedad. El premio Nobel de Economía (1972), Kenneth Arrow, considerado padre de la economía en salud, demostró que esta no debe someterse a las fuerzas del mercado, pues hacerlo causaría grave daño a los enfermos y a los grupos vulnerables. Él abordó el tema desde el enfoque económico vinculado con las decisiones sociales[239].

239 Jorge Valle, Privatización de los servicios de Salud en Honduras, 2016, Tegucigalpa: Facultad de Ciencias Médicas, UNAH.

3. *El avance del modelo autocrático en detrimento de la democracia.* El debilitamiento institucional que produce la trayectoria vertical en el ejercicio del poder también permea sectores que forman parte del engranaje del sistema de seguridad social. Obreros y empresarios han cedido espacios de participación en los organismos tripartitos y se han alejado de una agenda social, para ser partícipes de una estrategia de cooptación de las instituciones públicas. Esto lo demuestra el caso presentado por la UFECIC/MACCIH, denominado "Licitación fraudulenta del Seguro Social"[240].

4. *La incertidumbre jurídica, que debilita la capacidad funcional de las instituciones*. La colisión jurídica existente entre la Ley del Seguro Social de 1959 y la Ley Marco de Protección Social es un hecho que produce una inestabilidad institucional y un fraccionamiento polarizante en la prestación de servicios. El afianzamiento de Juntas Interventoras en la dirección del IHSS mediante el Decreto Ejecutivo PCM-No. 011-2014, igual que en otros institutos de previsión (INPREMA, INPREUNAH, INJUPEMP), solo demuestra la pérdida de la capacidad real de autogobierno y la debilidad institucional en favor de la elite de poder, que aplica la estrategia de gobiernos paralelos para ejercer dominio y control sobre estas instituciones.

5. *La falta de transparencia y acceso a la información pública en las instituciones de Seguridad Social*. Este elemento limita el concepto de Estado de derecho, al limitar el acceso ciudadano a la información sobre la Seguridad Social.

6. *La falta de cobertura e integración de un sistema único de salud.* El segmento de la población laboralmente activa que tiene una cobertura mínima por un sistema de seguridad social en Honduras alcanzó el 8.3 % en 2010, y el 12.1 %, en 2019. Al desagregar estos datos, se puede inferir que un alto porcentaje de población, en concreto la que se ubica en la economía informal y la desempleada, no tiene un sistema de cobertura. Con esto, se representa la vulneración a un derecho colectivo que es esencial para reconfigurar el paradigma del desarrollo humano. La adopción de modalidades de trabajo por hora[241] y la subcontratación temporal son un ejemplo tangible de la degradación sistemática de los derechos colectivos en favor del capital.

7. *La precarización de la estructura pública y los servicios de seguridad social*, inducida por la corrupción de alto impacto, junto con un andamiaje normativo que protege la intervención privada distorsionando el derecho transversal y progresivo a la seguridad social, restringiendo el acceso de la mayoría de la población.

8. *La Ley Marco de Protección Social debiera ser la herramienta principal para fortalecer, modernizar y ampliar la cobertura de los servicios que brindan los institutos de seguridad social, jubilaciones y pensiones.* Sin embargo, en la práctica, se ha convertido en un mecanismo que sustenta el ejercicio vertical del poder, al erosionar la independencia y la autonomía funcional de estas instituciones que tienen adheridas redes clientelares que asfixian los capitales de fondos de pensión para ubicarlos en megaproyectos hidroeléctricos o de infraestructura, encareciendo la atención médica y los servicios de jubilación de los derechohabientes.

9. *La atención subrogada de la seguridad social* ha tenido algunos efectos negativos en Chile y Colombia, que obligaron a los Estados a reformular sus políticas y retornar a un sistema pú-

240 Fuente: UFECIC-MP/MACCIH-OEA, Comunicado de Prensa C-076/18, 2018, https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-076/18

241 Decreto 354-2013 del 31 de marzo de 2014, publicado en La Gaceta No. 33393

blico con mayor cobertura y con mejores mecanismos de accesibilidad y control. Los actores privados son fundamentales para consolidar el sistema público de seguridad social, pero estos deben estar sometidos a las reglas que se derivan de los derechos individuales y colectivos de las personas, y no de políticas que impulsan la acumulación de capital, en detrimento de la dignidad humana. En el gráfico 22 del capítulo 2, se puede observar cómo los países con un Estado de derecho más fortalecido muestran mayores niveles de desarrollo humano. Estos dos indicadores reflejan que, para que exista un desarrollo sostenible de los individuos y la sociedad, debe también existir un Estado de derecho fortalecido, bajo parámetros de solidez democrática y respeto de los derechos humanos.

En general, se evidencia que el sistema de protección social de Honduras se caracteriza por ser de baja cobertura en los campos de seguridad y asistencia sociales. Presenta fallas importantes en el número y tipo de programas existentes, los cuales cuentan con una baja cobertura y con recursos insuficientes para lograr una expansión vertical u horizontal de estos esfuerzos.

Aparte, durante el proceso de implementación de la Ley de Seguridad Social, debe estar aparejado el fortalecimiento de los sistemas de información, los cuales son fundamentales para garantizar su adecuada ejecución. El establecimiento de este ordenamiento de protección social se relaciona de manera directa con la posibilidad que tiene el mismo de poder identificar, seguir y graduar a los beneficiarios; de igual manera, de conocer a qué servicios o programas tienen acceso los individuos, y de saber si existen duplicidades. Por esto es por lo que se vuelve fundamental poder contar con un sistema de información de mayor cobertura, con una actualización constante y con herramientas de focalización multidimensionales —como el índice de vulnerabilidad elaborado por PNUD en 2020[242]— que permite identificar a la gente que generalmente no es priorizada. De esta manera, se podrá conocer las necesidades de toda la población.

Al mismo tiempo, el sistema de protección social en Honduras debe aumentar la cobertura del sistema contributivo, ante todo los aportes a pensiones por parte de los trabajadores cuentapropistas o en la agricultura. Esto se convierte en uno de los mayores retos que tendrá el sistema, pero igualmente será una de las medidas con mayor efecto en la protección de los individuos, dado que proporcionará recursos para incrementar la cobertura a la población en momentos de alta vulnerabilidad. En la búsqueda del logro de este mismo objetivo, diferentes países de la región han implementado estrategias para fomentar el aumento del número de cotizantes al sistema, por ejemplo, Costa Rica ha promovido que los trabajadores cuentapropistas tengan la obligación de cotizar a la Caja de Seguridad Social costarricense.

La expansión de los sistemas de protección social es un desafío que enfrentan muchos países de la región, de bajo y mediano ingreso. Remontarlo dependerá de la posibilidad de poder implementar un sistema que cuente con la suficiente capacidad fiscal para poder incrementar la cobertura, pero también que cuente con sistemas de información que le permitan hacer la adecuada identificación de los beneficiarios y la coordinación de los diferentes programas. Del mismo modo, deberá contar con la capacidad técnico-administrativa para poder diseñar y ejecutar nuevos programas que busquen cubrir a grupos vulnerables (como las personas con discapacidad, niños y niñas, y población migrante).

242 En el marco del apoyo técnico brindado al gobierno de Honduras, el PNUD Honduras diseñó un algoritmo de focalización denominado "Índice Multidimensional de Vulnerabilidad", que pretende priorizar las transferencias a aquellos en mayor riesgo de enfrentar los efectos económicos adversos de la pandemia y las políticas de contención. Al respecto puede consultarse Mónica Pinilla-Rocancio, y Andrés Ham, *Focalización de transferencias a población vulnerable por el COVID-19 en Honduras* (Honduras: PNUD, 2021), https://www.undp.org/content/dam/rblac/notas-de-politica/undp-rblac-NotadePolitica1-Honduras-ES.pdf

En este sentido, la Ley de Seguridad Social de Honduras es un paso importante para la implementación del sistema de protección social. Sin embargo, es fundamental realizar cambios que garanticen la capacidad fiscal y operativa del sistema, la adecuada identificación y caracterización de beneficiarios, y la existencia de programas con una cobertura universal que incluyan a las personas y grupos con mayores niveles de vulnerabilidad.

Los sistemas de seguridad social representan una inversión importante en el bienestar de los trabajadores y de la comunidad en su conjunto, al tiempo que facilitan el acceso a la educación y la formación profesional, la nutrición y otros bienes y servicios esenciales. En conjunción con otras políticas, la seguridad social mejora la productividad y la empleabilidad y contribuye al desarrollo económico. Igualmente, ayuda a los empresarios y a las empresas a mantener una fuerza de trabajo estable y adaptable. Por último, fortalece la cohesión social y contribuye así a construir la paz social, sociedades inclusivas y una globalización justa, garantizando condiciones de vida decentes para todos[243].

En el cumplimiento de las políticas sociales y acciones de desarrollo para alcanzar los ODS hay una brecha que se ensancha, según muestran los datos desagregados[244]. La principal causa de esta laguna es estructural y está relacionada con el crecimiento excluyente e insuficiente para el desarrollo humano[245]. De lo anterior se infiere que la organización y la estructura económico-política de la sociedad no contribuye a generar una cultura de respeto a derechos humanos y equidad de género. Tampoco favorece la sana gobernanza y no ha sido capaz de detener la destrucción e impulsar la recuperación de los equilibrios ambientales.

Tales condiciones conducen a fenómenos sociales, como la migración irregular compulsiva.

Las políticas sociales son ejecutadas en forma limitada[246]. Se potencian estructuras excluyentes y cada vez más distantes de la agenda social, incapacitando a las instituciones para echar a andar las propuestas de desarrollo.

243 OIT, "Normas internacionales del trabajo sobre la seguridad social", https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--es/index.htm

244 De acuerdo con el *II Informe Nacional Voluntario de la Agenda 2030: de la recuperación al desarrollo sostenible,* la tasa de alfabetismo de la población en el país era de aproximadamente 88 % (2015), mientras que el promedio de la región es de aproximadamente 94 % y, en algunos países (Chile, Costa Rica, entre otros), llega al 99 %. Asimismo, la brecha entre el sector urbano (94 %) y el sector rural (81.28 %) es sustancial. Además, la escolaridad es en promedio de 7.8 años promedio (EPMHPM) y la calidad de la enseñanza es deficiente, especialmente en lo referente a la preparación de los jóvenes para el mercado laboral. Como ya se ha mencionado, los problemas en materia de educación están entre los principales factores que determinan el lento avance en la reducción de la pobreza de los hogares y en el rompimiento del ciclo de transferencia intergeneracional de la misma. Las personas que tienen educación superior logran un ingreso que equivale a más de 5 veces versus al de quienes no tienen ningún nivel de educación. En el área de la salud, los datos muestran que las condiciones de cobertura de los servicios y las condiciones de morbilidad de la población hondureña no revelan mayores cambios. La tasa de fecundidad en Honduras es superior al promedio de América Latina, al igual que la tasa de crecimiento de la población por cada 1,000 habitantes, lo que genera mayor presión sobre la oferta institucional de servicios públicos. Persisten problemas que afectan el desarrollo y el bienestar general de la población, tales como las alta tasas de mortalidad materna, mortalidad infantil y neonatal, así como la desnutrición crónica, entre otros. Ver Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CNAODS), *II Informe Nacional Voluntario de la Agenda 2030: De la recuperación al desarrollo sostenible* (Tegucigalpa: 2020).

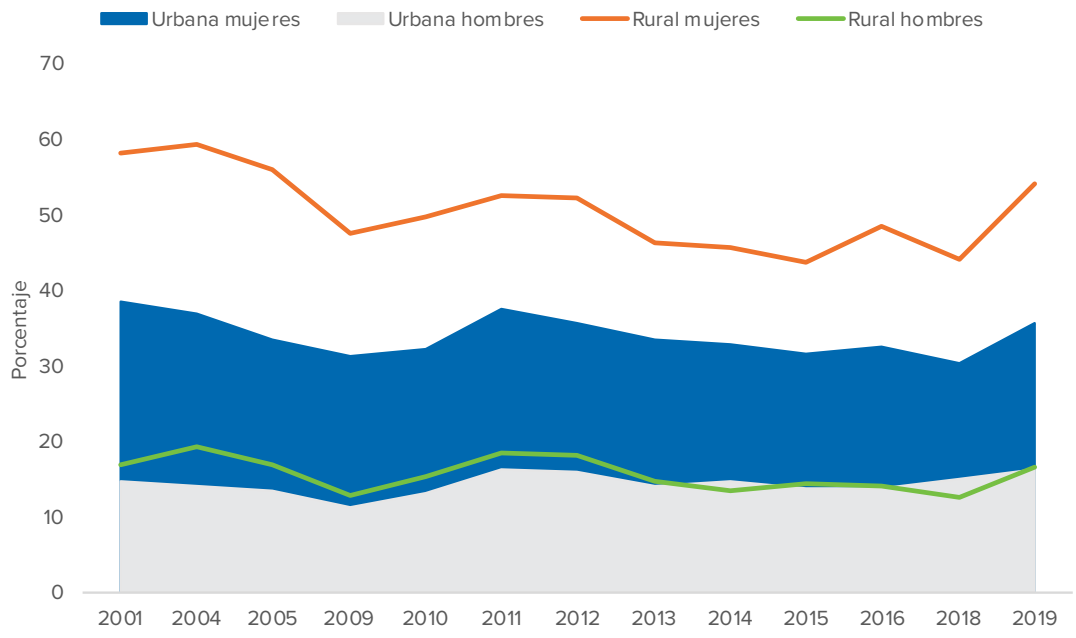
245 Las tendencias muestran que a pesar de que la economía hondureña ha crecido a una tasa promedio de 3.9 % anual entre 2010 y 2019 (con base en datos del Banco Central de Honduras), este, como se menciona antes, ha tenido escaso impacto en reducir las desigualdades y la pobreza. Al analizar la distribución del ingreso por quintiles, se evidencia que, a lo largo de los últimos años, el quintil de ingreso más alto ha acumulado más del 50 % del ingreso y, aunque se ha visto una ligera reducción a lo largo de los años acompañado de un ligero incremento en el ingreso acumulado para el quintil más bajo, es importante resaltar que el quintil más bajo tan solo acumuló el 3.6 % del ingreso total del país en el 2019, comparado con el 52.2 % del quintil más alto en el mismo año (véase Banco Mundial, "Indicadores de desarrollo", https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators). El crecimiento económico tampoco se tradujo en suficiente empleo ni en empleo de calidad: la informalidad laboral se ha mantenido constante en 80 % (véase Andrés Ham y Sergio Membreño-Cedillo, *¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?* [Honduras: UNDP, 2020], con base en las Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples del lapso 2010-2019 y datos del Banco Central de Honduras). Las tasas de desempleo relativamente bajas entre el 2001 y 2010 (aproximadamente 4.4 % en 2001 y 3.9% en 2010), se fueron incrementando paulatinamente, elevándose hasta 7.4% en 2016, para luego reducirse hasta 5.7 % en los años posteriores, de acuerdo con datos de las Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples del INE de Honduras).

246 En el capítulo 5 del informe, se muestra que las capacidades multidimensionales del Estado son un prerrequisito para el desarrollo humano y la transformación.

La brecha pone de evidencia las desigualdades estructurales que afectan en mayor medida a grupos poblacionales y zonas geográficas excluyendo de oportunidades de desarrollo a los sectores que históricamente han estado en condición de vulnerabilidad, como las mujeres, niños, niñas, personas de la tercera edad, indígenas y pueblos afrodescendientes.

Como muestra el gráfico 53, a nivel nacional, para 2019, el 43 % de las mujeres hondureñas (de 15 años y más) no perciben ingresos propios comparado al 16.5 % de los hombres, muy por arriba de los promedios de ALC (28.6 %) y la subregión de Centroamérica (35.1 %)[247].

Gráfico 53 Honduras: Población sin ingresos propios por sexo y área geográfica (2001-2019[1])



1 Último año disponible.

Fuente: Carolina Ávalos, "Análisis de Desigualdad, Género e Institucionalidad en Honduras" en PNUD, *Colección de desarrollo humano para la transformación, 2022*, con base en CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2019

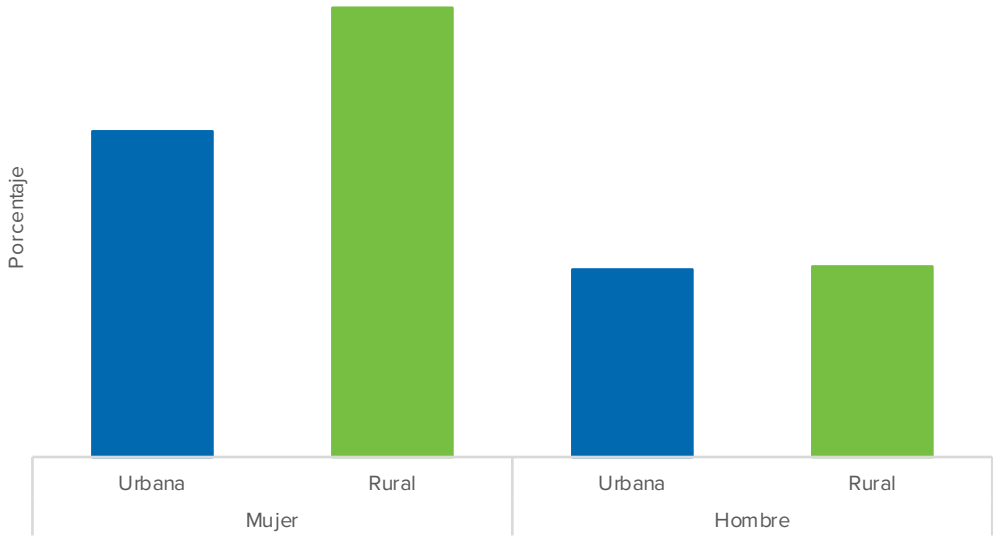
Esta situación es más crítica a nivel rural y en el grupo de mujeres jóvenes (15 a 24 años), como se observa en el gráfico 54.

Asimismo, en Honduras se observa una múltiple discriminación por ser mujer e indígena y joven. Si se compara su tasa de participación económica del 14.8 (y si además es rural desciende a 12.3) con la de un hombre no indígena, esta última es 6 veces mayor[248] (como se observa en el gráfico 55).

247 De acuerdo con los datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL (véase CEPAL, "Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica).

248 Carolina Ávalos, Análisis de Desigualdad, Género e Institucionalidad en Honduras en PNUD, Colección de desarrollo humano para la transformación, 2022, con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe, datos del Censo XVII Censo de Población y VI de Vivienda, INE, 2013, Honduras.

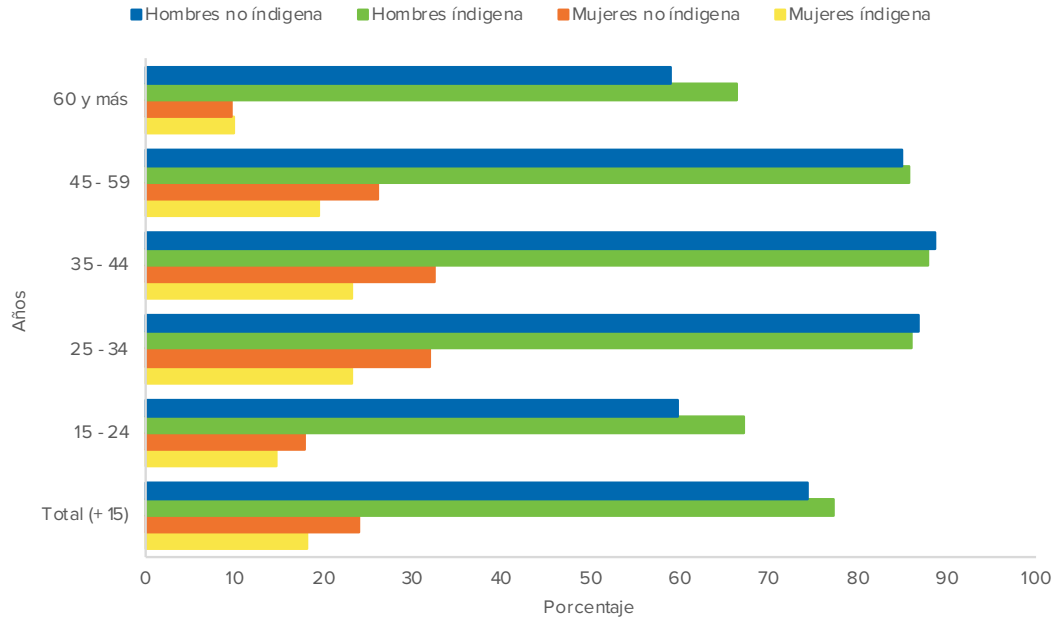
Gráfico 54 Honduras: población de 15-24 años sin ingresos, por sexo y área geográfica (2019)[1]



1 Último año disponibles.

Fuente: Carolina Ávalos, Análisis de Desigualdad, Género e Institucionalidad en Honduras" en PNUD, Colección de desarrollo humano para la transformación, 2022, con base en CEPAL, CEPALSTAT | Bases de datos y publicaciones estadísticas

Gráfico 55 Tasa de participación económica de población indígena y no indígena, según grupo de edad y sexo



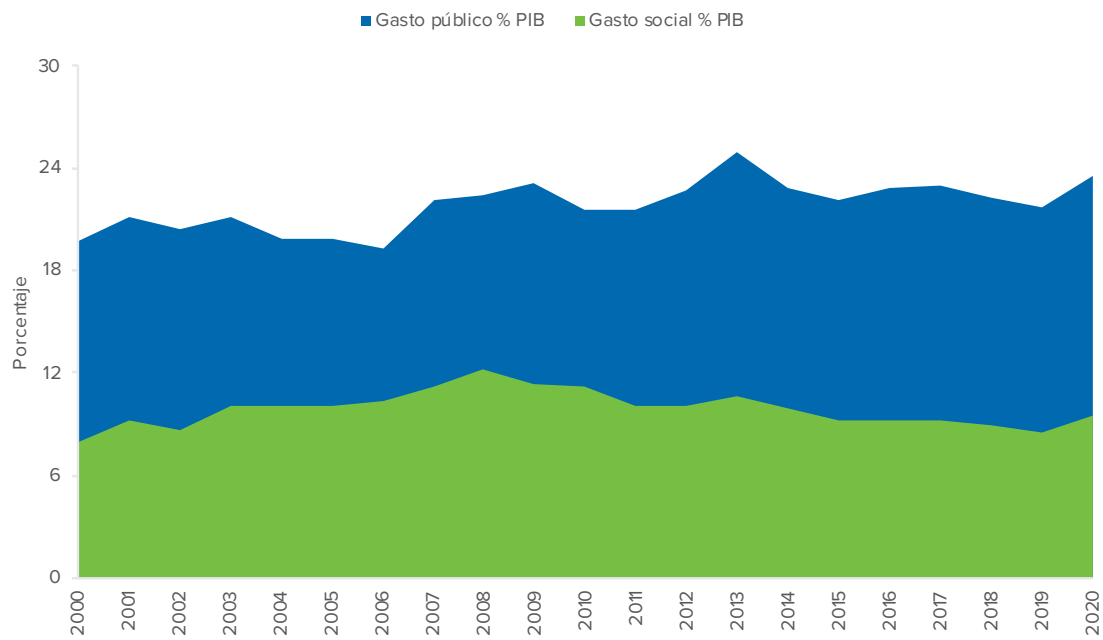
Fuente: Carolina Ávalos, Análisis de Desigualdad, Género e Institucionalidad en Honduras en PNUD, Colección de desarrollo humano para la transformación, 2022, con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe, datos del Censo XVII Censo de Población y VI de Vivienda, INE, 2013, Honduras

Cabe señalar que el alcance del análisis de las desigualdades sociales —desde un enfoque interseccional y de ciclo de vida— está en función de la disponibilidad de datos desagregados, por lo que una limitante para profundizar en el mismo es que los datos del censo más reciente son de 2013, lo que hace evidente la necesidad de contar con información más actualizada y desagregada para analizar su evolución y el impacto de las políticas públicas[249].

3.5.3. Gasto social: la falta de un presupuesto acorde con los retos y necesidades de los sectores sociales

Aunque fluctuante a lo largo de los años, y de acuerdo con datos de la Secretaría de Finanzas[250], el gasto social como porcentaje del PIB aumentó de 8 % a 12.2 % entre el 2000 al 2008, año en el cual alcanzó el porcentaje más alto en dos décadas, sin embargo, desde a partir de 2013, se evidencia una reducción prácticamente progresiva hasta alcanzar un 8.5 % en el 2019 y luego ascender a 9.5 % en 2020, de acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Finanzas (Gráfico 56).

Gráfico 56 Honduras: Gasto total de la Administración central y gasto social como porcentaje del PIB 2000-2019.



Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN), memorias institucionales, 2000-2020, Honduras

En relación con la composición del gasto público más del 50 % el gasto se concentra en 4 destinos: el servicio de la deuda, al cual se asignan la mayor cantidad de recursos del Presupuesto General de la República (un 19.1 % en 2019 y un 17.9 % en 2020), seguido de educación que ha tendido a reducirse (y que se redujo em 1.3 puntos porcentuales, pasando de 14.8 % en 2019 a 13.5 % en 2020.

249 Carolina Ávalos, Análisis de Desigualdad, Género e Institucionalidad en Honduras en PNUD, Colección de desarrollo humano para la transformación, 2022, con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe, datos del Censo XVII Censo de Población y VI de Vivienda, INE, 2013, Honduras.

250 Secretaría de Finanzas (SEFIN), memorias institucionales, 2000-2020, Honduras.

Asimismo, a pesar de la escasa infraestructura y equipamiento sanitario, y la baja relación entre personal sanitario y población en el país, la asignación presupuestaria al sector salud también ha venido disminuyendo progresivamente en los últimos años. En 2014, la Secretaría de Salud recibía el 12.1 % del presupuesto de egresos de la república, registrando una progresiva baja en su participación (un 10.7 %, en 2017; y un 7.2 %, en 2020). En contrapartida la participación en el presupuesto de egresos creció para defensa y seguridad, al pasar de un 11.3 % en 2014 a un 16.9 % en 2017, y luego, aunque descendió a 14.4 % en 2019 y en 2020, se encontraba ligeramente por debajo del presupuesto asignado al sector educación en 2019 (y lo superaba en 2020), llegando incluso a representar casi el doble que el presupuesto de salud en el primer año de la pandemia del COVID-19.

Lo anterior evidencia que existe una condición asimétrica del gasto en defensa y seguridad en relación con educación y salud. Norberto Bobbio, en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, señala que "la razón de ser de los derechos sociales como la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud es una razón igualitaria. Los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social"[251]. A la luz de este concepto, los derechos económicos sociales y culturales son la pieza fundamental para procurar el desarrollo integral del ser humano, así como la tutela de su dignidad y su libertad.

La asimetría presupuestaria al aumentar las asignaciones del gasto en defensa y reducir las correspondientes a salud y educación, se constituye en una vulneración de derechos. El aumento de las funciones de las Fuerzas Armadas en áreas como la salud, la seguridad interior, el agro, las relaciones internacionales, las elecciones y la infraestructura distorsiona la funcionalidad del Estado y atrofia los equilibrios que sustentan la democracia y el Estado de derecho.

Tal situación, ha llevado a muy dañinos desajustes en el Presupuesto General de la nación[252]. Dentro del Estado en materia de seguridad se priorizan las medidas reactivas y represivas, en lugar de políticas preventivas[253] que incluyan a la salud, la educación y la cultura. El gasto público en materia de seguridad y defensa se ha incrementado de manera importante (véase gráfico 57). Pese a ello, prevalecen las causas que en el discurso oficial justifican tales incrementos: la delincuencia, la violencia y la inseguridad ciudadana. Este gasto es un esfuerzo superficial para atacar problemas con profundas raíces.

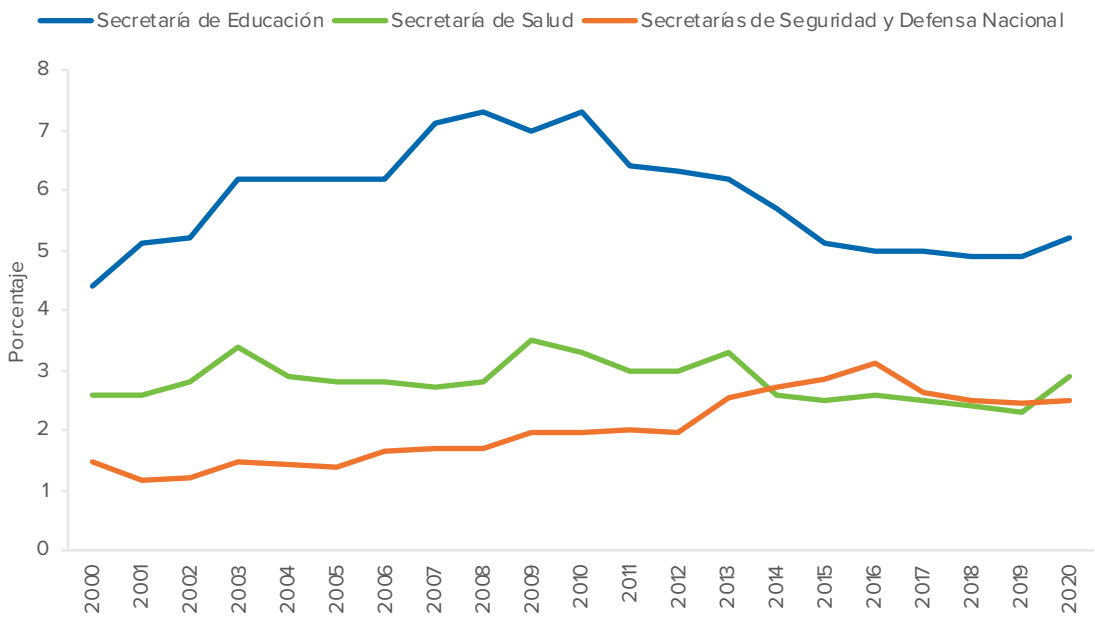
Al desagregar los presupuestos destinados a defensa y seguridad, se puede concluir que han tenido un aumento exponencial desde 2015. En el área de salud (Secretaría en los despachos de Salud), el presupuesto ha sufrido variaciones tendientes a la baja (aunque con un ligero repunte entre 2019 y 2020).

251 Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda* (Madrid: Santillana, 1995).

252 Sin embargo, cabe señalar que la deuda pública también ha restado recursos a las políticas sociales. La mayor cantidad de recursos del Presupuesto General de la República se asignan al servicio de la deuda (un 17.9 % del Presupuesto General de la República en 2020, mientras que, como ya se ha mencionado, la Secretaría salud recibía un 7.2 % del total del presupuesto de egresos, de acuerdo con datos de la Secretaría de Finanzas).

253 Al respecto puede consultarse el capítulo 4 de este informe.

Gráfico 57 Gasto del Estado en seguridad y defensa comparado con el gasto en educación y salud (como porcentajes del PIB)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Informes de Liquidación Fiscal de la Secretaría de Estado en los despachos de Finanzas

De la citada inequidad presupuestaria, al desagregar los datos y ponderar los presupuestos de seguridad y defensa, se infiere que al desplazar programas clave de la agenda social y priorizar el gasto en seguridad y defensa, se aumenta la inaccesibilidad a servicios primarios para el desarrollo integral del ser humano y la sociedad. La persistencia de problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y el subempleo reflejan el desenfoque de las políticas públicas o la inexistencia de estas frente a problemas estructurales.

La pobreza en Honduras se acrecienta a medida que no se priorizan de manera incluyente los ejes estratégicos como la educación, la salud, la infraestructura, el empleo, la seguridad ciudadana, etcétera[254].

254 Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), *¿Cuál es el costo de la Seguridad y la defensa en Honduras 2002-2019?*

3.5.4. Respuesta institucional en educación y salud en Honduras[255]

La pandemia por COVID-19, declarada por la Organización Mundial para la Salud (OMS) en marzo de 2020, ha generado una crisis sin precedentes a nivel global. Para el caso de Honduras, en el contexto del trabajo que viene adelantando el PNUD en torno a este Informe de Desarrollo Humano, se pretende sintetizar el impacto de la pandemia en dos de los ámbitos centrales del desarrollo humano: salud y educación, mediante la contextualización de la trayectoria que venía presentando el país antes de la enfermedad, para así generar una serie de recomendaciones de política pertinentes para abordar los desafíos estructurales y emergentes que orienten una recuperación resiliente en estos ámbitos.

Contexto en el sector educación (previo a la pandemia del COVID-19)

Organización del sistema de educación

La oferta educativa en Honduras se organiza a través de diversos componentes y niveles (véase cuadro 12), pero no funciona como un sistema de educación integrado, especialmente a partir de la educación media. La compleja arquitectura institucional y de modalidades educativas que coexisten ha configurado un sistema marcadamente desintegrado en la respuesta a las necesidades de la juventud hondureña que se ha graduado del ciclo II de educación básica (jóvenes de aproximadamente 15 años y más), con relación a su formación, de capital humano, educación, competencias y aprendizajes para el mercado laboral o el emprendimiento[256].

Caracterización del avance en cobertura de educación previo a la pandemia del COVID-19

La Ley Fundamental de Educación (LFE/2012) sentó las bases para avanzar hacia la universalización de la educación. No obstante, tras siete años de expedición, Honduras reportaba coberturas educativas cercanas al 90 % en solo 7 de los 13 grados que la ley buscó universalizar, y se observa un descenso progresivo de coberturas entre niveles educativos después del segundo ciclo de la educación básica. Varios de los principios, fines y valores establecidos en la LFE otorgan soporte normativo para garantizar a toda la población hondureña hasta los 15 años el acceso a la educación.

En efecto, la LFE: (a) garantiza la gratuidad en todos los centros oficiales de educación prebásica, básica y media; (b) establece como obligatorio al menos un año de educación prebásica; y (c) promueve el acceso equitativo a la educación de todas las personas sin discriminación de ningún tipo.

A pesar de la intención de la LFE para garantizar el acceso universal y gratuito a por lo menos 13 años de educación (último de prebásica y todos los de básica y media), las tasas de cobertura bruta de 2019 eran superiores a 90 % solo en los dos primeros ciclos de la educación básica, y cercanas a 87 %[257] en el último año de prebásica. La tasa de cobertura desciende a 55 % en el tercer ciclo de educación básica, niveles cercanos a 40 % en educación media y hasta menos de 20 %[258] en educación superior. Al comparar la tasa de cobertura entre niveles, es evidente que el sistema educativo tiene el desafío de abordar una deserción escolar progresiva (véase gráfico 58).

255 Apartado basado en el documento "Análisis Impacto del COVID-19 en el sector salud y educación", elaborado por José Soto para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

256 Entrevistas a expertos y Consejo Nacional de Educación, *Plan Estratégico del Sector Educación 2018-2030* (República de Honduras: 2019), https://transparencia.se.gob.hn/media/documents/planeacion/planes/PESE_2018-2030_Aprobado_CNE_11_abril_2019_02.pdf

257 Dependiendo de la fuente, la cobertura del tercer año de educación prebásica en Honduras está entre 70 % y 87 %, según entrevista a expertos.

258 En entrevista a expertos, se mencionó que la tasa de cobertura de educación superior ronda el 17 %. Por su parte, el Plan Estratégico de Educación 2018-2030 (PESE 2018-2030) aclara que la tasa bruta de matrícula en educación superior en 2015 era de más del 16.2 % y que la cobertura neta ascendió a 16.5 % en 2017 entre las edades de 18-24 años.

Cuadro 12 Esquema del sistema de educación en Honduras según la Ley Fundamental de Educación

Componente FORMAL
Se divide en niveles y otorga grados y títulos
Desarrolla Currícula Nacional
Dura 200 días de clase al año

Componente NO FORMAL
Satisface necesidades educativas específicas.
Desarrolla programas y acciones educativas de formación y capacitación. No otorga títulos, pero busca facilitar la inserción al mercado laboral mediante la oferta educativa

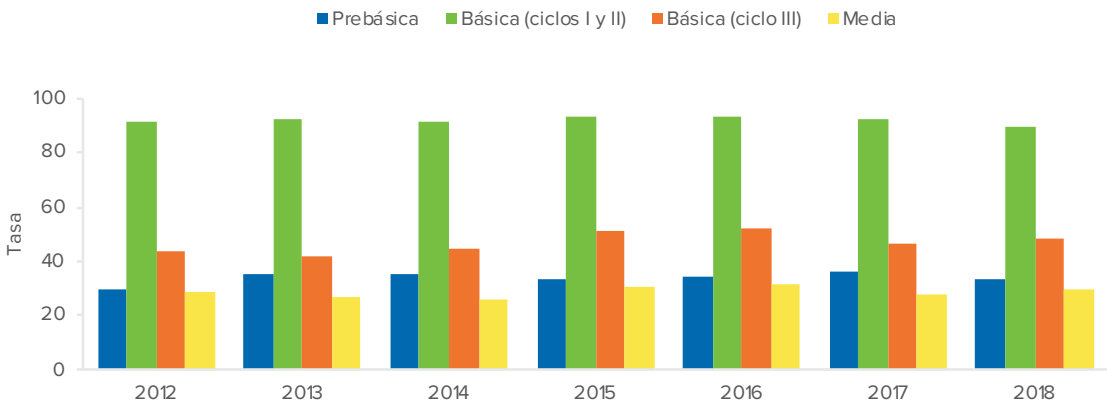
Componente INFORMAL

Edad	Nivel	Alcance	Institución a Cargo	Otra educación formal	Tipo de educación e Institución a Cargo	Alcance	Componente INFORMAL
4-6 años	**Pre-básica**	Desarrollo Integral: físico, motor, afectivo, lingüístico, cognitivo y social. Un año obligatorio.	**Secretaría de Educación**		Educación inicial **CONEANFO**	**Objetivo Estratégico CONEANFO:** Generar más oportunidades de Educación Alternativa No Formal (EANF) para personas excluidas a fin de disminuir la brecha de exclusión y mejorar sus condiciones de vida, buscando que la EANF incorpore a sus estudiantes en procesos educativos que garanticen su inclusión calificada en el desarrollo local, regional y nacional **Misión INFOP:** ofrecer formación técnica profesional con calidad a la población económicamente activa, para contribuir a la inserción laboral y al desarrollo económico y social del país.	Todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido por diferentes medios y personas. Se desarrolla a lo largo de la vida de manera simultánea.
6-14 años	**Básica Ciclos: I (grados 1-3**; edades: 6-8 años); **II (grados 4-6**; 9-11 años); **III (grados 7-9**; 12-14 años)	Formación integral: desarrollo de capacidades, conocimientos, habilidades y actitudes conforme al currículo nacional. Obligatoria y gratuita. Se otorga certificado al culminar el 9 grado.	**Secretaría de Educación**				
15-17 años	**Media**	Formación para incorporarse al mundo del trabajo y/o proseguir estudios a nivel superior. Se ofrece de manera presencial o alternativa.Es obligatoria y su culminación otorga título de Bachiller en Ciencias y Humanidades o Técnico Profesional en diferentes especialidades.	**Secretaría de Educación**	Técnica vocacional y profesional	-Formación técnico profesional **INFOP** -Educación vocacional **INFOP** -Alfabetización **CONEANFO** -Educación para satisfacer necesidades básicas **CONEANFO**		
18+	**Superior**	Se accede después de aprobar la educación media. Es regulado por una ley especial.	**UNAH**	Educación superior no universitaria			

" ... se reconoce que las instituciones que ofrecen educación técnica profesional-vocacional, así como formación profesional (particularmente el INFOP, la CONEANFO, el CENET en el componente de educación no formal, y la Secretaría de Educación y las universidades que integran el Sistema de Educación Superior en el componente de educación formal) no funcionan como un subsistema integrado y dirigido a mejorar la inserción y la productividad laboral. Al contrario, operan de manera aislada y no estructurada hacia la anticipación de las demandas de capacidades en el mercado laboral" (Plan Estratégico del Sector Educación 2018-2030).

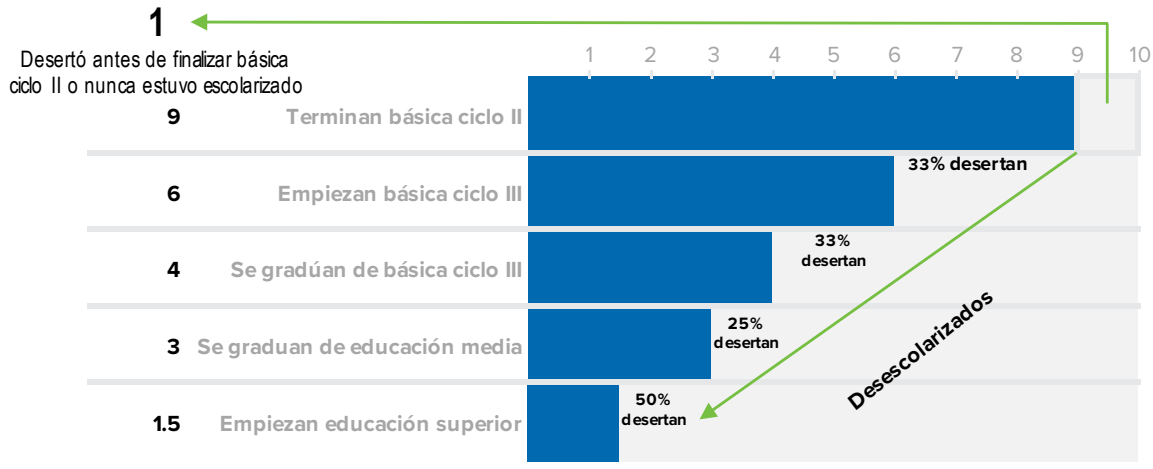
Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Secretaría de Educación, *Entendiendo la Ley Fundamental de Educación* (Comisión Ad-Hoc para la Reforma Educativa, Subsecretaría de Asuntos Administrativos y Financieros de la Secretaría de Educación, 2013), https://es.slideshare.net/gelsiramosam/entendiendo-la-ley-fundamental-de-educacin y Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (CONEANFO), *EANF Esperanza para la Familia: Memoria 2019* (Tegucigalpa: Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal [CONEANFO], 2020), https://www.coneanfo.hn/centro-de-publicaciones

Gráfico 58 Tasa de cobertura bruta en educación formal



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras a partir de información reportada en Mónica Pinilla-Roncancio, *Protección Social*, capítulo 1, insumo preparado para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022

Gráfico 59 Progresión esperada del ciclo educativo para una cohorte de 10 niños hondureños (2020)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en insumo recibido en entrevista a expertos locales

La deserción aumenta de manera progresiva a lo largo del ciclo educativo y alcanza porcentajes hasta de 50 % en el ingreso a la educación superior. Una radiografía del ciclo de vida educativa de la población hondureña mostraría que de cada 10 niños solo 6 terminan la educación básica, y tan solo 3 se gradúan de la educación media, que es el nivel educativo mínimo que garantiza las competencias para la inserción laboral. Solo el 15 % empezaría educación superior (véase gráfico 59).

Antes de la pandemia, 1 de cada 3 niños, adolescentes y jóvenes hondureños se encontraba desescolarizado[259]. El año académico 2019 cerró con una matrícula de 1.97 millones de estudiantes en educación prebásica, básica y media[260]. Previo al inicio del año escolar 2020, la matrícula hasta educación media alcanzaba la cifra récord de 2 millones, pero asimismo había 1 millón de población desescolarizada en edades entre 3 y 17 años[261], incluso antes de experimentarse los impactos de la pandemia.

Más allá de la cobertura, también hay oportunidades para mejorar la calidad en el logro educativo en general, así como la pertinencia de la educación media para formar capital humano para las actividades de mayor productividad, como se observa en el cuadro 13.

Diferentes estudios evidencian que en los últimos años se ha estancado el avance en el rendimiento académico y las tasas de reprobación y repitencia han aumentado.

259 Declaraciones de César Villar, representante adjunto en Honduras del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), citadas por Ana Mariela Moncada y María Castro Serantes, "La educación, en riesgo extremo en Honduras", *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)*, 27/07/2021, https://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Historias/23_07_21_Educaci%C3%B3nHonduras.aspx.
260 Secretaría de Educación, *Memoria de Labores 2019* (Secretaría de Educación: 2020).
261 Secretaría de Educación, *Informe de la Secretaría de Estado en los despachos de Educación* (Secretaría de Educación: 2019).

La oferta gubernamental de educación media está rezagada y muy sesgada a actividades de baja remuneración

Mientras que alrededor del 90 % de los centros educativos tanto de educación prebásica como de básica son gubernamentales, en la educación media la participación es minoritaria: 43 % (véase gráfico 60). Evidentemente, esta desproporcionada reducción en la oferta pública a partir de la educación media restringe el avance hacia cobertura universal más allá del grado 9. Además, tanto en el caso del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP)[262], como en la educación media formal[263], la oferta educativa y de capacitación está enfocada hacia ocupaciones en sectores que el PESE 2018-2030 identificó como generadores de empleo de baja calidad[264] y productividad (agricultura, comercio, servicios e industria manufacturera), como ilustra el gráfico 61.

262 Consejo Nacional de Educación. *Plan Estratégico*.
263 Secretaría de Educación (2021). *Memoria de Labores* 2020.
264 Algunos aspectos que definen la calidad del trabajo, de acuerdo con la OIT, son la remuneración, el tiempo de trabajo, la cobertura de la seguridad social, el tipo de contrato, el grado de seguridad del trabajo, el acceso a las licencias pagadas, las licencias parentales y las licencias por enfermedad, y las oportunidades de promoción profesional, entre otros. OIT, Medir la calidad del trabajo: difícil pero necesario, s.f., https://ilostat.ilo.org/es/measuring-job-quality-difficult-but-necessary/#:~:text=Medir%20la%20calidad%20de%20ocupaci%C3%B3n%20en%20resumen,incluya%20diversos%20tipos%20de%20fuentes

Cuadro 13 Evidencias recientes (prepandemia) relacionadas con la calidad de la educación en Honduras

Ámbito de la calidad	Evidencia	Fuente
Rendimiento académico	Estancamiento en el logro de aprendizaje a partir de 2014. La proporción de estudiantes que alcanzan los niveles de desempeño "Satisfactorio" y "Avanzado" alcanzó un máximo de 41 % en 2014, que no se ha superado desde entonces (40 % en 2015, 41 % en 2016 y 40 % en 2017) (SEDUC, 2017, p. 7)	Secretaría de Educación. Informe Nacional de Desempeño Académico de 2017
	75 % de los niños y niñas de 10 años en Honduras no pueden leer y entender un texto Solo 15 % de los estudiantes hondureños lograban el mínimo de competencia en matemáticas y el 30 %, en lectura	Informes del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes-Informe PISA de la OCDE 2018[265]
Reprobación y repitencia	Entre 2015 y 2018 aumentaron los índices de reprobación (de 2.7 % en 2015 a 4.4 % en 2018) y de repitencia (0.9 % en 2015 y 4.2 % en 2018) en la educación básica y media de Honduras	Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional de la Universidad Pedagógica Francisco Morazán (UPNFM)[266]
	Entre 2012 y 2016 la tasa de repitencia en los ciclos I y II de la educación básica disminuyó de 9.0 % a 2.9 %, para posteriormente aumentar sucesivamente a 4.2 %, en 2017; a 5 %, en 2018; y a 5.2 %, en 2019	Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Hogares[267]

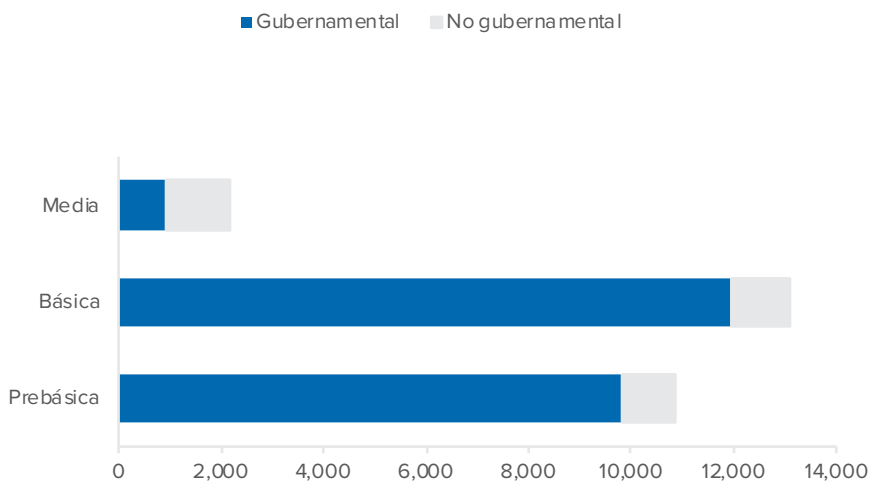
Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en fuentes referenciadas

265 Banco Mundial, *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe* (Banco Mundial: Washington, DC, 2021), https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3527, y Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), Propuesta de transformación del sector educación (2021).

266 Proceso Digital, "Migración, deserción y violencia impactan en la educación", *Proceso Digital*, 28 de diciembre de 2018, https://proceso.hn/migracion-desercion-y-violencia-impactan-en-la-educacion/

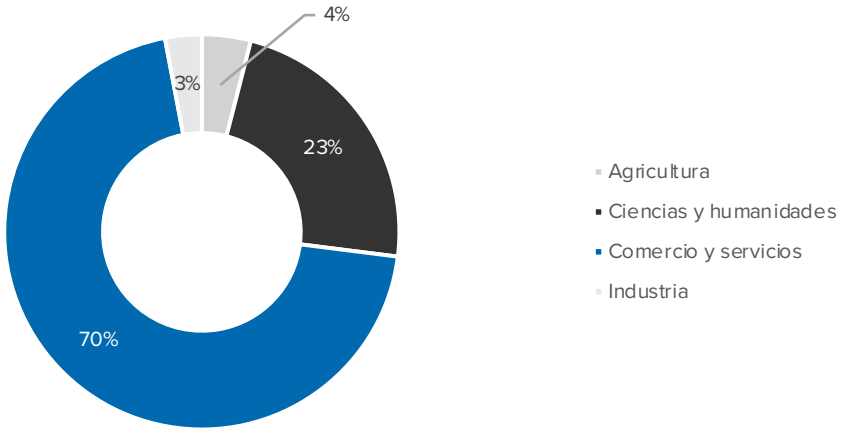
267 Mónica Pinilla-Roncancio, *Protección Social*, capítulo 1, insumo preparado para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022 (Honduras: 2021).

Gráfico 60 Distribución de centros educativos por nivel y sector en Honduras



Fuente: Secretaría de Educación, *Memoria de Labores 2020*

Gráfico 61 Oferta nacional de educación media según ocupación



Fuente: Secretaría de Educación, *Memoria de Labores 2020*

La zona y el nivel de ingresos del hogar determinan resultados desiguales en educación: se tiende a excluir del acceso a la educación y del logro de aprendizaje a niños de la zona rural o que viven en hogares de bajos ingresos. Tanto en el diagnóstico sectorial más completo del que dispone el país (PESE 2018-2030) como en la información de la Encuesta de Hogares del INE para 2019, se confirman las grandes brechas en los resultados de educación entre zonas (urbana/rural) y entre hogares según quintil de ingresos. En particular, para el año previo a la pandemia, en Honduras:

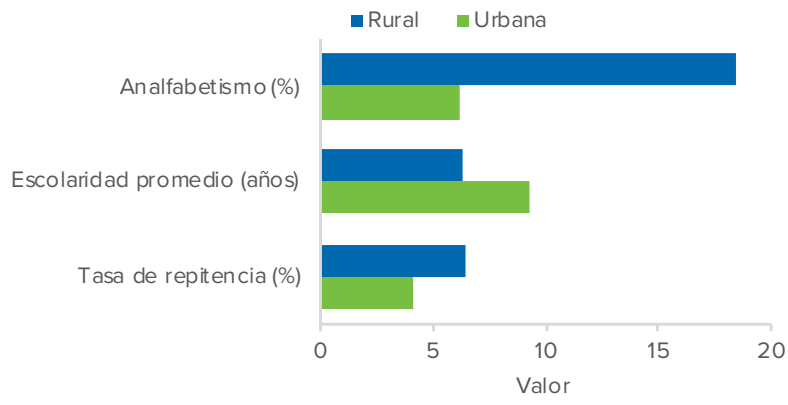
1. La escolaridad promedio de la población de zona rural era casi tres años inferior a la de zona urbana.

2. La tasa de analfabetismo en zona rural era prácticamente el triple de la zona urbana (véase gráfico 62).

3. La escolaridad promedio de la población perteneciente al quintil de más altos ingresos (11 años) era casi el doble de la del quintil de ingresos más bajos (5.7 años), como se ve en el gráfico 63.

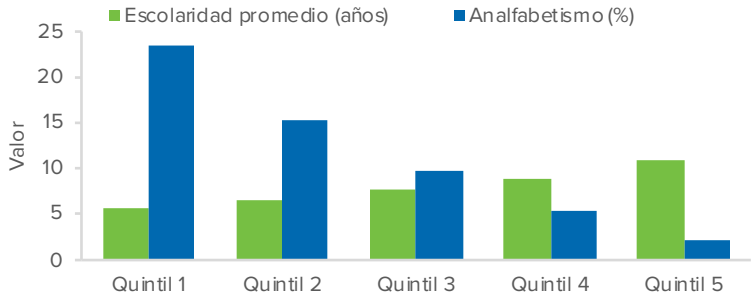
4. La tasa de analfabetismo de la población perteneciente al quintil de más bajos ingresos (23.3 %), en el gráfico 63, era más de 11 veces mayor que la registrada entre la población del quintil 5 de ingresos (2 %).

Gráfico 62 Resultados de educación según zona (2019)



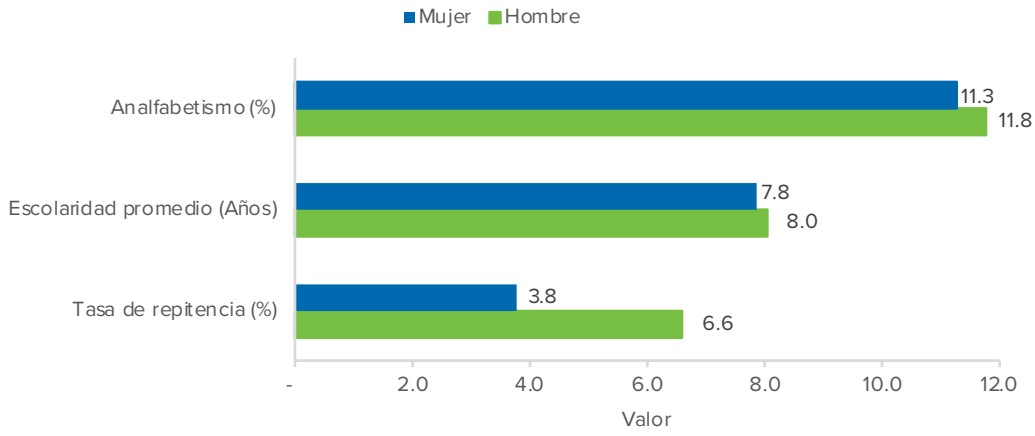
Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras a partir de información del INE (Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019

Gráfico 63 Resultados de educación según quintil de ingreso (2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras a partir de información del INE (Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019)

Gráfico 64 Resultados de Educación según género (2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras a partir de información del INE (Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019)

5. Las mujeres logran mejores resultados de educación (véase gráfico 64). Es prioritario rentabilizar socialmente esta mayor inversión relativa en la formación de capital humano de niñas y jóvenes hondureñas hacia el empleo y la productividad, una vez finalizado el ciclo los estudios.

Otros factores de exclusión son la violencia y la raza. De acuerdo con el PESE 2018-2030: (a) la exclusión educativa tiene entre sus factores explicativos la violencia social que vive el país, (b) en 2017, las poblaciones étnicas y afrodescendientes presentaron tasas de cobertura muy bajas en educación prebásica (7.4 %) y, sobre todo, en educación media (17 %).

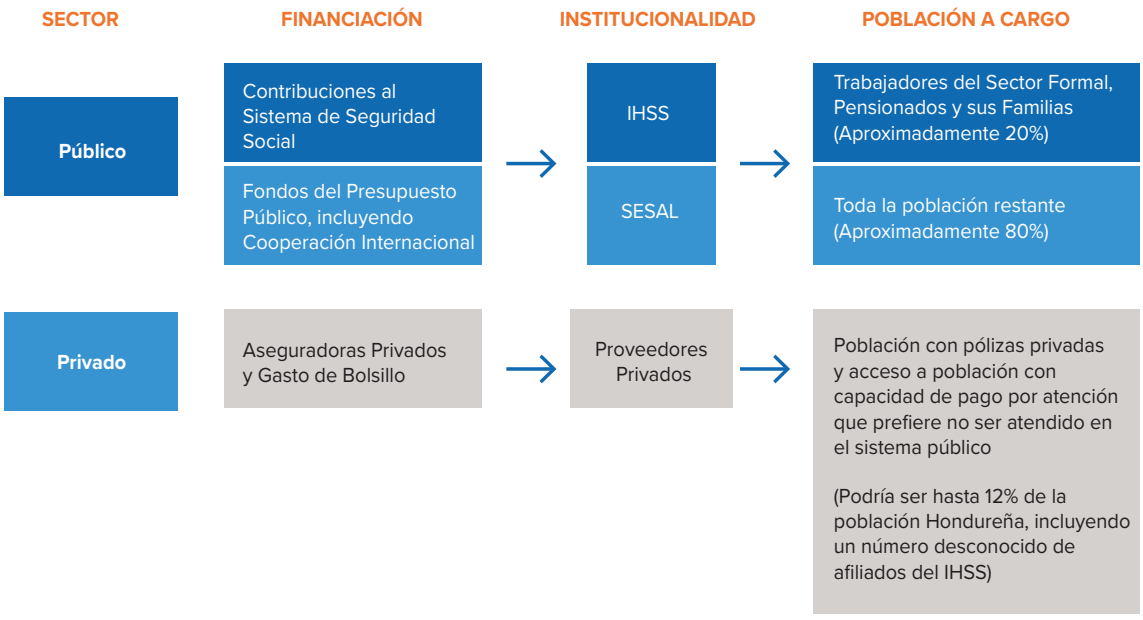
Contexto en el sector salud (previo a la pandemia del COVID-19)

Organización del sistema de salud. El Modelo Nacional de Salud (2013) y la Ley Marco del Sistema de Protección Social (2015) establecieron los mecanismos para contar con un Sistema Nacional de Salud Integrado[268]. No obstante, en la práctica prevalece la operación desarticulada de tres subsistemas. El sector salud está constituido por dos subsectores: público y privado, pero opera como tres subsistemas: la Secretaría de Salud (SESAL), el IHSS y el subsector privado conformado por instituciones con o sin fines de lucro (véase diagrama 16).

En efecto, el sistema de salud es percibido por los expertos locales como segmentado y desintegrado[269]. La competencia regulada es el elemento de la reforma en salud que busca integrar la respuesta nacional a las necesidades de toda la población hondureña. No obstante, el flagelo de la corrupción (con un reciente antecedente que involucró al IHSS y a establecimientos privados) y la debilidad institucional para ejercer una rectoría sólida que cohesione a sus actores constituyen grandes desafíos para legitimar e implementar la competencia regulada.

268 Secretaría de Salud Honduras, *Modelo Nacional de Salud* (Tegucigalpa: 2013); Acuerdo 1000/2013 de la SESAL.
269 Entrevistas a expertos locales.

Diagrama 16 Sistema de salud hondureño



Fuente: Lino Carmenate-Milián, Alejandro Herrera-Ramos y Dany Ramos-Cáceres. "Situación del Sistema de Salud en Honduras y el Nuevo Modelo de Salud Propuesto", *iMedPub Journals* Vol. 12 No. 4: 10, Dec 30, 2016

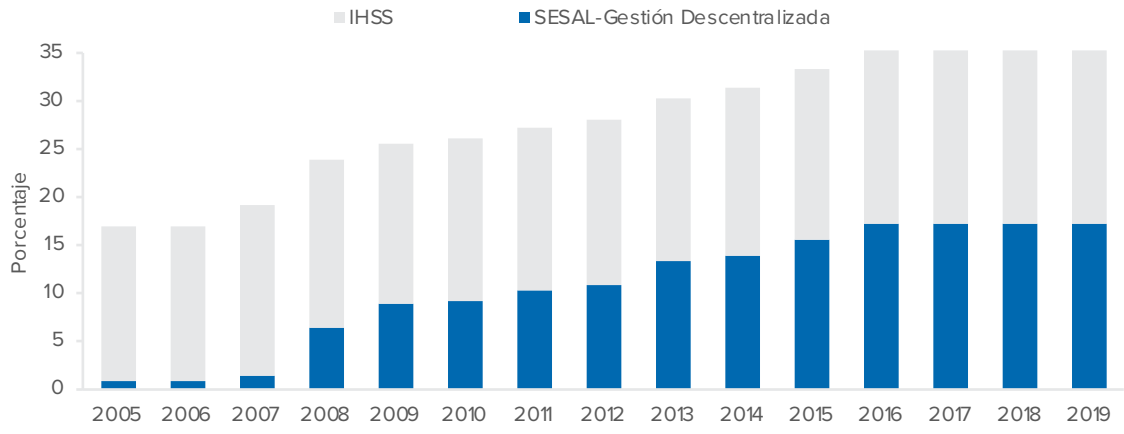
Caracterización del avance en cobertura de salud hasta 2019

La población cubierta mediante mecanismos explícitos de cobertura del subsector público reporta una tendencia creciente en el período de análisis. No obstante, en 2019 solo el 36.6 % de la población hondureña estaba cubierta por el IHSS o bien por la gestión descentralizada de la SESAL[270]. En un país tan afectado por la alta tasa de informalidad laboral[271], la cobertura poblacional del IHSS sigue sin superar el 20 %, ya que registró un nivel máximo de 19.3 % en 2019. Por su parte, el mecanismo explícito con respecto al cual la SESAL reporta información de cobertura de salud es la población cubierta con gestión descentralizada en el primer nivel de atención, es decir, mediante la adscripción a equipos básicos de atención primaria en salud (APS). Esta cobertura ha aumentado hasta alcanzar 1.58 millones de personas equivalentes a 17.2 % de la población total (véase gráfico 65). Este mecanismo se focaliza hacia los municipios más afectados por la pobreza.

270 Para población cubierta con gestión descentralizada, cálculos propios con base en Secretaría de Salud (SESAL), *Memoria Institucional 2019*; para población cubierta en salud, Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), IHSS en cifras (Archivos Excel, 2009), https://ihsshn-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/francisco_franco_ihss_hn/EVW72-8yDABDhD9zFBDb9MgBxH6Ob-RXvec6Eup1fvO91w?rtime=ndpsYnxo2Ug; para población total país, según series compartidas por el PNUD e INE.

271 De forma persistente, la tasa de informalidad laboral fue del 80 % en el período 2010-2019, según Andrés Ham y Sergio Membreño-Cedillo, *¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?* (Honduras; UNDP, 2020) https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/-cuan-efectiva-es-la-proteccion-social-en-honduras-.html

Gráfico 65 Porcentaje de población nacional con cobertura en salud (2005-2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en SESAL, IHSS e INE

Frente a cobertura y acceso a servicios de salud es importante mencionar otros elementos identificados para el contexto de Honduras:

a. Cobertura explícita de 36.6 % por el subsector público no implica que el 63.4 % de la población hondureña no tenga acceso a servicios de salud. En efecto, se estima que 18 % de la población no tiene acceso a los servicios de salud[272]. Asimismo, hasta el 12 % de la población podría tener contratadas pólizas privadas. Por tanto, es importante precisar que entre este grupo poblacional se contaría un número desconocido de beneficiarios del IHSS o de la gestión descentralizada de la SESAL[273].

b. En el hipotético escenario de asumir que todos los beneficiarios de la gestión descentralizada de APS de la SESAL (1.58 millones en 2019) fuesen pobres extremos, todavía existiría una brecha considerable para proteger el acceso a servicios básicos de salud para toda la población en situación de pobreza extrema del país (3.73 millones en 2019, según el INE, de los cuales 2.49 millones viven en la zona rural).

c. De manera equivalente, de considerar que la población informal es altamente vulnerable y, por ende, debería ser objeto de cobertura por parte de la SESAL, la brecha sería aún más significativa (17.2 % de población cubierta con gestión descentralizada de la SESAL frente a 80 % de población informal).

272 Lino Carmenate-Milián, Alejandro Herrera-Ramos y Dany Ramos-Cáceres, "Situación".

273 De acuerdo con la Encuesta Semestral de Remesas Familiares que realiza el Banco Central de Honduras, se ha identificado que las remesas están mayoritariamente destinadas a hogares de bajos ingresos e informales (es decir, aquellos que no estarían cubiertos por el IHSS y donde los usos principales del gasto son en salud, educación y alimentación). La última encuesta reportó sus resultados en enero de 2021 (Banco Central de Honduras, *Resultados Encuesta Semestral de Remesas Familiares.* Tegucigalpa: Subgerencia de Estudios Económicos, Departamento de Estadísticas Macroeconómicas, 2021, https://www.bch.hn/estadisticos/EME/Resultados%20Encuesta%20Semestral%20de%20Remesas%20Familiare/Resultado%20de%20Encuesta%20Semestral%20de%20Remesas%20Familiares%20enero_2021.pdf

d. De acuerdo con la OMS, la cobertura universal que persigue el ODS 3 debe darse en condiciones de protección financiera, lo cual parece ser todo un desafío en Honduras, considerando: (i) el anterior cruce de información de cobertura en salud y pobreza e informalidad, y además (ii) hasta el 35 % del gasto en salud podría ser gasto de bolsillo[274].

e. Si bien aún hay un amplio margen para seguir aumentando la cobertura de APS mediante gestión descentralizada, la progresión en el periodo de análisis muy seguramente contribuyó a resultados de promoción y prevención en salud destacables, tales como la disminución de la mortalidad materna e infantil, así como la consolidación de tasas de vacunación muy altas. Varios indicadores trazadores de la situación de salud mostraron un sólido desempeño durante el período de análisis. La tasa de mortalidad infantil —como se muestra en el capítulo 1— se redujo a menos de la mitad entre 2000 (30.3 por cada 1,000 nacidos vivos) y 2019 (14.5), mientras que la tasa de mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos pasó de 85 en 2000 a 65 en 2017 (dato más reciente). El Programa Ampliado de Inmunización (PAI) consolidó coberturas superiores o cercanas al 90 % en importantes trazadores del esquema.

La capacidad del sistema de salud para garantizar el acceso efectivo y de calidad enfrenta limitaciones, tanto de infraestructura como de recurso humano clínico y científico:

a. Un diagnóstico sectorial frente al nuevo modelo de atención identificó que para lograr la cobertura universal se requiere una considerable inversión en modernización de infraestructura, recurso humano y priorización del presupuesto para la salud. Esta nueva inversión deberá enfocarse hacia regiones donde no haya la capacidad adecuada. Por ejemplo, de acuerdo con la última memoria institucional de la SESAL, toda la red pública de hospitales de especialidades y de Institutos de Referencia Nacional se concentra en dos ciudades: Tegucigalpa y San Pedro Sula.

b. El recurso humano de la salud es escaso y se distribuye muy inequitativamente entre departamentos y subsistemas. En Honduras, se cuenta con 10 médicos por cada 10,000 habitantes, mientras que el estándar recomendado por la OMS es de 25. En cuanto a enfermeras, el déficit es aún mayor: el país tiene 2 enfermeras y 8 auxiliares de enfermeras por cada 10,000 habitantes, en tanto que la recomendación de la OMS es de 50[275]. De igual modo, existe un déficit de personal técnico en las áreas de rayos X, anestesiología y laboratorio, lo cual podría informar las readecuaciones necesarias en la oferta de formación técnica que se menciona en la sección de educación. La desigualdad regional es evidente: por cada 10,000 habitantes, el departamento de Francisco Morazán contaba con 24 médicos mientras que Lempira y Santa Bárbara con tan solo 2. De acuerdo con un experto local, los médicos especialistas se encuentran desproporcionalmente vinculados al subsistema privado, en detrimento del acceso a este tipo de atención en la población sin capacidad de pago que depende del subsistema público.

c. También están presentes las necesidades de mejorar y modernizar la formación del recurso humano de la salud, y de generar información actualizada y robusta para el diseño de políticas sanitarias y la toma de decisiones. El país no cuenta con oferta de formación de recurso humano en temas emergentes para los sistemas sanitarios, tales como el desarrollo de medicamentos y de nuevas tecnologías médicas, o la investigación en torno al cambio climático y su

274 Lino Carmenate-Milián, Alejandro Herrera-Ramos y Dany Ramos-Cáceres, “Situación”.
275 Lino Carmenate-Milián, Alejandro Herrera-Ramos y Dany Ramos-Cáceres, “Situación”.

impacto en la salud[276]. También adolece de programas de formación especializada y la mayoría de los hospitales no ofrecen campo a los especialistas ya formados, con lo cual la falta de estos profesionales en el subsistema público que se menciona en el párrafo anterior podría tipificarse como una falla de mercado. Honduras carece de datos e investigaciones científicas actualizadas. Inclusive para algunos tipos de cáncer la información de prevalencia más actualizada es de 2013. En consecuencia, la política pública debe incentivar la investigación y la recolección de datos en torno a información de vigilancia epidemiológica y de los determinantes sociales de la salud, e incluir a la migración y al desempleo.

d. En el sector salud, a diferencia de lo presentado en el análisis de educación[277], la migración acentúa la problemática de oferta de servicios, toda vez que los profesionales del sector son propensos a migrar. Entre 1996 y 2010 habrían emigrado alrededor de 5,000 profesionales de la salud de Honduras[278]. Estudiantes cuyos padres alcanzaron niveles más altos de educación eran más propensos a trabajar en el exterior y menos a laborar en un área rural de su país de origen[279]. La nación hondureña ocupa el lugar 12, según el número total de aspirantes extranjeros al programa español de formación Médico Interno Residente (MIR)[280] y también debe tener una participación importante en la fuerza laboral extranjera en Estados Unidos[281]. Esta fuga de capital humano calificado determina una pérdida de retorno social por la inversión previa en el sistema educativo hondureño y, a la vez, limita la capacidad de respuesta del sistema sanitario a las necesidades de salud de su población.

3.5.5. Contexto desafiante para la suficiencia y eficiencia de la inversión pública en educación y salud

A pesar del compromiso del país por avanzar en la Agenda 2030 y de los esfuerzos técnicos y legislativos por establecer el marco normativo y los planes estratégicos para mejorar el acceso a servicios de educación y salud, el gasto público en estos sectores se ha estancado en años recientes. Esto evidencia, más allá de un problema de espacio fiscal, una posible falta de priorización, pero sobre todo las vulnerabilidades para la financiación y la ejecución de una agenda social de mediano y largo plazo en el contexto de una histórica debilidad de la institucionalidad del Estado, la gobernabilidad democrática y el Estado derecho. El gasto público en educación y salud, medido tanto como porcentaje del PIB, del gasto del Gobierno central o del gasto social, presenta una tendencia descendente en la última década:

a. En 2020, el gasto en educación fue equivalente al 5.2 % del PIB y, aunque creció en relación con 2019, continúo estando por debajo del promedio de la década anterior. El gasto en salud alcanzó la mayor asignación como porcentaje del PIB en 2009 cuando llegó a representar un 3.5 % del PIB en 2009, para posteriormente tender a la baja hasta alcanzar un 2.9 % en 2020 (véase gráfico 66).

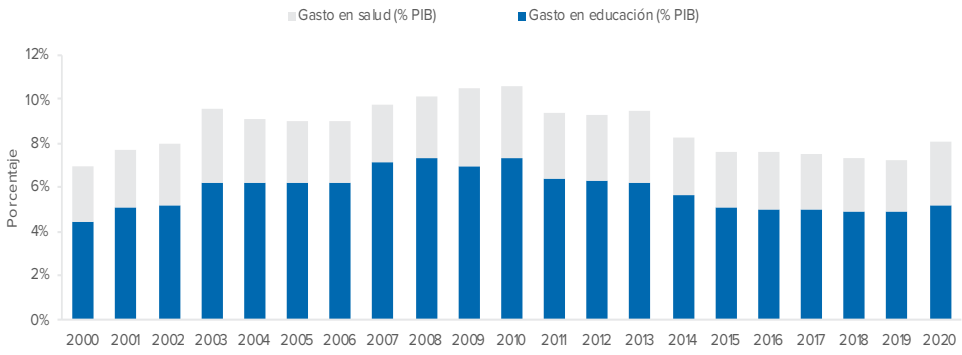
276 Entrevista a experto del sector salud.
277 Como se ha sustentado, la migración está altamente relacionada con la deserción escolar y, por ende, es una problemática de demanda actual de servicios educativos, pero de oferta futura de fuerza laboral.
278 Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Panorama de la Migración de Médicos y Enfermeras de la Región de Centroamérica y República Dominicana* (Organización Panamericana de la Salud, 2016).
279 Lysien I. Zambrano et ál., "Influence of parental education on Honduran medical students' labor perspectives: rural work and emigration", *Can J Rural Med 20(4)* (Fall 2015):121-8.
280 OPS, *Panorama de la Migración.*
281 Médicos, cirujanos y dentistas nacidos en Centroamérica representaron el 10 % de la fuerza laboral extranjera femenina y el 16 % de la fuerza laboral extranjera masculina empleados en la mano de obra civil de Estados Unidos (Sierra Stoney and Jeanne Batalova, "Central American Immigrants in the United States", *Migration Policy Institue* [March 18, 2013], https://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states-2011#3).

b. El gasto en educación representó el 22.0 % del gasto público en 2020 (véase gráfico 67), mientras que en 2010 participaba con el 33.8 %. La inversión en salud pasó de ser más del 15 % del gasto público, tanto en 2009 como en 2010, a 12.5 % en 2020.

c. El gasto conjunto en educación y salud pasó de ser de 92 % y 94 % del gasto social entre 2009 y 2012, a 85 % tanto en 2019 como en 2020 (véase gráfico 68).

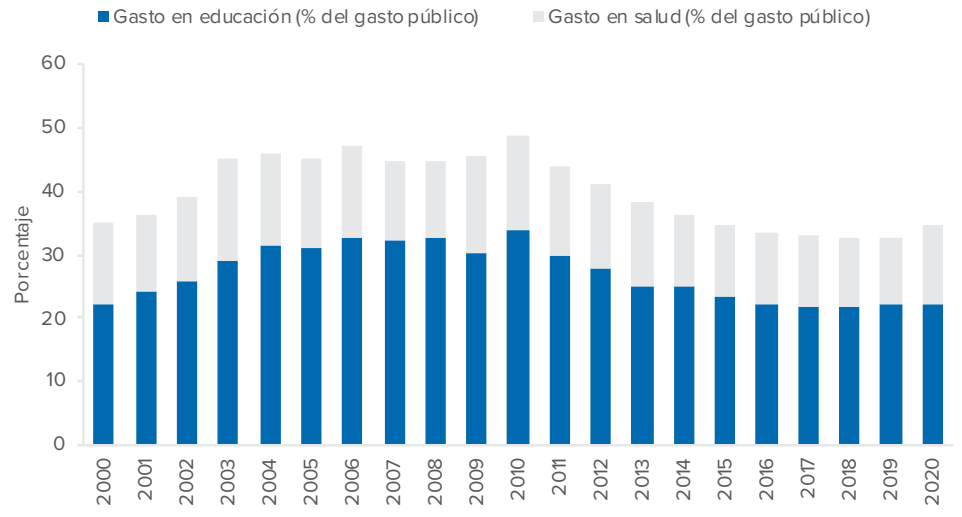
d. Dentro de los gastos del Gobierno central, la financiación de los sectores seguridad y defensa está ganando participación, mientras que dentro del gasto social la prioridad se está orientando hacia los programas de transferencias condicionales[282].

Gráfico 66 Gasto público en educación y salud como porcentaje del PIB (2000-2020)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en información de la Secretaría de Finanzas y del Banco Central de Honduras. Para 2019, es cálculo propio a partir de información en las memorias institucionales de las Secretarías de Educación y Salud, del presupuesto devengado

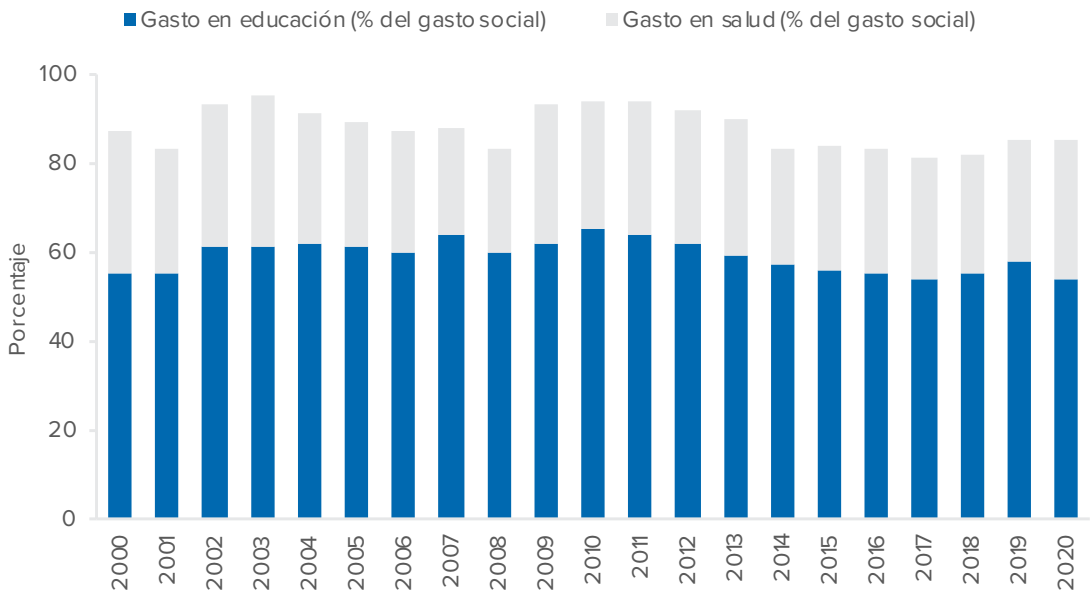
Gráfico 67 Gasto en educación y salud como porcentaje del gasto público (2000-2020)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en información de la Secretaría de Finanzas y el Banco Central de Honduras. Para 2019, es cálculo propio a partir de información de presupuesto devengado en las memorias institucionales de las Secretarías de Educación y Salud de Honduras

282 Entrevistas a expertos.

Gráfico 68 Gasto en educación y salud como % del gasto social (2000-2020)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en información de la Secretaría de Finanzas

Una barrera estructural al avance en logros educativos y de salud en el período de análisis podría ser la falta de un presupuesto acorde con los retos y necesidades de estos sectores. Existen leyes y lineamientos de política que abordan los desafíos estratégicos en salud y educación que no han podido implementarse por falta de presupuesto[283]. En Honduras, las limitaciones fiscales propias de un país de ingresos medio-bajos[284] son exacerbadas por la magnitud del problema de corrupción que se ha configurado en un contexto de debilidad y fragilidad institucional, de la gobernabilidad democrática y del Estado de derecho, restringiendo, además, la capacidad de ejecutar un gasto social eficiente.

Para el caso particular del sector salud, la combinación de inestabilidad política, de corrupción y de elites sin voluntad[285] se percibe como un factor que ha impedido: (a) el desarrollo de un verdadero sistema con compromiso político de continuidad en el mediano y largo plazo, (b) la adecuada acumulación de recurso humano y de infraestructura hospitalaria suficiente y de calidad, y (c) en general, la implementación de diversas leyes y de documentos de marco de política ya aprobados y que configuran un sistema integrado y un mejor modelo de salud. Existe, por ejemplo, un temor latente entre diferentes sectores del país sobre la participación de actores con fines de lucro dentro de la competencia regulada que plantea la reforma del sistema de salud hondureño, debido a que establecimientos privados estuvieron relacionados con los hechos de corrupción que llevaron a la intervención del IHSS en 2014 (Decreto Ejecutivo PCM-No. 011-2014)[286].

283 Entrevista a expertos, en alusión al PESE 2018-2030, la Ley Fundamental de Educación (2012), la Ley Marco del Sistema de Protección Social y el Modelo Nacional de Salud.
284 Además, el espacio fiscal para financiar el aumento del acceso a servicios de educación y salud podría verse desplazado ante el riesgo de pago por USD 4 mil millones (16 % del PIB) asociado a una demanda internacional contra la Empresa de Energía Eléctrica.
285 Entrevista a experto en salud.
286 Lino Carmenate-Milián, Alejandro Herrera-Ramos y Dany Ramos-Cáceres, “Situación”.

Se estima que cada año se pierden USD 3,000 millones por corrupción, lo cual equivaldría a 12 % del PIB[287]. Indudablemente, la inversión potencial del gobierno en salud y educación, así como la eficiencia de este gasto público, se ha visto gravemente afectada por este flagelo. Además, se ve una oportunidad de mejora en cuanto a la transparencia en el uso de los recursos recaudados por concepto de la "tasa de seguridad"[288], lo cual beneficiaría la programación presupuestal no solo del sector seguridad (beneficiario del recaudo de este impuesto), sino de todo el gasto del Gobierno central, incluidas las apropiaciones para salud y educación.

El contexto de debilidad y fragilidad institucional, de la gobernabilidad democrática y del Estado de derecho ha limitado, además, la capacidad de compromiso con una agenda de mediano y largo plazo que desborde el período presidencial.

Los retos en materia de justicia (tanto penal como social) presentados a lo largo del presente capítulo, así como en materia de seguridad, que se abordan en el capítulo 4, desafían a la nación a encontrar propuestas y alternativas para construir un camino viable y seguro hacia un desarrollo transformador. Para aportar en la construcción de ese camino, el capítulo 5 presenta un conjunto de propuestas estratégicas construidas colectivamente —y desde una visión multidimensional, inclusiva, de largo plazo— con el fin fortalecer el Estado de derecho y avanzar en la senda hacia un Estado con capacidades multidimensionales que permita solventar la multicrisis.

287 Declaraciones de Ricardo Zúñiga, funcionario principal del Gobierno de Joe Biden para las políticas migratorias en Triángulo Norte de Centroamérica, en el marco del Encuentro Nacional Empresarial (ENAE) 2021 (La Tribuna, "Honduras pierde 12% PIB anual en corrupción: Ricardo Zúniga", *La Tribuna* [30 junio, 2021], https://www.latribuna.hn/2021/06/30/honduras-pierde-12-pib-anual-en-corrupcion-ricardo-zuniga/). El Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) y el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) estiman que el costo de la corrupción en 2018 ascendía a 12.5 % del PIB (CNA y FOSDEH, E*studio: La estimación del impacto macroeconómico de la corrupción en Honduras* (Tegucigalpa: Consejo Nacional Anticorrupción, 2020), https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2020/07/Estimacion-de-la-corrupcion-en-hn.pdf). Estimaciones del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) muestran que los montos asociados con los casos emblemáticos de corrupción acontecidos en el período 2007-2014 ascienden aproximadamente a USD 367.1 millones (proyectados a 2015, con base en el índice de precios al consumidor) o son el equivalente del 4.3 % del PIB hondureño y del 70 % del presupuesto de 2015 de la Secretaría de Salud, o el 35 % del de la Secretaría de Educación para el mismo año (véase Carlos Melgar y Ricardo Barrientos, *La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano* (Guatemala: ICEFI, 2018), https://mail.icefi.org/publicaciones/la-corrupcion-sus-caminos-e-impacto-en-la-sociedad-y-una-agenda-para-enfrentarla-en-el

288 Entrevista a experto en educación. En particular, se mencionó que no hay rendición de cuentas sobre este recaudo (que puede llegar a los USD 2 mil millones anuales [8 % del PIB]).

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

Aceves González, Francisco. "Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales,* Nueva Época, Año LVIII, núm 217. Enero-abril de 2013, 269-280. http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/42190/38336

Alemán, Joel. "Presentaciones y Nota Metodológica del Estudio del Impacto Macroeconómico de la Corrupción en Honduras". Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras [FOSDEH]: febrero 7, 2020 https://fosdeh.com/presentaciones/presentaciones-y-nota-metodologia-del-estudio-del-impacto-macroeconomico-de-la-corrupcion-en-honduras/

Alianza por la Paz y la Justicia (APJ). *Tercer Informe sobre la Impunidad en Homicidios 2010-2019*. Alianza por la Paz y la Justicia, 2019. http://biblioteca.asjhonduras.com/wp-content/uploads/2020/10/Tercer-informe-sobre-la-impunidad-en-homicidios.pdf

Amnistía Internacional. Informe 2020/2021. *La situación de los derechos humanos en el mundo,* (Londres: 2021), https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/3202/2021/es/

Arenas de Mesa, Alberto. *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019.

Aristóteles. *Política.* Madrid: Editorial Gredos, 1988.

Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ). *Propuesta de transformación del sector educación.* 2021.

Báez Gómez, José Enrique. "Relación entre el índice de control de la corrupción y algunas variables sociales, económicas e institucionales". *Nómadas.* Critical Journal of Social and Juridical Sciences 2013, 38 (2). https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18128245009

Banco Central de Honduras, "Tipo de Cambio Nominal", s. f., https://www.bch.hn/estadisticas-y-publicaciones-economicas/tipo-de-cambio-nominal

Banco Mundial. "Honduras: panorama general". https://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview#1

———. *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe.* Banco Mundial: Washington, DC, 2021. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3527

———. "Indicadores de desarrollo", Banco Mundial, https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators.

Barrientos, Armando and David Hulme. "Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution". *Brooks World Poverty Institute* BWPI Working Paper 30, March 2008.

Barrientos, Armando and Leonith Hinojosa-Valencia. "A review of Social Protection in Latin America". *Institute of Development Studies* (June 2009).

Barrientos, Armando, Jasmine Gideon and Maxine Molyneux. "New Development in Latin America's Social Policy". *Development and Change*, 39(5), 759-774 (28 October 2008).

Barrientos, Armando. "Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime". In Ian Gough, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis, and Graham Room (eds.). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press (August 2004): 121-168.

———. "Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America". *Economy and Society* 38(1) (30 Jan 2009): 87-108.

———. "On the Distributional Implications of Social Protection Reforms in Latin America". Working Paper No. 2011/69. *Finland: World Institute for Development Economics Research* (November 2011).

Bertranou, Fabio M., Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (eds.). *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.* Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2002.

Bigio, Saki y Nelson Ramírez-Rondán. *Corrupción e Indicadores de Desarrollo: Una revisión Empírica.* Perú, 2006. https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2006/Documento-Trabajo-07-2006.pdf

Bobbio, Norberto. *Derecha e izquierda*. Madrid: Santillana, 1995.

Cárdenas Denham, Sergio. "La corrupción en sistemas educativos: una revisión de prácticas, causas, efectos y recomendaciones". *Revista Electrónica de Investigación Educativa* Vol. 14, Núm. 2. México: REDIE, 2012.

Cárdenas, Jaime y María de la Luz Mijangos. "Acerca del marco teórico de la corrupción". *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, t. II: Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos.* México: UNAM, 2006. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/11.pdf

Carmenate-Milián, Lino, Alejandro Herrera-Ramos y Dany Ramos-Cáceres. "Situación del Sistema de Salud en Honduras y el Nuevo Modelo de Salud Propuesto". *iMedPub Journals* Vol. 12 No. 4: 10, Dec 30, 2016.

Carta de la Tierra. "III. Justicia Social y Económica". San José, Costa Rica: Carta de la Tierra Internacional c/o Universidad para la Paz, 2020. https://cartadelatierra.org/lea-la-carta-de-la-tierra/justicia-social-y-economica/

Cecchini, Simone (comp.). *Protección social universal en América Latina y el Caribe.* Textos seleccionados 2006-2019) Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez. *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

Cecchini, Simone, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez y Cecilia Rossel (eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015).

Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD). "Las trabajadoras domésticas que decidieron interpelar a la Corte Suprema de Justicia de Honduras", *CESPAD.* Enero 6, 2021, https://cespad.org.hn/2021/01/06/las-trabajadoras-domesticas-que-decidieron-interpelar-a-la-corte-suprema-de-justicia-de-honduras/

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). *Estado de la Justicia en América Latina bajo el COVID-19, Medidas generales adoptadas y uso de TICs en procesos judiciales.* Santiago: 2020. https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5648/REPORTECEJA_EstadodelajusticiaenALbajoelCOVID19_20mayo2020.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ) Estructura funcionamiento, jurisdicción y competencia de los órganos jurisdiccionales, (Honduras, 2018), http://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/EFJC-OJ-F2020.pdf

———. Boletín Estadístico del Poder Judicial 2019. Honduras: 2019. http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Documents/BoletinEstad%c3%adsticoA%c3%b1o2019Actu.pdf.pdf

———. Boletín Estadístico del Poder Judicial 2020. Honduras: 2020. https://www.poderjudicial.gob.hn/SiteAssets/Paginas/CSJHN/Bolet%C3%ADnEstad%C3%ADstico2020.pdf

———. Plan Nacional de Erradicación de la Mora Judicial. Honduras: 2017. https://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/PNEMJ.pdf

———. Plan Estratégico Plan Estratégico Institucional 2022 – 2026. Honduras: 2022).

Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJA). *Honduras: La administración de justicia, la independencia del Poder Judicial y la profesión legal.* Honduras: 2003. https://www.corteidh.or.cr/tablas/29167.pdf

CID Gallup. *Estudio de Opinión Pública.* Honduras: mayo 2021.

CID-Gallup. *Estudio de Opinión Pública.* Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras: enero y mayo de 2020.

Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR). *Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Para que los hechos no se repitan. Hallazgos y recomendaciones.* San José: Editorama, 2011.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19". *Informe Especial COVID-19* Nº 7. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45938/4/S2000550_es.pdf

———. *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.

———. *Políticas hacia las familias, Protección e Inclusión Social.* Bogotá: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005.

———. *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas.* Brasilia: 2Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 2002.

———. "Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", CEPAL, https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas.* Washington, DC: Organización de Estados Americanos (OEA) y Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2013), https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9462.pdf?view=

———. "Situación de derechos humanos en Honduras". *Informe de país HONDURAS* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146. Organización de Estados Americanos, 2019.

———. *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2019.

———. *Resolución 1/17 Derechos Humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción*. 12 de septiembre de 2017. https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-17-es.pdf

———. *Resolución 1/18 Corrupción y derechos humanos*. 2 de marzo de 2018. https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf

Comisión Internacional de Juristas (CIJ). *La independencia del Poder Judicial en Honduras 2004-2013.* Ciudad de Guatemala: 2014). https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/05/Honduras-Informe-final-en-PDF.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Principales Retos Legislativos en Materia de Igualdad, No Discriminación y No Violencia contra las Mujeres en México* (México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019). https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Retos-legislativos-2019.pdf

Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *II Informe Nacional Voluntario de la Agenda 2030: De la recuperación al desarrollo sostenible*. República de Honduras: julio 2020.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH). *Estado General de los Derechos Humanos en Honduras. Seguridad Social.* Tegucigalpa: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), 2020.

Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (CONEANFO). *EANF Esperanza para la Familia: Memoria 2019.* Tegucigalpa: Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (CONEANFO), 2020. https://www.coneanfo.hn/centro-de-publicaciones

Congreso Nacional de Honduras. *Ley de Empleo por Hora.* Decreto No. 354-2013. La Gaceta 33,393 del 31 de marzo del 2014.

———. *Ley Especial de Aceleración Económica y Protección Social frente a los Efectos del Coronavirus COVID-19.* Decreto No. 31-2020. La Gaceta 35,199 del 13 de marzo del 2020. https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/908-ley-especial-de-aceleracion-economica-y-proteccion-social-frente-a-los-efectos-del-coronavirus-covid-19

Congreso Nacional. *Ley Marco de Protección Social.* Decreto 056/2015. La Gaceta 33,771 del 2 de julio del 2015.

Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) y el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH). *La estimación del impacto macroeconómico de la corrupción en Honduras, 2020.* https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2020/07/Estimacion-de-la-corrupcion-en-hn.pdf

Consejo Nacional de Educación. *Plan Estratégico del Sector Educación 2018-2030*. República de Honduras: 2019. https://transparencia.se.gob.hn/media/documents/planeacion/planes/PESE_2018-2030_Aprobado_CNE_11_abril_2019_02.pdf

Conway, Tim, Arjan de Haan and Andy Norton (eds.). *Social Protection: New Directions of Donor Agencies.* London: Department of International Development, 2000.

Corporación Latinobarómetro. *Informe 2021: Adiós a Macondo.* Santiago, Chile: 2021. http://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Derechos de la Infancia. "Niños de Honduras. Descubriendo los Derechos del Niño en Honduras". Accedido el 17 de mayo de 2021. https://www.derechosdelainfancia.es/honduras/

Diccionario panhispánico del español jurídico, s. v., "justiciabilidad", consultado 30 de marzo de 2022, https://dpej.rae.es/lema/justiciabilidad

Esping-Andersen, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

Fibla, Gonzalo & María Jesús Valenzuela, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). *Propuestas para el sistema de justicia penal hondureño en el tratamiento y gestión de causas de alto impacto social y corrupción.* Honduras: Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), 2019.

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH). *¿Cuál es el costo de la Seguridad y la defensa en Honduras 2002-2019? Documento final del volumen II del seguimiento y evaluación del Gasto Público en Seguridad y Defensa.* Tegucigalpa: Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), 2019.

Freedom House. "Freedom in the world". https://freedomhouse.org/report/freedom-world

Global Financial Integrity. "Illicit Financial Flows". https://gfintegrity.org/issue/illicit-financial-flows/

Global Witness. "Honduras: el país más peligroso del mundo para el activismo ambiental". 31 de enero de 2017. https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-el-pa%C3%ADs-m%C3%A1s-peligroso-del-mundo-para-el-activismo-ambiental/

Gómez, Alfonso. *"La desesperante corrupción". Reflexión Política 7 (13).* https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/642

Gray Molina, George and Eduardo Ortiz-Juarez. *Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries.* New York: UNDP, 2020. https://www.undp.org/publications/temporary-basic-income-tbi#modal-publication-download

Ham, Andrés y Sergio Membreño-Cedillo. "¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?" *UNDP LAC Working Paper No. 21.* Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC. Marzo 2021. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/-cuan-efectiva-es-la-proteccion-social-en-honduras-.html

Huenchuan Navarro, Sandra (ed.). *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos* (Santiago: 2016). https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/a2019-06-14-capi-institucionalidadpublica-sh_0.pdf

Human Rights Watch. "Honduras Eventos de 2020". https://www.hrw.org/es/world-report/2021/country-chapters/377435

IDEA International. The Global State of Democracy Indices, https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.idea.int%2Fgsod-indices%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Finline-files%2FGSoDI%2520v5%2520%25281975-2020%2529.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK

Infosegura, UNDP y USAID. “Honduras. Violencia contra las mujeres a lo largo del ciclo de vida”, Infosegura, https://docplayer.es/211426154-Honduras-violencia-contra-las-mujeres-a-lo-largo-del-ciclo-de-vida-consideraciones-preliminares-avances-y-desafios.html

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). *Los proyectos de presupuesto para 2021 de El Salvador, Guatemala y Honduras: ¿una respuesta a las crisis?* Centroamérica: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2020.

———. *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica Honduras. Comparación de cifras estimadas para el cierre de 2020 con el presupuesto 2021 y las ejecutadas en 2019.* Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021.

Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). *IHSS en cifras* (Archivos Excel, 2009). https://ihsshn-my.sharepoint.com/:x-:/g/personal/francisco_franco_ihss_hn/EVW72-8yDABDhD9zFBDb9MgBxH6Ob-RXvec6Eup1fvO91w?rtime=nd-psYnxo2Ug.

Instituto Nacional de Estadística (INE). “Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), Año 2004. Principales resultados”. *Instituto Nacional de Estadística.* 5 de diciembre de 2005. https://www.ine.es/prensa/np394.pdf

———. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples* 2019.

Irías, Gustavo. *Situación de las mujeres rurales pobres en Honduras y su acceso a la tierra y el crédito.* Honduras: Plataforma Agraria, 2013.

Jordan, Ryan. *El Estado de derecho se logra con justicia y seguridad.* New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

Jusidman, Clara. “Ciudadanía social y derechos políticos”, Documento de trabajo, Proyecto de Protección de Programas Sociales. México, D. F.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Citada en Sandra Huenchuan Navarro (ed.). *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos.* Santiago: 2016. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/a2019-06-14-capi-institucionalidad-publica-sh_0.pdf

Kaufmann, Daniel. “Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica”. *Perspectivas*, vol. 3 No 2 (2000): 367-387.

La Gaceta, “Decreto 12-2022”, Honduras, 15 de marzo de 2022, No. 35,873.

La Gaceta, “decreto ejecutivo PCM 05-2022”, (Honduras, Tegucigalpa, 2022), https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-05-2022.pdf

La Tribuna. “Honduras pierde 12% PIB anual en corrupción: Ricardo Zúniga”. *La Tribuna* (30 junio, 2021). https://www.latribuna.hn/2021/06/30/honduras-pierde-12-pib-anual-en-corrupcion-ricardo-zuniga/

Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.). *Índice Global de Impunidad 2020. Escalas de impunidad en el mundo.* San Andrés Cholula, Puebla, México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), 2020.

Le Clercq, Juan Antonio, Azucena Cháidez & Gerardo Rodríguez. Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos. Quito: 2016. https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1934

Li, Hongyi, Xu Lixin Colin & Zou Heng-fu. Corruption, Income Distribution, and Growth. Economics & Politics. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0343.00073

López, Alba Argentina. “Corrupción e impunidad”. *Revista de Derecho* Vol. 33 (2012): 1-37.

López Recinos, Vladimir. “Desarrollo, migración y seguridad: El caso de la migración hondureña hacia Estados Unidos”. *Migración y Desarrollo* 11(21) (Diciembre 2012): 65-105.

Madrid Rossel, Zoila. *Honduras tiene nombre de mujer. Organización social de los cuidados en Honduras. Políticas, normas, actores, instituciones y desafíos.* Honduras: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 202. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/17231.pdf

Martínez García, Yesenia. *La seguridad social en Honduras: Actores sociopolíticos, institucionales y raíces históricas de su crisis.* Honduras: Editorial Guaymuras, 2015.

Melgar, Carlos y Ricardo Barrientos. *La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano.* Guatemala: ICEFI, 2018. https://mail.icefi.org/publicaciones/la-corrupcion-sus-caminos-e-impacto-en-la-sociedad-y-una-agenda-para-enfrentarla-en-el

Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). *Derecho de acceso a la información e intereses legítimos de defensa y seguridad en Honduras: La búsqueda del balance en un estado democrático y constitucional de derecho.* Reporte MACCIH # 5. 2017.

Moncada, Ana Mariela y María Castro Serantes. "La educación, en riesgo extremo en Honduras". *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)* 27/07/2021. https://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Historias/23_07_21_Educaci%C3%B3nHonduras.aspx

Naomi Roht-Arriaza, Combating Impunity: Some Thoughts on the Way Forward, 59 Law and Contemporary Problems (Fall 1996). https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol59/iss4/9

Naciones Unidas Honduras. "En medio de la crisis, organizaciones no gubernamentales atienden poblaciones vulnerables de Honduras". 17 agosto 2020. https://honduras.un.org/es/87702-en-medio-de-la-crisis-organizaciones-no-gubernamentales-atienden-poblaciones-vulnerables-de

Naciones Unidas, Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Oficina en Colombia. "Derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral en casos de graves violaciones a los derechos humanos". Intervención del señor Michael Frühling, Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Bogotá: 10 de febrero de 2004.

Naciones Unidas, Asamblea General. *Visita a Honduras. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados.* A/HRC/44/47/Add.2. 3 de julio de 2020.

Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe". https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/acerca

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General,* S/2004/616. 3 de agosto de 2004. https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/

———. *Estado de derecho y derechos humanos*. https://www.un.org/ruleoflaw/es/rule-of-law-and-human-rights

Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. "Observaciones preliminares sobre la visita oficial a Honduras. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Diego García-Sayán". Tegucigalpa: 22 de agosto de 2019. https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24910&LangID=S

Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". 3 de enero de 1976. https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx

Naciones Unidas. "Declaración Universal de Derechos Humanos". https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

———. "Desafíos globales, Derechos humanos, ¿Qué son los derechos humanos?", https://www.un.org/es/global-issues/human-rights

———. "La ONU y el Estado de derecho". Acceso a la justicia. https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/

Nash Rojas, Claudio y Marie-Christine Fuchs (eds.). *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos: Manual de casos.* Colombia: Konrad Adenauer Stiftung, Programa de Estado de Derecho para Latinoamérica, 2019.

Navas, Alex. "La salida de la MACCIH de Honduras: La deformación de la institucionalidad por la corrupción". *Perspectiva. Democracia y derechos Humanos* (Abril 2020). https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/16259.pdf

Norton, Andy, Tim Conway y Mick Foster. "Social Protection: Defining the Field of Action and Policy". *Development Policy Review* 20(5) (16 December 2002): 541-567.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). “Efectos de la corrupción. El socavamiento de los objetivos de desarrollo sostenible”. Módulo 1: ¿Qué es la corrupción y por qué nos atañe? Serie de Módulos Universitarios: Lucha contra la corrupción (septiembre 2019). https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-1/key-issues/effects-of-corruption.html

———. *Marco conceptual para la medición estadística de flujos financieros ilícitos.* Ginebra: 2020. https://unctad.org/system/files/official-document/IFF_Conceptual_Framework_for_publication_ESP_FINAL.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “¿Qué son los derechos humanos?”. https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx

———. “Observaciones preliminares sobre la visita oficial a Honduras”, 2019, https://www.ohchr.org/es/2019/08/observaciones-preliminares-visita-oficial-honduras

———. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Honduras, 4 de marzo de 2022, A/HRC/49/21.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). *Protección social del trabajo doméstico: Tendencias y estadísticas*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2016.

ONU Mujeres, OIT y CEPAL. T*rabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19.* ONU Mujeres, OIT y CEPAL, 2020.

ONU Mujeres. *Hacer las Promesas Realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.* Estados Unidos de América: ONU Mujeres, 2018.

ONU-Mujeres/UN Women, PNUD/UNDP, UNODC, ACNUDH/OHCHR. *Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres*. 2018. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/Toolkit%20WA2J%20SPA.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). “Informe sobre las migraciones en el mundo 2020” (New York: 2019). https://worldmigrationreport.iom.int/es/2020

Organización de Estados Americanos (OEA). “Equipo UFECIC-MP/MACCIH-OEA presenta el Séptimo Caso de Investigación Penal Integrada: «Licitación fraudulenta del Seguro Social», 4 de diciembre de 2018. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-076/18

Organización Internacional del Trabajo (OIT). “Normas internacionales del trabajo sobre la seguridad social”. https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--es/index.htm

———. *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales,* C169. 27 de junio de 1989, C169. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

———. *El diálogo social y el tripartismo.* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2020.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). *Auditoría Iberoamericana sobre Igualdad de Género.* Chile: OLACEFS, 2019.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Panorama de la Migración de Médicos y Enfermeras de la Región de Centroamérica y República Dominicana.* Organización Panamericana de la Salud: 2016.

Peces-Barba Martínez, Gregorio. *Derechos sociales y positivismo jurídico* (Escritos de Filosofía Jurídica y Política). Madrid: Editorial DYKINSON, 1999.

Pinilla-Roncancio, Mónica. *Protección Social.* Insumo preparado para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022. Honduras: 2021.

Pinilla-Rocancio, Mónica y Ham, Andrés. *Focalización de transferencias a población vulnerable por el COVID-19* en Honduras. Honduras: PNUD, 2021. https://www.undp.org/content/dam/rblac/notas-de-politica/undp-rblac-NotadePolitica1-Honduras-ES.pdf

Pioneros para sociedades pacíficas, justas e inclusivas. *La justicia en una pandemia - Primer documento informativo: Justicia para todos y la emergencia de salud pública.* Nueva York: Centro de Cooperación Internacional, 2020. https://www.justice.sdg16.plus/_files/ugd/6c192f_6a2327a3d9fd4d51b9c41264197c9b4e.pdf

Pioneros de sociedades pacíficas, justas e inclusivas. *La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas — Un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo.* Nueva York: Centro sobre Cooperación Internacional, 2017. https://cic.nyu.edu/sites/default/files/sdg16_roadmap_esp_20sep17.pdf

Plataforma 25 de Noviembre, Tribuna de Mujeres Gladys Lanza y Coalición Todas. *Agenda Política de las Mujeres y Feministas.* Tegucigalpa: Plataforma 25 de Noviembre, Tribuna de Mujeres Gladys Lanza y Coalición Todas, 2017. http://www.cemh.org.hn/wp-content/uploads/2018/01/Agenda-Mujeres-WEB.pdf

PNUD-InfoSegura. *Seguridad ciudadana, movilidad humana y desarrollo en los países del norte de Centroamérica.* Septiembre 2020. https://infosegura.org/wp-content/uploads/2020/10/Movilidad-humana-Seguridad-ciudadana-y-Desarrollo_Presentacion-PBF.pdf

Poder Judicial de Honduras. "Organigrama - Poder Judicial de Honduras". http://www.poderjudicial.gob.hn/Paginas/Organigrama.aspx

Podestá, Andrea, Hanni Michael y Martner Ricardo. *Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe*. Santiago: 2017. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40921/1/S1601230_es.pdf

Proceso Digital. "Migración, deserción y violencia impactan en la educación". Proceso Digital, 28 de diciembre de 2018. https://proceso.hn/migracion-desercion-y-violencia-impactan-en-la-educacion/

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *América Latina y el Caribe: Gobernanza Efectiva, más allá de la recuperación.* New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/america-latina-y-el-caribe--gobernanza-efectiva--mas-alla-de-la-.html

———. "Análisis sobre seguridad ciudadana, movilidad humana y desarrollo", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020. https://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/presscenter/articles/movilidad-humana--desarrollo-y-seguridad-ciudadana-en-honduras.html

———. La percepción de los ciudadanos sobre el sistema de justicia penal en Centroamérica y el Caribe, inédito.

———. "Qué hacemos", Objetivo 16 Paz, justicia e instituciones sólidas. https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals#paz-justicia-e-instituciones-solidas

———. *Evidencias para la agenda 2030 y el ODS 16+: Sociedades Inclusivas y Pacíficas en Honduras.* PNUD, 2020.

———. *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019.

———. "¿Qué son los objetivos de desarrollo sostenible?", https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals#paz-justicia-e-instituciones-solidas

———. *Innovación, resiliencia y transformaciones urgentes hacia una justicia inclusiva en América Latina y el Caribe.* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020. https://www.undp.org/es/latin-america/publications/innovaci%C3%B3n-resiliencia-y-transformaciones-urgentes-hacia-una-justicia-inclusiva-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe

———. Gobernanza Efectiva, más allá de la recuperación. New York: 2021. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/america-latina-y-el-caribe--gobernanza-efectiva--mas-alla-de-la-.html

———. Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, documento del programa para Honduras 2022-2026. Tegucigalpa: 2022. https://www.hn.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/pnud_hn_Honduras_CPD%202022-2026_ESP.pdf

———. “Innovador módulo de estadísticas judiciales para mayor transparencia, participación y colaboración”. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 30 de marzo de 2022. https://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/presscenter/articles/2022/inovador-modulo-de-estadisticas-judiciales-para-mayor-transparen.html

———. “Estudio sobre Eficacia de la Justicia Penal y la formulación de las líneas estratégicas para un Programa de intervención para el fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal Hondureño, 2019” [Documento de trabajo inédito].

PNUD-Infosegura. *La percepción de los ciudadanos sobre el sistema de justicia penal en Centroamérica y el Caribe*, inédito.

Red Centroamericana de Mujeres Rurales Indígenas y Campesinas (RECMURIC). T*ierra para nosotras: Propuestas políticas de las mujeres rurales centroamericanas para el acceso a la tierra*. Ciudad de Guatemala, RECMURIC, 2015.

Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM). *Informe sobre la situación de movilidad y Derechos Humanos en el contexto de la COVID-19 en la región Centroamericana* 2020. https://gmies.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe-a-RROCM-difusion.pdf

Romero, Ramón. *Honduras: la difícil opción democrática.* Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Junio, 2014. https://core.ac.uk/download/pdf/35157806.pdf

Rossel, Z. *Honduras tiene nombre de mujer.* Organización social de los cuidados en Honduras. Políticas, normas, actores, instituciones y desafíos. Honduras: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2020. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-amcentral/17231.pdf

Rousseau, Jean Jacques. *El contrato social.* elaleph.com: 1999.

Ryan Jordan. *El Estado de derecho se logra con justicia y seguridad.* New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

Secretaría de Derechos Humanos (SEDH). I*nforme sobre la situación de los derechos humanos en Honduras 2018.* Tegucigalpa: Gobierno de Honduras, 2019.

Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización (SEDH). I*nforme de Medio Término Examen Periódico Universal (EPU).* Tegucigalpa: Gobierno de la República de Honduras, 2017. https://www.sedh.gob.hn/documentos-recientes/266-informe-medio-termino-epu-2017/file

Secretaría de Educación. *Entendiendo la Ley Fundamental de Educación.* Comisión Ad-Hoc para la Reforma Educativa, Subsecretaría de Asuntos Administrativos y Financieros de la Secretaría de Educación, 2013). https://es.slideshare.net/gelsiramosam/entendiendo-la-ley-fundamental-de-educacin

———. *Informe de la Secretaría de Estado en los despachos de Educación*. Secretaría de Educación: 2019.

———. *Memoria de Labores 2019.* Secretaría de Educación: 2020.

Secretaría de Estado para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afro-hondureños (SEDINAFROH). Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y Oficina del Asesor Internacional en Derechos Humanos del Sistema de las Naciones Unidas en Honduras (OACNUDH). *Agenda Política de las Mujeres Indígenas y Afro-hondureñas. Caminando juntas, del diálogo a la propuesta.* Tegucigalpa: SEDINAFROH/ONU Mujeres/OACNUDH, 2013. http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/cg00698.pdf

Secretaría de Finanzas (SEFIN). *Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, Ejercicio Fiscal 2021, Normas de Ejecución Presupuestaria (Disposiciones Generales).* Tegucigalpa: Secretaría de Finanzas (SEFIN), 2020.

Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia: reparaciones pendientes de cumplimiento”. 31 de agosto de 2015 [Archivo PDF]. https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/SCS/colombia/mrochela/mrochelap.pdf

Secretaría de Salud (SESAL). *Memoria Institucional 2019.*

Secretaría de Salud Honduras. *Modelo Nacional de Salud.* Tegucigalpa: 2013. Acuerdo 1000/2013 de la SESAL.

SDGs Global Dashboard. "UNSD Data", SDGs Global dashboard. https://www.sdgsdashboard.org/

Sierra, Stoney and Jeanne Batalova. "Central American Immigrants in the United States". *Migration Policy Institue* (March 18, 2013). https://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states-2011#3

Sistema de Expediente Judicial Electrónico (SEJE). *Memoria Anual del Poder Judicial de Honduras 2021.* Honduras: 2021. http://www.poderjudicial.gob.hn/SiteAssets/Paginas/CSJHN/MemoriaAnual2021.pdf

———. Informe de Gestión Judicial 2021. Honduras: 2021. http://www.poderjudicial.gob.hn/SiteAssets/Paginas/CSJHN/InformedeGestionJudicial2021.pdf

SOMOS-CDC. *Informe sobre los Derechos Humanos de las personas LGTBI en Honduras 2018.* SOMOS-CDC, 2019. https://kooperaldarte.org/wp-content/uploads/2019/06/INFORME-DDHH-LGBTI-HONDURAS.pdf

Tábora, Edy Alexander. *¿Independencia Judicial en Honduras? Balance de la situación y principales desafíos.* Tegucigalpa: Fundación Friedrich Ebert, 2015. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12049.pdf

Tax Justice Network (TJN). *El Estado de la justicia fiscal: 2020: la justicia fiscal en tiempos de la COVID-19.* PSI, 2020). https://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/The_State_of_Tax_Justice_2020_SPANISH.pdf

The Counter Trafficking Data Colaborative (CTDC). "Global data hubo on human trafficking". https://www.ctdatacollaborative.org/

The International Forum for Social Development. *Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations.* New york: 2006. https://www.un.org/esa/socdev/documents/ifsd/SocialJustice.pdf

Torres, Ariel. "Honduras Solidaria: la pandemia del asistencialismo". *criterio.hn.* Octubre 26, 2020. https://criterio.hn/honduras-solidaria-la-pandemia-del-asistencialismo-especial/

Transparency International España. "Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)". https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/

Transparencia Internacional, Primer Informe sobre Impunidad: Casos de Homicidios en Comayagua, San Pedro Sula y Tegucigalpa 2010-2012. Tegucigalpa, 2015.

Transparencia Internacional. "El ABC del CPI: Cómo se calcula el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)". https://www.transparency.org/es/news/how-cpi-scores-are-calculated

Tribunal Superior de Cuentas. *Auditoría Coordinada de Desempeño a la preparación del Gobierno de Honduras para la implementación de la Agenda 2030, con énfasis en el ODS 5: Igualdad de género.* Tegucigalpa: Tribunal Superior de Cuentas, 2019.

United Nations. *The Highest aspiration a call to action for Human Rights.* 2020. https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Asperation_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf

United Nations Development Programme (UNDP). "Data Futures Platform", COVID-19 Global Gender Response Tracker. https://data.undp.org/gendertracker/

———. *Programming for Justice: Access for All. A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice.* Bangkok: United Nations Development Programme, 2005. https://www.un.org/ruleoflaw/files/Justice_Guides_ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf

UNODC. *Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19.* Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2020. https://www.undp.org/publications/ensuring-access-justice-context-covid-19

UNICEF Honduras. "Programa Educación inclusiva y de calidad para cada niña y niño". https://www.unicef.org/honduras/que-hacemos/educaci%C3%B3n-de-calidad

United Nations Department of Economic and Social Affairs. "International Migrant Stock 2020", Migration Data Portal. https://www.migrationdataportal.org/

Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), Registro Nacional de las Personas (RNP), Ministerio Público. "Boletín especial sobre homicidios en Honduras, 2019". Edición especial No. 83, febrero 2020 (Enero – diciembre 2019). https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/9770-boletin-especial-nacional-enero-a-diciembre-2019#:~:text=Durante%20el%202019%20la%20tasa,puntos%20en%20comparaci%C3%B3n%20al%202018

U.S. Department of State. 2020 *Country Reports on Human Rights Practices: Honduras.* 2021. https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/honduras/

Valle, Jorge. "Privatización de los servicios de salud en Honduras". *Revista de la Facultad de Ciencias Médicas, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)*, 2020.

Viñuales, Jorge E. Impunity: Elements for an Empirical Concept, 25(1) LAW & INEQ. (2007). https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1091&context=lawineq

VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano México, 27-29 de noviembre del 2002. http://www.poderjudicial.gob.hn/CUMBREJUDICIALIBEROAMERICANA/Documents/cartadederechodelaspersonas.pdf

Washington Office on Latin America (WOLA). *Protección de los derechos humanos en Honduras. Evaluando la Capacidad Estatal de Proteger y Promover los Derechos Humanos* (Honduras: 2019). https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Derechos-Humanos-HN-ESP-4.6.pdf

WOLA. "Central America Monitor: Evaluating Progress, Honduras". https://www.wola.org/cam/honduras/#article_1

———. Honduras´ *Justice System: Evaluating Capacity Building and Judicial Independence.* Honduras: Central America Monitor. 2019. https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/07/Justicia-HN-ENG-9.13.pdf

World Bank. *Global Economic Prospects.* Washington DC: World Bank, June 2021. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf

———. "World Governance Indicators." https://databank.bancomundial.org/id/71ec9e89?Report_Name=Eastern-Europe-World-Governance-Indicators.

———. GovData360, s.f., https://govdata360.worldbank.org/indicators/he57016cd?country=HND&indicator=42090&viz=line_chart&years=2000,2020&compareBy=income

World Bank Group. *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune.* Washington: 2020. https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity#:~:text=Poverty%20and%20Shared%20Prosperity%202020%3A%20Reversals%20of%20Fortune,of%20COVID-19%E2%80%99s%20impacts%20on%20global%20poverty%20and%20inequality

World Health Organization. "Immunization dashboard Honduras: Reported cases of vaccine-preventable diseases (VPDs) Honduras", 2000. https://immunizationdata.who.int/pages/profiles/hnd.html

World Justice Project. *Índice de Estado de Derecho 2019.* https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GROLI-Spanish-v2_0.pdf

———. *Índice de Estado de Derecho 2020.* Washington, DC: World Justice Project, 2020. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf

———. *Rule of Law Index 2017-2018.* Washington: World Justice Project, 2018. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf

———. "Change in WPJ rule of law over the last year, 2021". World Justice Project. https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

———. World Justice Project. "Country Insights," Honduras 2021, Criminal Justice for Honduras, 2021. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Honduras/Criminal%20Justice/

———. World Justice Project. “Factors,” Honduras 2021, Adherence to the Rule of Law. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2021/Honduras/Criminal%20Justice

———. “Country Insight: Civil Justice for Honduras, 2021”, World Justice Project, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Honduras/Civil%20Justice/

World Health Organization (WHO). *Trends in Maternal Mortality 2000 to 2017. Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and the United Nations Population Division*. Geneva, Switzerland: World Health Organization, 2019. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/327596/WHO-RHR-19.23-eng.pdf?ua=1

“World Population Prospects 2019”. United Nations. https://population.un.org/wpp/

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. “Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”. Brasilia: 2008. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf

Zambrano, Lysien I., Reneé Pereyra Elías, Selvin Z Reyes García, Itzel Fuentes and Percy Mayta-Tristan. “Influence of parental education on Honduran medical students’ labor perspectives: rural work and emigration”. *Can J Rural Med* 20(4) (Fall 2015).

Zepeda Lecuona, Guillermo. *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México* (México: Fondo de Cultura Económica, 2004).

“Debo insistir: no es el tema de sustitución de una persona, sino más bien se trata de un problema de estructuras. Lo que más está padeciendo Honduras y la región centroamericana es un embate del crimen organizado y un solapamiento de estructuras de corrupción que tienen captados los centros de decisión pública del Estado en varios de los países. Insisto: esto permite pensar en que, a partir del esfuerzo del Informe de Desarrollo Humano, se pueda organizar la sociedad civil hondureña para configurar y proveer una agenda que nos beneficie a todos”.

Eduardo Stein, exvicepresidente de Guatemala

“Si seguimos operando bajo la lógica de que todo está bien hasta que todo está mal, corremos el riesgo de que se actúe cuando es ya demasiado tarde. Hay que fortalecer, en consecuencia, las respuestas preventivas”.

Laura Chinchilla, expresidenta de Costa Rica

C A P Í T U L O 4

PILAR 3: SEGURIDAD Y PAZ. SEGURIDAD CIUDADANA Y DESARROLLO HUMANO

Mensajes principales

1. El abordaje de la inseguridad requiere de gestión de información de calidad y evidencias para el diseño, implementación y evaluación de las iniciativas de prevención, atención y control del delito. Asimismo, el enfoque de PNUD es de seguridad centrada en las personas con una fuerte impronta en el ámbito de la prevención de las violencias que afectan a la población y potenciar las transformaciones institucionales urgentes del sector.

2. En el caso de Honduras, la inseguridad y las violencias han impacta negativamente el desarrollo humano en las últimas dos décadas. Prueba de ello son las pérdidas: de vidas humanas por muertes violentas, de capital humano por las migraciones forzadas debido a la violencia, y económicas y financieras inducidas por la inseguridad.

3. Respecto a los avances y retrocesos en materia de seguridad, pese a que Honduras ha experimentado una considerable reducción tanto de delitos contra la vida como de aquellos contra la propiedad, y de otros de especial preocupación para la población hondureña (como las extorsiones), continúa permaneciendo entre los países más violentos de la región y el mundo, y nuevas dinámicas de violencia —como las provenientes del crimen organizado y las pandillas, y su penetración en la política y en instituciones públicas, entre ellas las del sector de seguridad— han jugado un papel determinante en el deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana.

4. El carácter en fundamentalmente reactivo, fragmentado y ante todo punitivo de la respuesta del Estado ante la inseguridad se evidencia, por un lado, debido al hecho de que muchas de las reformas de seguridad han sido diseñadas e implementadas como resultado de graves incidentes y por la presión pública nacional e internacional; por otro, mediante la indiscutible prioridad presupuestaria otorgada a los mecanismos de control y represión, y a la poca importancia asignada a la prevención del delito y a las intervenciones que pueden contribuir a reducir la elevada impunidad.

5. La carencia de un abordaje multidimensional del problema de inseguridad, al concentrarse fundamentalmente en la intervención de las fuerzas de seguridad y la justicia penal —sin incorporar los desafíos de atender las causas de las estructurales ni las interrelaciones entre los distintos tipos de violencia— influye en la eficacia de las intervenciones y puede llegar a vulnerar los derechos humanos y a tener efectos contraproducentes para el Estado de derecho (y la legitimidad institucional); en suma, a agravar el clima de inseguridad.

6. La militarización del orden público y de la seguridad ciudadana han sido advertidas en diversas ocasiones por organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual considera que esa acción violenta la jurisprudencia interamericana que establece que la participación del ejército en tareas de seguridad debe de ser considerada de manera extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada[1].

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), "Situación de derechos humanos en Honduras". *Informe de país HONDURAS OEA/Ser.L/V/II.* Doc. 146. Organización de Estados Americanos, 2019. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras2019.pdf

7. La violencia que padecen las mujeres es sistémica y se reproduce a lo largo del ciclo de vida. Frente a esta compleja problemática, la respuesta social e institucional, al igual que como ocurre con otros tipos de violencia, muestra serias limitaciones: ausencia de abordajes integrales que contribuyan a la prevención y contención del problema, el subreporte de incidencias que impide el diseño de políticas e intervenciones basadas en evidencia, y los altos índices de impunidad.

8. La niñez y la juventud han estado expuestas a contextos de alta peligrosidad y riesgo de muerte violenta, pues este grupo ha sido la principal víctima de la violencia homicida. Un alto porcentaje de estos homicidios han sido cometidos en espacios públicos, con armas de fuego, y se argumenta que han sido motivados por la situación de criminalidad organizada. Entonces, la inseguridad que enfrenta el país impide a los más jóvenes alcanzar los logros del desarrollo humano.

9. En el caso de Honduras, las pandillas y el crimen organizado tomaron fuerza durante las dos últimas décadas, y han jugado un papel determinante en el deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana. Son responsables de un alto porcentaje de la violencia letal que se ha presentado en el país. La respuesta del Estado hondureño frente a este grave problema ha consistido fundamentalmente en la movilización de las fuerzas de seguridad y en la intervención de la justicia penal.

10. Los esfuerzos de profesionalización y depuración han sido intensos y constantes, pero insuficientes e incompletos. Los procesos de la Policía Nacional de Honduras han respondido más a momentos de crisis enfrentados por la institución que a una visión estratégica del proceso de renovación y reforma, lo cual le ha restado fuerza y efectividad.

11. Persisten grandes desafíos para que la provisión pública de la seguridad ciudadana sea efectiva y, a la vez, respetuosa de los derechos humanos. Una estrategia sustentada exclusivamente en los mecanismos de control no es sostenible, por lo cual, la propuesta presentada en este capítulo enfatiza en el tema de prevención como elemento central para la seguridad ciudadana en Honduras. Consecuentemente, es previsible que, dado el entorno de riesgo que está generando la pandemia, la prevención social del delito, sobre todo dentro de la población joven del país, se vuelve más imperativa.

CAPÍTULO 4. SEGURIDAD Y PAZ. SEGURIDAD CIUDADANA Y DESARROLLO HUMANO

El presente análisis sobre la seguridad ciudadana en Honduras se plantea desde el paradigma del desarrollo humano y el concepto de seguridad humana, y se afianza fuertemente en los preceptos del Estado de derecho. En este capítulo, se aborda la situación de la seguridad ciudadana y violencia, la consolidación del desarrollo humano y el fortalecimiento institucional como elementos centrales en la reconstrucción del Estado de derecho. Por tanto, se ha segmentado en tres apartados. El primero (1.1) establece una relación de naturaleza conceptual entre la seguridad ciudadana, el desarrollo humano y el Estado de derecho.

El apartado 4.2 describe la situación, las características y las dimensiones de las expresiones de violencia que se han presentado en el país. Se busca retratar la situación y la importancia relativa de las armas de fuego en el contexto de la inseguridad ciudadana, el crimen organizado y los costos relacionados con este fenómeno, más allá de las vidas humanas. También presenta un balance del pasado reciente sobre la confianza de la población en las instituciones del sector seguridad.

Finalmente, el capítulo cierra con el apartado 4.3, que enfatiza en la respuesta institucional frente a la inseguridad ciudadana, e identifica el marco institucional y normativo que ha caracterizado al sector de seguridad en Honduras, así como las instancias de gobierno que forman parte de esta estructura en sus distintos niveles: fuerzas de seguridad (policía nacional, fuerzas armadas), sistema penitenciario e instancias a nivel local. Asimismo, se presenta un análisis del financiamiento público que se ha asignado a las instituciones de este sector.

4.1. Marco conceptual de la seguridad ciudadana y el desarrollo humano

El paradigma del desarrollo humano fue concebido como un proceso de permanente fortalecimiento de las capacidades humanas, lo cual no se puede lograr si no es en el marco de la continua expansión de libertades y oportunidades.[2]

Como una derivación de esta noción de desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acuñó el concepto de "seguridad humana"[3] con una connotación más amplia que las definiciones tradicionales de seguridad entonces imperantes centradas en la seguridad de las naciones. El nuevo concepto se refería a la seguridad y la protección de las personas ante amenazas crónicas o súbitas a sus necesidades[4], y a libertades que implican estar "libres de privaciones y libres de temores (*free from want and free from fear*), las cuales fueron ampliadas después a la "libertad de humillación" (*freedom from indignity*). Así entendida, la seguridad humana es más que la protección y la resiliencia ante las amenazas al desarrollo humano: es también la construcción de espacios seguros para que el desarrollo humano pueda seguir prosperando.

2 Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press, 1990).
3 Inicialmente se presentó el concepto, no exactamente asimilable, de seguridad personal, definido como la ausencia de violencia física y de amenaza de violencia física, provenientes de fuentes diversas como: el Estado (violencia política), otros Estados (guerra), grupos de personas (terrorismo y violencia étnica), individuos o pandillas (crimen, violencia de género, abuso infantil, y otros), y hasta uno mismo (suicidio).
4 PNUD, I*nforme sobre Desarrollo Humano 1994* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994).

La seguridad ciudadana se configuró como una dimensión derivada del concepto de seguridad humana, referida específicamente a los riesgos y amenazas al despojo de los derechos de las personas, como resultado de distintas formas de violencia criminal. Entendida desde la perspectiva del desarrollo humano, la seguridad ciudadana es "la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros"[5]. La importancia de esta dimensión para el desarrollo humano se reconoce, por parte del PNUD, al destacar que "los altos niveles de violencia armada e inseguridad tienen consecuencias destructivas para el desarrollo de un país, afectan el crecimiento económico y resultan a menudo en agravios arraigados que pueden extenderse por generaciones"[6].

Así, la naturaleza multidimensional de la seguridad ciudadana invita a la consideración de diversos factores explicativos de los fenómenos de la violencia y la delincuencia. Aunque la literatura sobre el tema identifica diversas tipologías de los factores de riesgo, dadas las condiciones del país y su peso relativo en la configuración de los escenarios de seguridad, en el caso de Honduras se podrían considerar de especial relevancia factores como los siguientes: socioeconómicos, comunitarios y familiares que impactan a la población joven; institucionales asociados a la acción de la justicia penal y la impunidad frente al delito; y de impacto más directo, como las armas de fuego, las pandillas y el crimen organizado[7].

La relación entre seguridad ciudadana y desarrollo humano fue una vez más puesta de relieve por el PNUD, mediante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En particular, la preocupación por los aspectos que engloba la seguridad ciudadana fue recogida en el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas, el cual reconoce que para alcanzar el desarrollo sostenible se requiere del impulso de esfuerzos para proveer la paz y la seguridad; asimismo, el ODS 5 busca "lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas (véase diagrama 17).

En ese contexto, el nuevo informe de desarrollo mundial presentado en enero 2022, denominado *Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad*, plantea un punto nuevo y fundamental en el actual momento de crisis histórica de la humanidad, pues muestra:

> ... de qué modo ayuda el concepto de seguridad humana a identificar puntos ciegos al evaluar el desarrollo simplemente midiendo los logros en el bienestar, y sugiere maneras de enriquecer el marco de seguridad humana para que tenga en cuenta los desafíos sin precedentes que plantea el contexto del Antropoceno. La parte II analiza cuatro amenazas para la seguridad humana que se superponen al contexto del Antropoceno: los inconvenientes de la tecnología digital, los conflictos violentos, las desigualdades horizontales y los desafíos cambiantes a los que se enfrentan los sistemas de atención de la salud. Si bien el problema subyacente de cada amenaza considerada por separado es conocido, las amenazas son nuevas en la forma que asumen en el Antropoceno y en su carácter interconectado, que se ha ido consolidando a lo largo del tiempo. Las trayectorias del desarrollo actuales a menudo han pasado por alto este aspecto, y se han centrado en abordar los problemas de manera aislada al diseñar o evaluar políticas[8].

5 PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: Venciendo el temor.* (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica (San José: Editorama, S. A., 2005).

6 PNUD, "Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas" (2022), https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html

7 Laura Chichilla y Julieta Castellanos, *Análisis sobre la seguridad ciudadana en el marco del Estado de Derecho en Honduras 2000-2019. Veinte años de frágiles avances*, 2021.

8 PNUD, *Informe especial 2022. Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022), 3, https://hdr.undp.org/sites/default/files/srhs2022_overview_es.pdf. Este documento también enfatiza en la relación entre la inseguridad humana percibida y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), y concluye que la inseguridad humana tiende a ser mayor en países con menores valores de IDH.

En el caso de Honduras, la relación seguridad ciudadana-desarrollo humano permite comprender mejor cómo las condiciones de vulnerabilidad que este país muestra en materia de desarrollo humano sostenible han estado asociadas al deterioro de su seguridad ciudadana, y viceversa, cómo esta última se ha convertido en un freno para los avances de la nación hacia el desarrollo sostenible.

También, para Honduras, el nuevo enfoque de este informe es muy pertinente, ya que asocia el desarrollo humano y la seguridad en el Antropoceno, y, vinculadas, exigen la solidaridad y la confianza: "La solidaridad reconoce que la seguridad humana en el Antropoceno debe ir más allá de proteger a las personas y sus comunidades, de forma que las instituciones y las políticas consideren sistemáticamente la interdependencia entre todas las personas y entre estas y el planeta. Para que toda persona viva sin temor, sin miseria, sin ansiedad y con dignidad, es preciso desplegar las tres estrategias, ya que la protección, el empoderamiento y la solidaridad en su conjunto potencian la seguridad humana en el Antropoceno"[9].

Por otra parte, evidencias del PNUD[10] revelan que América Latina y el Caribe (ALC) ha sido una región impactada fuertemente por la violencia. Por muchos años se ha exhibido las tasas más altas de delitos violentos a nivel global —como son los homicidios y los delitos basados en género—, que han alcanzado niveles que pueden ser catalogados de violencia crónica. Además, la percepción de inseguridad entre la ciudadanía es equiparable a la de los países con conflictos armados, sumado a que las instituciones responsables de la prevención de las distintas formas de violencia e inseguridad experimentan niveles muy bajos de confianza por parte de la población. Los problemas de seguridad han afectado, por décadas, el desarrollo sostenible de los países de esta región y han debilitado su democracia y la calidad de su gobernanza.

Por ello, resulta comprensible que la seguridad ciudadana se haya convertido en tema prioritario para la agenda regional y en uno de los principales desafíos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, sobre todo luego de la crisis general provocada por la pandemia. En este sentido, el informe plantea diez conclusiones relevantes:

1. Las caídas en los delitos violentos que se registran en diversas regiones y países de ALC, constituyen una señal esperanzadora, pero las causas asociadas deben analizarse con mayor rigor y profundidad para ajustar estrategias y sostener esfuerzos.

2. El crimen violento sigue ensañándose contra la población joven, las mujeres y las niñas, lo que obliga a concentrar los esfuerzos de intervención en estos segmentos de la población.

3. Se registran innegables avances en la gestión institucional y en el diseño y ejecución de las políticas públicas que responden al paradigma de la seguridad ciudadana, pero el proceso se debe acelerar para proteger las mejoras y evitar retroceder, dadas las complejas condiciones que plantea la crisis ocasionada por el COVID-19.

4. El marco jurídico y normativo que rige el sector de seguridad en la región ha venido recogiendo los más importantes progresos de la doctrina internacional de los derechos humanos, pero es insuficiente para garantizar justicia pronta, cumplida y con garantías. Esto es especialmente cierto en materia de violencia contra las mujeres.

9 PNUD, *Informe especial 2022*.

10 PNUD, *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional* (Panamá: PNUD, 2020).

5. El sector de seguridad dispone hoy de mayores estándares de rigurosidad en la producción y gestión de la información, así como en la evaluación de procesos y evaluación posterior de resultados, pero hay un faltante de análisis de impacto y estudios costo/beneficio.

6. Se ha acelerado la incorporación de procesos de innovación en las políticas públicas y ha crecido la importancia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la gestión del sector de seguridad, pero su integración no siempre produce los resultados esperados, lo que genera altos costos y cuestionables beneficios.

7. La gestión territorial de la seguridad está desplazando, con buenos resultados, las respuestas genéricas e inducidas desde lo nacional, pero las estructuras y los procesos institucionales son endebles y requieren de blindajes adicionales.

8. La sociedad civil ha ganado protagonismo y relevancia en el sector de seguridad, y sus acciones se han profesionalizado, pero hay espacio para ampliar y mejorar la calidad y naturaleza de su participación.

9. El enfoque género sensitivo se ha transversalizado en algunas estrategias de seguridad y crecen los niveles de alerta ciudadana sobre el tema, pero los grados de violencia contra las mujeres siguen siendo inaceptablemente altos y la mujer continúa estando subrepresentada en las instituciones de seguridad.

10. El sector seguridad no escapa a la afectación de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, mediante la reconfiguración de los escenarios de seguridad y orden público, y la afectación a instituciones claves del sector, entre ellas la policía y las cárceles. Podrían ponerse en riesgos los avances alcanzados y darse un resurgimiento de tendencias hacia el populismo punitivo.

En función de estos resultados y conclusiones, el documento realiza el siguiente conjunto de recomendaciones:

1. Volcar los esfuerzos, hasta ahora realizados en la elaboración de indicadores y gestión de datos e información, a la elaboración de análisis de impacto y de estudios costo/beneficio.

2. Concentrar el apoyo al sector en la mejora de los procesos de gestión por resultados y en el diseño de políticas públicas con estándares mínimos.

3. Hacer de la gestión participativa una prioridad en los procesos de transformación institucional del sector seguridad.

4. Blindar mejor los procesos, mecanismos e instancias de gestión de la seguridad con enfoque territorial.

5. Promover una mayor y más efectiva convergencia de estrategias, políticas y acciones entre el sector social y el de seguridad ciudadana.

6. Readecuar perfiles y desarrollar capacidades para la gestión de la seguridad con visión comprensiva e integral.

7. Convertir la información en acción, mediante prácticas que impacten de manera positiva el nivel operativo de la gestión institucional.

8. Diseñar una arquitectura institucional para la innovación y estrategias para la gestión del cambio.

9. Identificar mecanismos para la sostenibilidad financiera de las políticas de seguridad ciudadana, que involucren esfuerzos en materia de ingresos y también de gastos.

10. Ampliar los esfuerzos de promoción de políticas de seguridad género sensitivas de manera que cubran todo el ciclo de la política pública, y abarquen la composición de los órganos de toma de decisiones y del nivel operativo del sector seguridad.

A su vez, el PNUD, en su reciente documento de Gobernanza Efectiva[11], sugiere, entre sus diferentes propuestas, la eliminación del uso de violencia como mecanismo de negociación entre actores sociales y políticos, pues la seguridad ciudadana se concibe como el resultado básico del desarrollo, mediante el refuerzo de la prevención y la reducción de la inseguridad y la violencia de manera integral.

4.1.1. Seguridad ciudadana y Estado de derecho

Desde la perspectiva del Estado de derecho, la seguridad ciudadana plantea también una doble dimensión: por una parte, constituye un derecho humano en sí misma; por otra, los problemas que entraña suponen graves amenazas a los derechos humanos y a los preceptos sobre los cuales se fundamenta un Estado de derecho.

De hecho, el PNUD[12] especifica que la seguridad ciudadana tiene implicaciones relevantes desde la óptica del quehacer público, pues es posible considerarlo como un derecho humano, interpretando los instrumentos que existen sobre esta materia; asimismo, por esta razón, involucra valoraciones éticas en el diseño de cualquier política. Además, puede ser concebida como un bien público, con lo que tendría implicaciones funcionales sobre las políticas y arreglos institucionales del sector seguridad.

Si bien la seguridad ciudadana no se encuentra consagrada en el ordenamiento jurídico internacional como un derecho humano en sí, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha interpretado que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; del artículo 1 de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre: "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales"; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales"[13].

11 PNUD, *América Latina y el Caribe: Gobernanza Efectiva, más allá de la recuperación* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021).
12 PNUD, *Análisis sobre innovación.*
13 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57 31 diciembre 2009, https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf

Diagrama 17 Seguridad, justicia y Estado de derecho en la agenda

ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas

- Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.
- Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
- Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
- De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
- Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.
- Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información del PNUD

A partir de esta sólida fundamentación desarrollada por la CIDH, se deriva que las políticas de seguridad ciudadana tienen por objetivo fundamental proteger a las personas de las conductas violentas o delictivas que ponen en riesgo derechos esenciales como el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad, el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, entre otros.

Por su parte, el PNUD ha conceptualizado la seguridad desde el punto de vista de la salvaguarda eficaz de derechos humanos inherentes a las personas mediante un proceso en el cual se puede establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica[14].

14 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, *Propuesta de un Pacto para la Transformación* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

En este proceso no solo cuentan los derechos de quienes sufren el despojo de algún derecho fundamental a través de actos criminales (víctimas), sino también los derechos de quienes se ven involucrados en la comisión de los delitos en calidad de ofensores y privados de libertad. Con respecto a estos últimos, entran en juego la protección de derechos como el debido proceso legal y sus principios y garantías fundamentales, así como la efectiva protección de los derechos de estas personas[15]. De ahí que los Estados deben velar por la protección tanto de víctimas como de ofensores, y convertir las políticas públicas de seguridad en instrumentos fundamentales del ordenamiento jurídico y constitucional de un país.

Teniendo en cuenta lo anterior, se derivan importantes implicaciones para la política pública, en tanto las acciones que se impulsen en materia de seguridad ciudadana deben intentar armonizar dos objetivos —aparentemente contradictorios— de la acción estatal: (a) la protección de la sociedad mediante la aplicación de los procedimientos tutelados por ley que hagan posible el descubrimiento, el enjuiciamiento y la eventual sanción del infractor de la ley penal, y; (b) el amparo y la promoción de los derechos y libertades de toda la ciudadanía (incluidos los imputados), sin cuyo respeto no puede hablarse de un Estado de derecho[16]. Esa es la razón por la que, aparte de las importantes consideraciones sobre Estado de derecho y principio de legalidad que deben regir las respuestas de naturaleza represiva, se ha venido incorporando cada vez más abordajes de elementos preventivos como una manera de restringir la respuesta sancionatoria del Estado, especialmente expuesta a excesos y abusos, y para evitar las consecuencias, muchas veces irreparables, que ocasionan las conductas delictivas.

En el caso de Honduras, como se presenta más adelante, se han producido cambios fundamentales en estas dos últimas décadas que impactan el goce de los derechos humanos y el Estado de derecho en dos sentidos: (a) por un lado, la seguridad ha mejorado en indicadores de victimización delictiva, muertes violentas y otros delitos, y, con ello, se ha reducido el número víctimas que han visto sus derechos humanos vulnerados, aunque esto no es suficiente y no necesariamente ha sido así en el caso de los ofensores; y (b) si bien se ha mostrado un progreso en las instituciones del sector seguridad, persisten desafíos para alcanzar una gestión pública de calidad centrada en la formulación de políticas basadas en evidencias, el diseño, implementación y evaluación de políticas, potenciar la gestión local de la seguridad con un enfoque en la prevención.

Como se ha abordado en este apartado, desde el punto de vista conceptual, la seguridad ciudadana, el desarrollo humano y Estado de derecho están estrechamente relacionados, pues la definición de seguridad es más amplia, y tiene implicaciones sobre los niveles de desarrollo humano y la gestión pública. Así, la naturaleza multidimensional de la seguridad ciudadana invita a la consideración de diversos factores explicativos de los fenómenos de la violencia y la delincuencia, y, a su vez, se requiere de un abordaje integral y efectivo para la eliminación de las diferentes expresiones de violencia.

15 Más allá de los instrumentos generales de derechos humanos, se cuenta con un amplio acervo de instrumentos específicos, entre ellos: Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión; Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing); Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad; y en otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en las Américas.

16 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

4.2. Características y dimensiones de las expresiones de violencias[17]

La inseguridad ciudadana se convirtió en uno de los principales problemas que afectan a la población hondureña desde hace más de dos décadas[18]. Para 1999, los estudios de opinión ubicaban el crimen y la violencia como el problema que más preocupaba a la ciudadanía, al punto que el huracán Mitch, que golpeó con una fuerza inusitada al país en 1998 con efectos devastadores, no logró desplazar la preocupación por la delincuencia, la cual se ubicó 15 puntos arriba del fenómeno climático[19]. Los hechos justificaban tal preocupación. En tan solo una década, entre 1988 y 1998, las denuncias sobre diversos tipos de delitos recibidas por la Dirección General de Investigación Criminal del Ministerio Público (DGIC) y la Dirección Nacional de Investigación (DNI) de la Policía Nacional pasaron de 9,949 a 146,200, un crecimiento de casi el 500 %[20], llegando Honduras a encabezar la lista de los países más violentos del mundo, en ausencia de conflictos armados.

A partir de 2013, comenzó a revertirse la tendencia al alza que el país venía experimentando desde mediados de la década del 2000, en varios de los indicadores relacionados a la violencia —como las tasas de homicidios, femicidios y extorsión, las cuales fueron acompañadas por una disminución de los niveles de victimización y de la percepción de inseguridad (la victimización delictiva se redujo de 20.5 % en 2014 a 10.9 % en 2019)—. Sin embargo, las mejoras en estos indicadores no han sido suficientes para sacar al país de la categoría de los más violentos del mundo: en 2019, la tasa de homicidios fue de 45 por 100,000 habitantes, más del doble de la tasa promedio de América Latina, de 21.7, y más de siete veces la tasa promedio mundial, de 6.1; y la tasa de femicidios era casi el doble del promedio latinoamericano y el triple del promedio mundial, como muestra el gráfico 69.

La prevalencia de una alta tasa de muertes violentas y femicidios en Honduras contribuye negativamente a las posibilidades de avances en el desarrollo humano de las mujeres y, por ende, de la sociedad entera[21]. Cabe mencionar que, a diferencia de la mayoría de los países de la región, pero al igual que en El Salvador y Guatemala, en Honduras los casos de femicidio no se concentran en el ámbito de las relaciones de pareja, sino que están más vinculados a las diversas formas de violencia social[22]. En la sociedad hondureña, la violencia contra las mujeres y las niñas se ha visto agravada por las nuevas dinámicas violentas vinculadas al crimen organizado y a las maras y pandillas, así como por la pandemia del COVID-19, en la que se ha visto un aumento de los casos de violencia doméstica e intrafamiliar[23].

Adicionalmente, la niñez y la juventud están expuestas a contextos de alta peligrosidad y riesgo de muerte violenta. Cuando se analiza el comportamiento de los homicidios de la población más joven

17 Este apartado se basa en el Laura Chichilla y Julieta Castellanos, *Análisis sobre la seguridad ciudadana.*

18 Para efectos del presente análisis de situación de la seguridad ciudadana en Honduras, se han utilizado indicadores objetivos como las tasas de homicidios y femicidios, y las denuncias por delitos sexuales, extorsión, violencia doméstica e intrafamiliar. También se han usado datos de victimización delictiva y percepción ciudadana con respecto al sector seguridad.

19 Julieta Castellanos, *Honduras: armamentismo y violencia* (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2000).

20 Julieta Castellanos, *Honduras: armamentismo.*

21 Cabe señalar que los femicidios no son el único tipo de violencia que sufren las mujeres. La violencia contra las mujeres se manifiesta a nivel físico, sexual, emocional y económico. Las mujeres, incluido un alto porcentaje de niñas y adolescentes, están especialmente expuestas a los delitos de carácter sexual. Los datos disponibles para 2018 confirman que de las 3,336 denuncias interpuestas por delitos sexuales el 83 % tuvo como víctimas a mujeres, de las cuales el 35 % fueron menores de edad (USAID, PNUD, InfoSegura, *"La seguridad ciudadana en Honduras",* https://infosegura.org/seccion/honduras/).

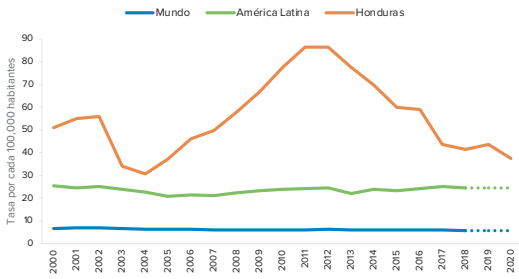
22 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (Santiago: Naciones Unidas, 2019).

23 Un análisis más detallado a este respecto puede consultarse en el "Ensayo sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas y el femicidio/feminicidio (EVCMNyF) en Honduras", elaborado por la especialista en género Carolina Ávalos como un insumo para el IDH-Honduras. Este ensayo forma parte de la Colección para el Desarrollo Humano publicada en diciembre de 2021.

del país —niños, niñas y adolescentes—, se observa que entre el 80 % y el 90 % de estos casos se concentran en el rango de edades de 12 a 17 años, alrededor de un 70 % de los mismos son cometidos en espacios públicos y con armas de fuego, y cerca de un 50 % está motivado en ajustes de cuentas[24].

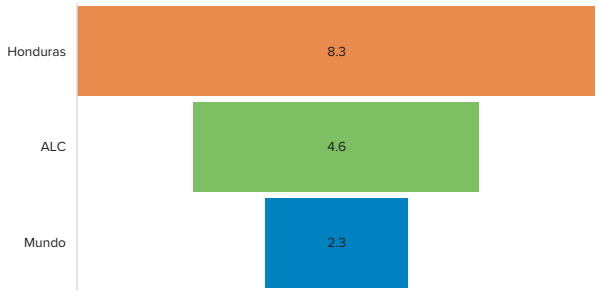
Gráfico 69 Homicidio, femicidio, denuncia y victimización

Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes entre 2000 y 2020.



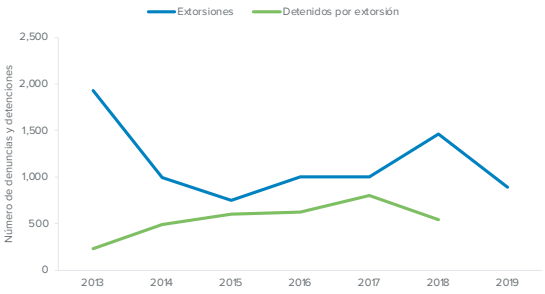
Fuente: Laura Chinchilla y Julieta Castellanos, con datos del Estado de la Región (2000-2003), IUDPAS/UNAH (2004-2012) e InfoSegura-PNUD (2013-2019), para Honduras; de UNODC, para la información mundial (hasta 2018), y estimaciones propias con información de UNODC, para América Latina (hasta 2018)

Tasa de femicidio en 2018.



Fuente: Laura Chinchilla y Julieta Castellanos, con datos oficiales de Honduras y de UNODC para América Latina y el mundo

Denuncias y detenciones por el delito de extorsión entre 2013 y 2019



Nota. Diversas hipótesis (que se abordan en el análisis sobre seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho en Honduras 2000-2019) han sido identificadas en relación con la disminución de los delitos de extorsión: (a) el mayor número de detenciones ligadas a este delito, (b) mayores niveles de judicialización y resolución de estos conflictos y (c) problemas de subregistro ante la negativa de las víctimas a denunciar (Infosegura/UNDP/USAID 2018).

Fuente: Laura Chinchilla y Julieta Castellanos, con base en datos de Infosegura/UNDP/USAID y Fuerza Nacional Antiextorsión, Ministerio Público

Personas que dicen haber sido víctimas de la delincuencia entre 2014 y 2019.

Fuente: Laura Chinchilla y Julieta Castellanos, con datos de IUDPAS/UNAH/NDL, 2014, y IUDPAS/UNAH/NDL, 2019

24 Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS)/Observatorio Nacional de la Violencia/UNAH, "Boletín Especial sobre la Violencia contra Niños y Niñas" (Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad [UNAH/IUDPAS], 2019).

El Proyecto Regional InfoSegura del PNUD[25] asevera que los países de Centroamérica enfrentan serios desafíos relacionados a las garantías de los derechos humanos de las personas, especialmente en un contexto de violencia que afecta de manera diferente a mujeres y hombres. Las mujeres se ven perjudicadas por una espiral de delitos que atentan contra su integridad y sus vidas, y esto pudo verse agravado por contextos de crisis, como la derivada por la pandemia de COVID-19. En 2020, en el país, 9 de cada 10 víctimas de delitos sexuales denunciados fueron mujeres. Las denuncias de mujeres son en su mayoría por delitos sexuales, violencia doméstica e intrafamiliar. Entre más jóvenes, las niñas y las mujeres denuncian en mayor medida delitos sexuales. Unas 560 mujeres perdieron la vida por hechos de violencia solo en 2020.

Otras dinámicas de violencia preocupantes —y emergentes a finales de los noventa— tomaron fuerza durante en las dos últimas décadas y han jugado un papel determinante en el deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana, y son responsables de un alto porcentaje de la violencia letal que ha golpeado al país.

Datos sobre los homicidios en 2019, desagregados según el móvil detrás de los mismos, indican que el 38 % de los asesinatos que se cometieron ese año fueron ocasionados por ajustes de cuentas y sicariato, modalidades ligadas a las pandillas y al crimen organizado. Si a esta categoría se agregan las relativas a las muertes relacionadas con drogas, maras y extorsión, el peso relativo se eleva a un 57 %[26].

Información complementaria indica que las pandillas están también detrás de ciertas modalidades de muertes violentas, como las originadas en disputas territoriales, los homicidios múltiples, y los asesinatos que se comenten en los centros penitenciarios del país[27].

Otras formas de violencia —como la trata y el tráfico de personas, la explotación sexual y las desapariciones— también son atribuidas al crimen organizado y las pandillas. En el caso de las desapariciones, pese a no existir información que ilustre la situación en Honduras, datos recientes para Guatemala y El Salvador hacen presumir una situación similar; en esos dos países, se registraron tasas de denuncias de desaparición por 100,000 mujeres en 2018, de 18.0 y de 37.2, respectivamente[28].

La violencia en Honduras también se ha manifestado con intensidad en zonas geográficas y grupos poblacionales atravesados por múltiples desigualdades estructurales. Entre estos grupos, destacan los transportistas (1,781 muertes violentas entre 2010 y 2019[29]), los integrantes de los pueblos indígenas y activistas ambientales (123 muertes violentas de activistas del medio ambiente desde 2009[30]), los comunicadores (90 muertes violentas entre 2005 y 2020[31]) y la comunidad LGTBI (119 muertes violentas entre 2011 y 2014[32]). En algunos de los casos, la violencia ha provenido no solo de la de-

25 Proyecto Regional InfoSegura-PNUD, “Honduras: Violencia contra las mujeres a lo largo del ciclo de vida, 2020”, https://infosegura.org/2021/06/10/violencia-contra-las-mujeres-honduras-2020/

26 Con base en datos del IUDPAS/OVN/UNAH, Dirección General de Medicina Forense, Policía Nacional y Registro Nacional de las Personas.

27 InfoSegura/UNDP/USAID, “La seguridad ciudadana en Honduras”, 2019.

28 InfoSegura-PNUD/RBLAC, *La cara escondida de la inseguridad: Violencia contra las mujeres en Centroamérica y República Dominicana* (PNUD y USAID: 2020).

29 IUDPAS/UNAH, “Infográfico sobre homicidios de transportistas enero - diciembre 2019” (Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad), 2020. https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/9955-infografico-sobre-homicidios-de-transportistas-enero-diciembre-2019

30 Global Witness, “Honduras. El lugar más peligroso para defender el planeta” (Reino Unido: Global Witness Limited, 2017), https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-el-pa%C3%ADs-m%C3%A1s-peligroso-del-mundo-para-el-activismo-ambiental/

31 IUDPAS/UNAH, “Homicidios contra periodistas y comunicadores en Honduras, 2005-2020”, https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/10985-homicidios-contra-periodistas-y-comunicadores-2005-2020-ed1

32 IUDPAS/UNAH, “Boletín Especial de Diversidad Sexual”, 30 abril 2015, https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/2370-boletin-especial-sobre-diversidad-sexual-enero-2011-a-diciembre-2014.

lincuencia común y organizada, sino también de grupos armados y de las autoridades responsables de la seguridad y el orden público[33].

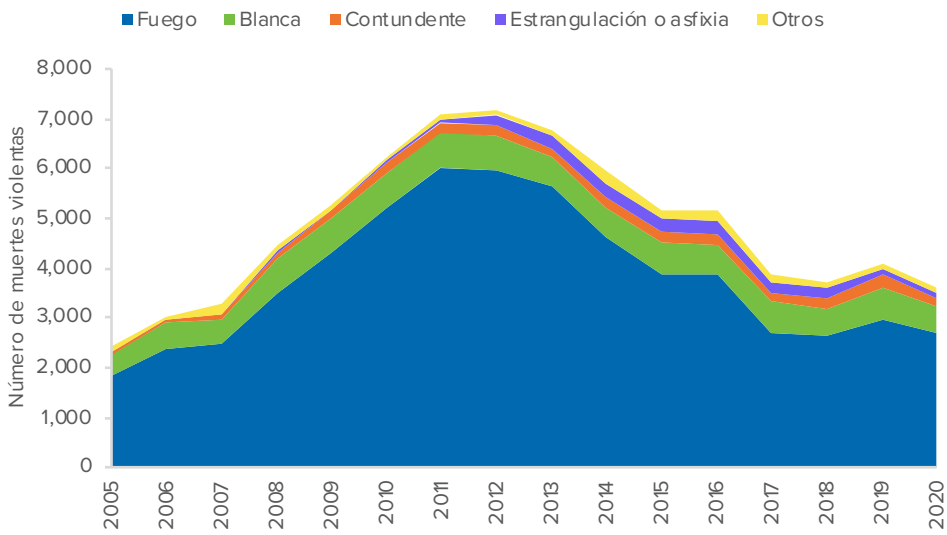
La evolución de estas y otras manifestaciones de violencia son abordadas con mayor profundidad en el "Análisis sobre la seguridad ciudadana en el marco del Estado de Derecho en Honduras 2000-2019. Veinte años de frágiles avances" y en el "Ensayo sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas y el femicidio/feminicidio (EVCMNyF) en Honduras", elaborado por la especialista en género Carolina Ávalos, ambos de la Colección de Desarrollo Humano publicada en diciembre de 2021[34].

4.2.1. Las armas de fuego

Las armas de fuego constituyen uno de los factores de riesgo más importantes en materia de delitos contra la vida. Se estima que en 2017 estas se utilizaron en más de la mitad de los homicidios a nivel global, proporción que se eleva a las tres cuartas partes en la región de las Américas. Dado su alto poder de letalidad, los países deben asegurarse adecuados marcos regulatorios e impulsar campañas de sensibilización que permitan limitar su uso y contener los efectos fatales de las mismas.

En el caso de Honduras, las armas de fuego intervienen en una cantidad desproporcionada de los asesinatos que tienen lugar. En el gráfico 70, se puede observar que entre 2005 y 2020 se registraron 60,674 muertes violentas ejecutadas con armas de fuego, lo que representa un 78.5 % de los incidentes.

Gráfico 70 Homicidios según medio utilizado para cometerlos (2005-2020)



Fuente: Datos del Observatorio Nacional de la Violencia (ONV) de la Universidad Autónoma de /UNAH recabados de la Dirección de Medicina Forense y Observatorios Regionales de Violencia. Datos preliminares de 2019 y 2020

33 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Informe sobre tierras, viviendas y desplazamiento forzado en Honduras* (2017), https://www.acnur.org/5b96a9434.pdf

34 Laura Chichilla y Julieta Castellanos, *Análisis sobre la seguridad ciudadana.*

La profusa circulación y uso de armas de fuego en Honduras ha sido un tema de constante preocupación, tanto por la debilidad de los controles que han prevalecido sobre la compra legal y autorizada como por la existencia de un mercado ilegal que incluye el tráfico de armas permitidas y el de aquellas prohibidas; en ambos casos, se evaden los canales de registro y control, lo que dificulta estimar datos de circulación y, por supuesto, regular su uso y portación.

La ausencia de un adecuado sistema de registro centralizado de armas de fuego ha impedido conocer con relativa exactitud el número de estas que circula en el país. Un análisis sobre el tema ponía en evidencia las discrepancias entre diversas organizaciones sobre la cantidad de artefactos que, sin registro, se movía: mientras el Congreso Nacional estimaba el total en más de 700,000, La Armería calculaba más de un millón[35].

La legislación sobre la materia ha sido más bien permisiva, aunque recientemente fueron incluidas modificaciones con requisitos más restrictivos. En 2019, se reformó la Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados[36], con disposiciones como: (a) el establecimiento de un límite de edad de 21 años para poder registrar armas de fuego; (b) la disminución del número de armas que se puede registrar, que pasó de cinco a tres, y permite a quienes ya poseían cinco registradas conservar ese derecho; (c) exigencias de exámenes toxicológicos y psicométricos; (d) prohibiciones de llevar armas de forma visible y de portarlas en lugares públicos y concurridos; (e) abrir 44 laboratorios balísticos en todo el territorio para el trámite de licencias y (e) desde el Congreso Nacional se podría regular y limitar el número de armas por persona[37].

Un factor que podría estar limitando regulaciones más drásticas y efectivas en esta materia es el conflicto de interés que supone el hecho de que, en Honduras, una importante institución del Estado, el Ministerio de Defensa, tiene el monopolio en la manufactura, la venta, la distribución y la exportación de todo tipo de armas, así como de la importación y la venta de armas y municiones en el interior del país, sean estas para uso gubernamental, comercial o individual[38]. Tales ventas se efectúan por medio de la empresa conocida como “La Armería”, que forma parte del Instituto de Previsión Militar (IPM). Esta situación compromete el legítimo interés del Estado en el ámbito de la regulación de armas de fuego y gravita de manera negativa sobre la posibilidad de contar con regulaciones que restrinjan aún más su uso y que contribuyan a una mayor reducción de la tasa que existe de muertes violentas.

35 Steven Dudley, *“Investigaciones: Recuento de armas de fuego en Honduras”,* Insight Crime, 24 agosto, 2017, https://es.insightcrime.org/investigaciones/recuento-armas-honduras/#ftn7

36 La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, *“Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados”,* Decreto 101-2018, La Gaceta, Viernes 8 de febrero del 2019, Núm. 34,866. https://tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-101-2018.pdf

37 Recientemente, en 2018, se aprobó en el Congreso Nacional una ley sobre el control de armas de fuego, que definió una edad mínima para portar un arma de fuego y el número máximo de armas que una persona podría poseer y portar. (La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, *“Ley de Control de Armas”).*

38 Así establecido por la Constitución de la República, Decreto No. 131, artículo 292, y la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, Decreto No. 39-2001, Artículo 26.

4.2.2. Las pandillas y el crimen organizado

La relación entre pandillas[39], crimen organizado[40] y violencia no es exclusiva de Honduras. La literatura internacional sobre el tema señala que cerca del 19 % de los homicidios que se comenten en el mundo están relacionados al crimen organizado, sea este local o transnacional. Sin embargo, esos porcentajes tienden a ser mucho más elevados en países como México y la región de Centroamérica[41], en donde las organizaciones criminales son responsables de un tercio de la violencia letal. Este porcentaje contrasta fuertemente con el 1 % de las muertes violentas que esos grupos criminales provocan en regiones como Asia y Europa[42]. (UNODC, 2018).

En el caso de Honduras, las pandillas y el crimen organizado tomaron fuerza durante las dos últimas décadas[43], y han jugado un papel determinante en el deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana, al ser responsables de un alto porcentaje de la violencia letal que ha golpeado al país. Datos sobre homicidios de 2019, desagregados según el móvil detrás de esos delitos (véase gráfico 71), indican que el 38 % de los asesinatos que se cometieron ese año fueron ocasionados por ajustes de cuentas y sicariato, modalidades ligadas a las pandillas y al crimen organizado. Si a esta categoría se agregan las relativas a las muertes vinculadas a drogas, con maras y extorsión, el peso relativo se eleva a un 57 %.

Información complementaria indica que las pandillas están también detrás de ciertas modalidades de muertes violentas, como las originadas en disputas territoriales y homicidios múltiples, y los asesinatos que se comenten en los centros penitenciarios del país[44].

39 El concepto de "pandilla" que se utiliza en este informe es prestado de investigaciones previas que la definen como "un grupo de personas, por lo general jóvenes y de los estratos bajos de las sociedades a las que pertenecen, articulado en la mayoría de los casos por células relativamente autónomas, dominadas por la figura de un líder u 'hombre fuerte', las cuales reproducen una misma serie de valores y normas. Estas células o 'clicas', basan su lógica en el mantenimiento de un sistema de agresiones recíprocas con otros grupos de jóvenes, normalmente articulados de la misma forma, siendo este conflicto, lo que les brinda cohesión y les permite establecer jerarquías, por cuanto genera ideas de estatus, poder y reconocimiento, conceptos que los pandilleros aglutinan en la palabra respeto" (véase Luis Enrique Amaya y Juan José Martínez (2015) en Asociación para una Sociedad más Justa [ASJ], *Estudio de la situación de las Maras y Pandillas en Honduras 2019* [Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020]: 17, http://biblioteca.asjhonduras.com/wp-content/uploads/2020/12/Situacion-de-maras-y-pandillas-en-Honduras-2019.pdf).

40 El estudio adopta la definición de "crimen organizado" que se recoge en la Convención Internacional contra el Crimen Organizado, artículo 2a, según la cual se trata de "un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria; que ha existido por un periodo de tiempo; actuando de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, 4 años de encarcelamiento; y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material" (véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], "Crimen Organizado Transnacional", 2022, https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html).

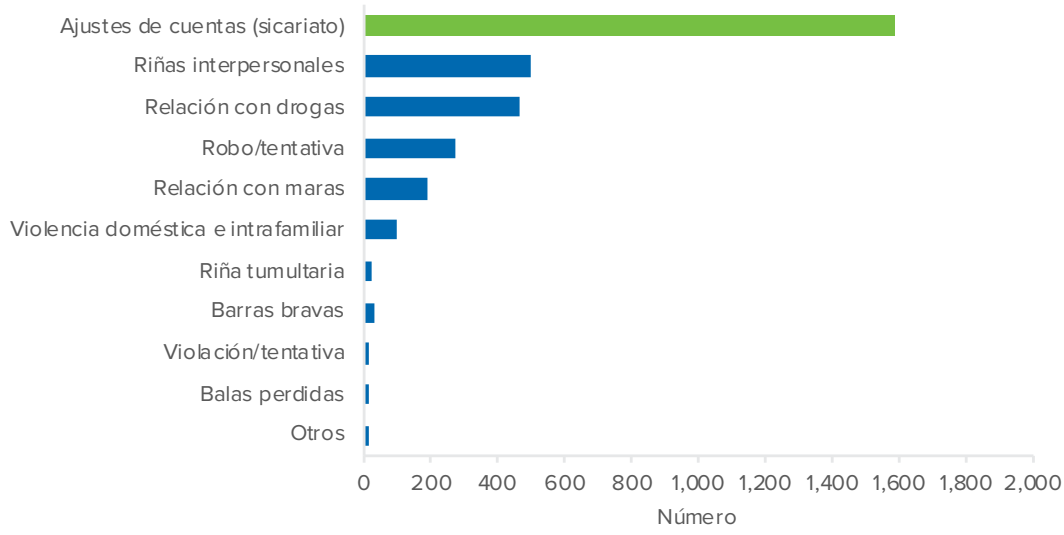
41 El narcotráfico es un problema que Honduras comparte con la región de Centroamérica y el Caribe la cual, debido a su ubicación geográfica, ha adquirido la condición de "reexpedición de drogas ilícitas" que son traficadas hacia Estados Unidos y Europa, aunque muchos de los países de la zona se han venido también convirtiendo en territorio de producción de cannabis y de refinación de cocaína (véase Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes [JIFE], *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2020* [Viena: Naciones Unidas, 2021], https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2020/Annual_Report/E_INCB_2020_1_spa.pdf

42 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), World Drug Report 2018, https://www.unodc.org/wdr2018/

43 Más allá de los factores estructurales que están a la base del fenómeno criminal y que se expusieron anteriormente, el fenómeno de las pandillas violentas en Honduras, que surgió de manera abrupta hacia finales de los años noventa, ha estado fuertemente asociado a las políticas de deportación de inmigrantes que se han ejecutado en algunos momentos en los Estados Unidos de América. Así ocurrió en 1996 cuando en ese país se introdujo reformas a las leyes de inmigración para autorizar la deportación, mediante procesos sumarios, contra personas inmigrantes que tuviesen antecedentes criminales, esto con independencia de criterios como: el estatus legal, los años de residencia o la separación del núcleo familiar. Para inicios de 2000, miembros deportados de esas pandillas se unieron a otros pandilleros locales, aglutinados en las maras MS-13 y Barrio 18, y se configuró un escenario de enfrentamientos sangrientos por el control del territorio y por los ingresos derivados de las actividades de extorsión y de los mercados de droga, con las trágicas consecuencias que desde entonces ha padecido la sociedad hondureña (véase Human Rights Watch, "Separación forzosa. Deportaciones desde Estados Unidos violan los derechos humanos", julio de 2007, https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/us0707brochureweb_sp_0.pdf).

44 Infosegura, "La seguridad ciudadana en Honduras", USAID, PNUD, Infosegura, 2022, https://infosegura.org/seccion/honduras/

Gráfico 71 Homicidios según móvil (2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos de IUDPAS/OVN/UNAH, Dirección General de Medicina Forense, Policía Nacional y Registro Nacional de las Personas.

Las pandillas y el crimen organizado son también responsables de un significativo porcentaje de muertes violentas de mujeres, tal y como se presentó en el capítulo anterior, y de otras formas de violencia como la trata y el tráfico de personas, la explotación sexual, y las desapariciones. En el caso de las desapariciones, pese a no existir información que ilustre la situación en Honduras, datos recientes para Guatemala y El Salvador hacen presumir una situación similar. En esos dos países, se registraron en 2018 tasas de denuncias de desaparición de 18 y de 37.2, respectivamente, por 100,000 mujeres[45].

La respuesta del Estado hondureño frente a este grave problema ha consistido fundamentalmente en la movilización de las fuerzas de seguridad y en la intervención de la justicia penal. En 2018, se creó la Fuerza Nacional Antimaras y Pandillas (FNAMP) integrada por policías, militares y funcionarios del Ministerio Público, a la que se le atribuye el incremento en las detenciones de pandilleros (véase gráfico 72)[46].

El impacto de las pandillas y del crimen organizado va más allá de los niveles de violencia que generan[47]. Modalidades de crimen organizado, como el narcotráfico, también han incidido en el deterioro, debido a los niveles de corrupción mediante su penetración en la política y en instituciones públicas, entre ellas las del sector de seguridad. De esto dan cuenta los procesos de depuración que han tenido lugar dentro de la Policía Nacional de Honduras (PNH), como se ve más adelante, y

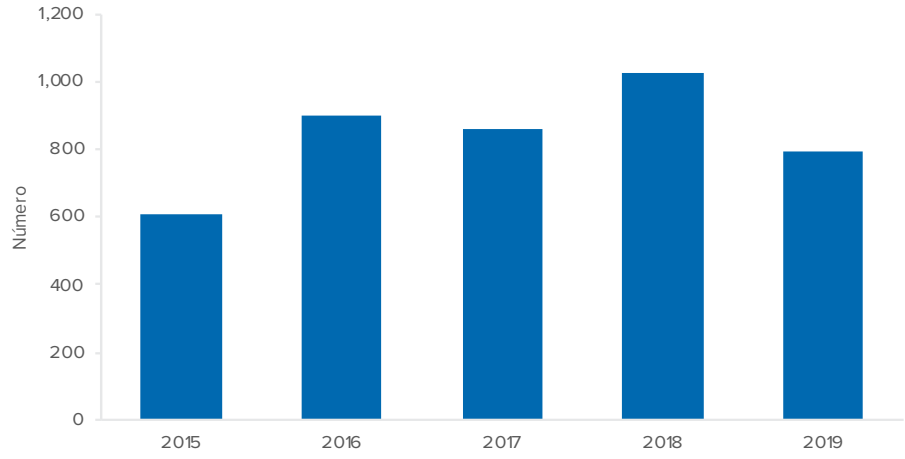
45 Infosegura-PNUD/RBLAC, *La cara escondida.*

46 Es difícil sopesar la magnitud de estas detenciones dentro del universo pandillero de Honduras, en tanto diversos cálculos que se ha intentado en los últimos cinco años presentan importantes discrepancias. La PNH ha estimado en más de 25,000 los miembros de la MS y Barrio 18, USAID ha calculado un total de 36,000, y la FNAMP, entre 6,000 y 11,000 miembros y sus colaboradores (véase Asociación para una Sociedad más Justa [ASJ]. *Estudio*).

47 Las pandillas, como el caso de la MS-13 y Barrio 18, no necesariamente son parte de la cadena logística del narcotráfico internacional, pero sí están involucradas en el comercio y la distribución de drogas en el plano local, lo cual combinan con otras acciones ilícitas como las extorsiones, los secuestros y el tráfico de seres humanos; así al menos lo destacó desde 2015 el Informe sobre Drogas que anualmente emite el Departamento de Estado de los Estados Unidos al Congreso, en el que se evalúa las acciones de los gobiernos extranjeros para combatir el narcotráfico (véase U.S. Department of State, "Honduras, BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. 2015 International Narcotics Control Strategy Report [INCSR]", 2015, https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2015/vol1/238978.htm).

las operaciones llevadas a cabo por las autoridades judiciales, algunas de ellas en coordinación con instancias extranjeras. En 2020, cuando se elaboró este estudio, se contabilizan diez funcionarios públicos —entre exalcaldes, exdiputados y exministros— que han sido acusados por delitos relativos al narcotráfico, así como 13 trece oficiales de alto rango y exdirectores de policía que han sido procesados por la justicia, por las mismas razones[48].

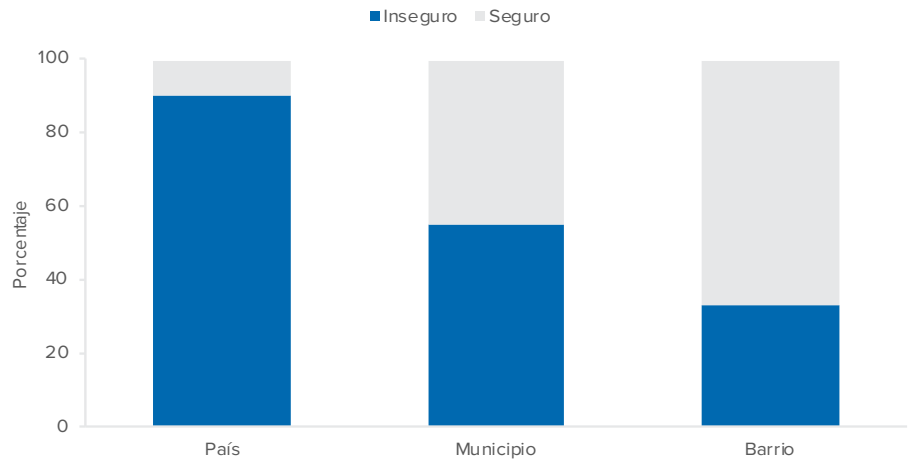
Gráfico 72 Miembros de pandillas arrestados por las fuerzas de seguridad (2015-2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos de Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ). *Estudio*, y de la Dirección General de la Policía Nacional, Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL)

Los datos relativos a la percepción de inseguridad indican que la percepción de riesgo de ser víctima de un delito alcanza casi a la mitad de la población: 49.6 % en 2019. Asimismo, se indica que, si bien la percepción que tiene la ciudadanía hondureña sobre los niveles de inseguridad es alta, esta se reduce cuando se pregunta por los niveles de inseguridad en sus respectivos municipios y barrios de residencia y de sus comunidades (véase gráfico 73).

Gráfico 73 Percepción de inseguridad en el país, el municipio y el barrio (2019)



Fuente: Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), Informe 2019

48 Julieta Castellanos, *Honduras: persistencia y cambios en la cultura política 1980-2020* (Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras [UNAH] e Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad [IUDPAS], 2020).

4.2.3. Los costos asociados a la inseguridad: más allá de las vidas humanas

Más allá de la pérdida de vidas humanas, la violencia ha tenido elevados costos económicos, sociales e institucionales, los cuales restan valiosos recursos a un país cuya población experimenta grandes faltantes en materia de desarrollo humano. Entre los de mayor impacto, se encuentran aquellos de naturaleza económica y financiera, pero también la migración forzada y los cambios en las pautas de comportamiento de la población.

Costos económicos y financieros

La violencia tiene implicaciones adversas en la economía de las naciones e impone un alto precio a las sociedades, más allá de la incalculable factura asociada al despojo de derechos fundamentales como la vida, la integridad física, los bienes esenciales y hasta la tranquilidad. Estudios sobre el tema han demostrado que en los últimos sesenta años el crecimiento medido en términos del PIB per cápita ha sido tres veces más alto en países con altos niveles de paz y estabilidad que en los que no gozan de paz[49].

Los costos de la violencia y la delincuencia pueden ser directos o indirectos. Entre los primeros, se encuentran las pérdidas asociadas a la actividad delictiva, así como los recursos públicos y privados que se asignan a las tareas de seguridad. Entre los segundos, se consideran diversos efectos negativos como la disminución de la actividad económica, el incremento en los costos de producción y la pérdida de oportunidades de empleo, entre otros. Por consiguiente, las políticas de seguridad para disminuir la violencia y la criminalidad en un país constituyen también pilares fundamentales de las estrategias de crecimiento económico y desarrollo social.

Un análisis sobre el impacto económico de la violencia y los conflictos, con datos de 2017, estimó que del conjunto de variables consideradas Honduras ocupaba el onceavo lugar de 163 países a nivel global, pese a no tener confrontaciones armadas convencionales en su territorio, con un impacto económico de un 30 % del PIB y un costo per cápita de USD 1,380.1 (véase cuadro 14)[50].

Solo los costos estimados por homicidio alcanzaban el 25 % del PIB[51], constituyéndose así en el segundo país con costos más altos en esta variable, después de El Salvador.

Cuadro 14 El impacto económico de la violencia en Honduras (en millones de USD PPA, 2018)

Impacto económico de la violencia	Costo económico de la violencia	Total	Per cápita	% del PIB
15,339.9	12,996.4	28,336.3	1,380.1	30 %

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos Institute for Economics & and Peace, *The Economic Value of Peace 2018. Measuring the Global Economic Impact of Violence and Conflict* (Sidney: Institute for Economics & and Peace, 2018), https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/Economic-Value-of-Peace-2018.pdf

49 Institute for Economics & and Peace, *The Economic Value of Peace 2018. Measuring the Global Economic Impact of Violence and Conflict* (Sidney: Institute for Economics & and Peace, 2018), https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/Economic-Value-of-Peace-2018.pdf

50 El modelo para el cálculo del impacto económico de la violencia incluye los costos involucrados en su atención y prevención, y los derivados de sus consecuencias. Toma en cuenta tres grupos de variables: (a) costos orientados a los servicios de prevención y de seguridad: gasto militar, de servicios de seguridad interna, de seguridad privada y de otros asociados a la intervención de organismos multilaterales; (b) costos relacionados a conflictos armados: de muertes provocadas por los conflictos internos y externos, indirectos, de desplazamientos humanos, de importación de armas pequeñas y de terrorismo; y (c) violencia interpersonal: homicidios, asalto violento, asalto sexual, temor al crimen y costos de encarcelamiento.

51 Institute for Economics & and Peace, *The Economic Value.*

Estos montos resultan elevados para cualquier país, pero son aún más onerosos para uno cuyo ingreso per cápita apenas alcanzaba los USD 2,454.00 en 2017 y cuyos costos de oportunidad son muy altos al tener que debilitar el financiamiento de programas ligados al desarrollo humano.

Otro estudio que se concentró en el análisis de los costos indirectos de la delincuencia sobre la economía atribuyó a Honduras y El Salvador un 13 % del PIB como resultado del impacto que las acciones delictivas tenían en la actividad económica, como el cierre de empresas, la salida de la inversión de regiones y del país, y la pérdida de empleo[52].

La migración forzada

Una de las consecuencias más perversas de la violencia es el desarraigo, el desplazamiento y la migración, fenómenos que en el caso de Honduras han llegado a alcanzar niveles de crisis humanitaria[53]. Las condiciones de despojo físico y material que genera la delincuencia se han convertido en un importante móvil detrás de los flujos migratorios, tanto internos como externos[54], que se han intensificado en los últimos años, principalmente hacia Estados Unidos. Aquí se analiza la migración transfronteriza, dadas las especiales consecuencias que tiene sobre los problemas de inseguridad.

Entre enero y junio de 2020, con un total de 30,100 solicitudes de refugio, Honduras fue el tercer país desde donde se originó la mayor cantidad de este tipo de peticiones, después de Venezuela (73,600) y Siria (31,300). Aunque por razones diferentes, los tres países comparten tasas de violencia de las más altas a nivel global.

Datos relativos al número de refugiados, solicitudes de asilo y retornados confirman los niveles exorbitantes en que han crecido las diversas modalidades de migración transfronteriza en Honduras (véase gráfico 74). Entre 2012 y 2019, las solicitudes de asilo crecieron en 4,587 %, y las personas con estatus de refugiado se incrementaron en un 3,156 %[55], mientras que la cantidad de retornados experimentó una reducción entre 2015 y 2017, solo para volver a dispararse en 2017 y 2018; el crecimiento entre 2017 y 2019 fue de 127 %[56].

Aunque la pandemia atenuó la situación, la tendencia en el primer semestre de 2020 puso a Honduras como el tercer país desde donde se originó la mayor cantidad de solicitudes de refugio con un total de 30,100, después de Venezuela (73,600) y Siria (31,300)[57].

52 Dmitry Plotnikow, "Diálogo a fondo", *El alto costo de la delincuencia en América Central,* 16 de enero de 2020, https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=12726

53 En el año 2014, ante los elevados flujos migratorios que se produjeron y que involucró a familias enteras y a niños, niñas y adolescentes no acompañados, el gobierno de Honduras emitió el Decreto Ejecutivo No. PCM 033-2014 mediante el cual se declaró emergencia humanitaria, con el fin de activar la respuesta del sistema nacional de protección social.

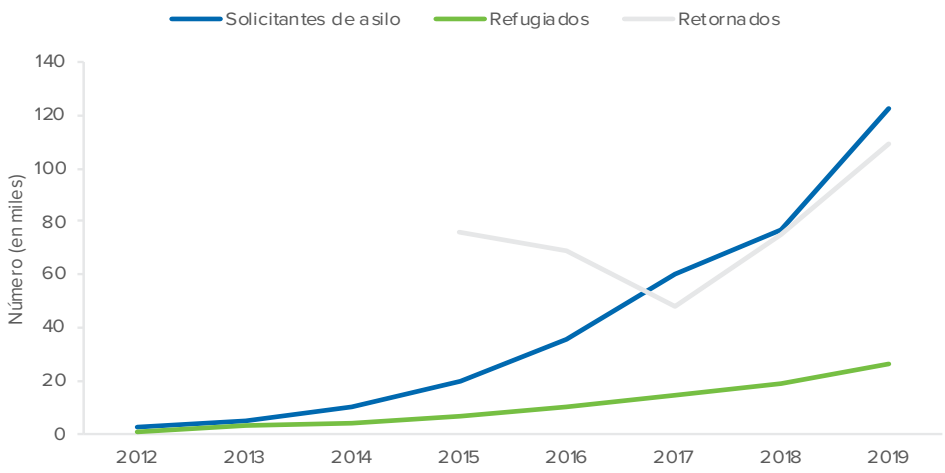
54 Con respecto al desplazamiento interno, datos de la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas Internamente por la Violencia indican que entre 2004 y 2018 se han desplazados 247,090 personas, total que equivale al 2.7 % de la población de Honduras. Por otra parte, de acuerdo con el Proyecto Regional InfoSegura- PNUD, entre 2016 y 2019, los principales motivos para emigrar declarados por las personas que han retornado al país constituyen aspectos económicos, de reunificación familiar y por violencia (93.1 %, 15.4 %, y 4.8 %, respectivamente). Así, la gente que emigra tiene una multiplicidad de factores que la motivan.

55 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mid-Year.*

56 Observatorio Consular y Migratorio de Honduras (CONMIGHO), "Retornados 2020", 2021, https://conmigho.hn/retornados-2020/

57 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mid-Year Trends 2020* (Copenhagen, Denmark: United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 2020), https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html#_ga=2.45894052.1480904071.1621218368-460604460.1616425073

Gráfico 74 Personas hondureñas solicitantes de asilo, refugiados y retornados (2012-2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos de UNHCR (2012 a 2019), y Observatorio Consultar y Migratorio de Honduras (2015 a 2019)

Los factores de expulsión de las comunidades y del país son diversos, entre ellos: (a) la exclusión social y la ausencia de oportunidades laborales; (b) el impacto de los eventos climáticos; (c) la reunificación familiar, debido al significativo número de gente hondureña que radica en el exterior; y (d) los altos niveles de violencia y criminalidad. En lo que concierne al último aspecto (la violencia y la criminalidad), diversos estudios han confirmado su relación con la migración forzada.

Un estudio que abarca América Latina y el Caribe concluyó que variables como la victimización y el miedo al crimen están significativamente asociadas a los deseos de abandonar el país de residencia respectivo[58]. Otro análisis sobre el caso de Honduras ofreció también evidencia concreta sobre el peso relativo que el hecho de ser víctima de un crimen juega en la decisión de emigrar[59].

Más recientemente, un análisis que indagó sobre la relación entre emigración y victimización criminal determinó que existía una asociación significativa entre ser víctima de un hecho violento y el deseo de migrar[60]; concretamente, demostró que en los casos de quienes han sido víctimas, el deseo de migrar aumenta en 10.8 puntos porcentuales[61].

La relación existente entre las condiciones de vulnerabilidad por razones de violencia y la migración no deseada se confirma también en el hecho de que los 34 municipios de Honduras que concentran el 51 % de los retornos no voluntarios de migrantes concentran también el 51 % de los homicidios que se comenten en el país[62].

58 Elizabeth J. Zechmeister (ed.), *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the AmericasBarometer* (Latin American Public Opinion Project [LAPOP], AmericasBarometer, Vanderbilt University, 2014), https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_English_V3_revised_011315_W.pdf

59 Jonathan T. Hiskey et ál., *Understanding the Central American Refugee Crisis: Why They Are Fleeing and How U.S. Policies are Failing to Deter Them* (American Immigration Council: 2016), https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/understanding-central-american-refugee-crisis

60 Este estudio partió de la hipótesis que ser víctima de un hecho delictivo está relacionado con el deseo de migrar. La prueba estadística de chi cuadrado corroboró la asociación significativa existente ($p < 0.05$) entre ser víctima y el deseo de migrar.

61 Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS). Informe 2014; Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), *Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras: Informe 2019* (Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad [UNAH/IUDPAS], 2019).

62 Infosegura, *Seguridad ciudadana, movilidad humana y desarrollo en los países del norte de Centroamérica* (Infosegura, USAID, PNUD, 2020), https://infosegura.org/2020/10/13/movilidad-humana-desarrollo-y-seguridad-ciudadan-en-honduras-el-salvador-y-guatemala/

Otra dimensión preocupante de la emigración forzada es la vulnerabilidad con que el migrante enfrenta las amenazas —como la violencia sexual, las extorsiones, los robos, las desapariciones y la trata de personas, entre otras— a que se expone durante el proceso de desplazamiento. Las políticas de disuasión o detención por parte de los países de destino y de paso, tal y como se han llevado a cabo en los últimos años, han expuesto a los migrantes a mayores niveles de riesgo ante los abusos de bandas criminales, al buscar rutas más riesgosas o al ser devueltos a sus comunidades de origen en las que previamente corrían peligro[63].

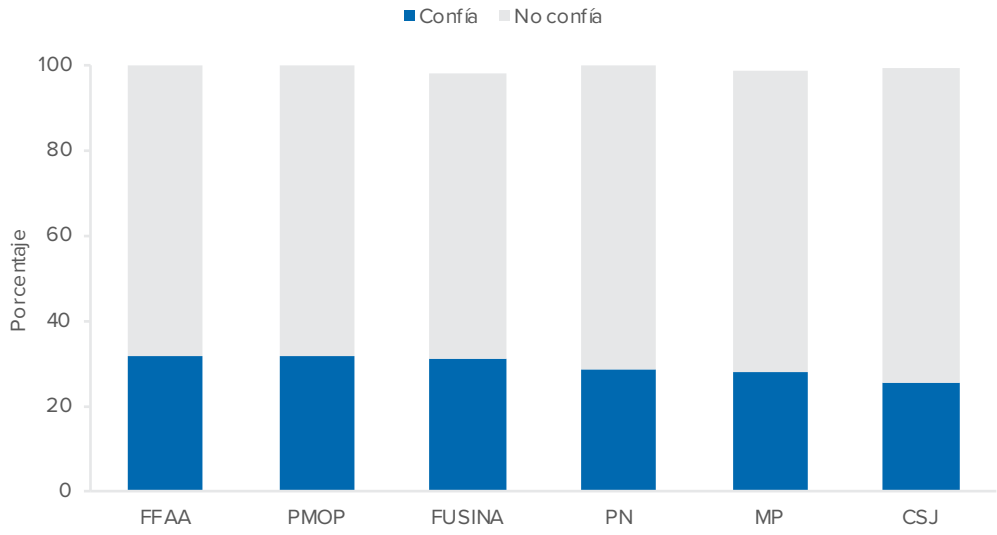
4.2.4. La confianza en las instituciones del sector seguridad y justicia

La percepción que tiene la ciudadanía respecto a las instituciones del sector de justicia y seguridad contrasta con los resultados positivos que se han obtenido durante el periodo analizado, en cuanto a la reducción de la delincuencia, la victimización, la inseguridad y hasta la impunidad.

Un estudio de opinión realizado en 2019 confirma los bajos índices de confianza ciudadana en las principales instituciones que conforman el sector (véase gráfico 75): difícilmente alcanzan el 30 % de opiniones favorables.

Una de las explicaciones sobre estos resultados tiene que ver con el deterioro generalizado de los niveles de satisfacción ciudadana con las instituciones del Estado hondureño y con la democracia en general, lo cual arrastraría consigo la opinión sobre las instituciones del sector de seguridad y justicia. Para 2018, el Barómetro de las Américas[64] señaló que la satisfacción con el funcionamiento de la democracia había pasado de 63.7 % en 2004 a 35.9 % en 2018, una caída de casi treinta puntos.

Gráfico 75 Confianza en las instituciones de seguridad y justicia (2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS). *Informe 2019*

63 Adam Isacson, Maureen Meyer, and Hannah Smith, *Increased Enforcement at Mexico's Southern Border: An Update on Security, Migration, and U.S. Assistance* (Washington, D.C.: Washington Office on Latin America [WOLA], 2015), https://www.wola.org/files/WOLA_Increased_Enforcement_at_Mexico's_Southern_Border_Nov2015.pdf

64 Elizabeth J. Zechmeister y Noam Lupu (eds.), *El pulso de la democracia* (Nashville, TN: LAPOP, 2010), https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_Spanish_W_03.27.20.pdf

Algunos otros factores más específicos podrían explicar la prevalencia de esos bajos niveles de confianza, entre ellos: (a) la ocurrencia de hechos violentos de especial impacto en la población, como los asesinatos múltiples y los asaltos y homicidios en el sector de transporte público; (b) la participación de la PNH en acciones de orden público y las denuncias de exceso en el uso de la fuerza junto al saldo de muertes en las manifestaciones en el periodo poselectoral de 2017; (c) los procesos judiciales en Estados Unidos y pedidos de extradición contra oficiales de policía de rango alto y medio, por su presunta colaboración con el narcotráfico y el crimen organizado; y (d) en el caso particular de las Fuerzas Armadas, el desgaste y alta exposición que resultan de su participación en las tareas de seguridad ciudadana y control de la criminalidad, funciones que están sometidas al escrutinio público y la crítica social.

En el caso de la PNH, podría estarse reflejando también el distanciamiento con la ciudadanía como resultado del modelo funcional y organizacional de esta entidad, fuertemente marcado por la tradición militar a la que ha estado expuesta. Se trata de un modelo vertical, cerrado y reactivo, y con una fuerte resistencia a adoptar las modalidades de policía comunitaria y de proximidad[65].

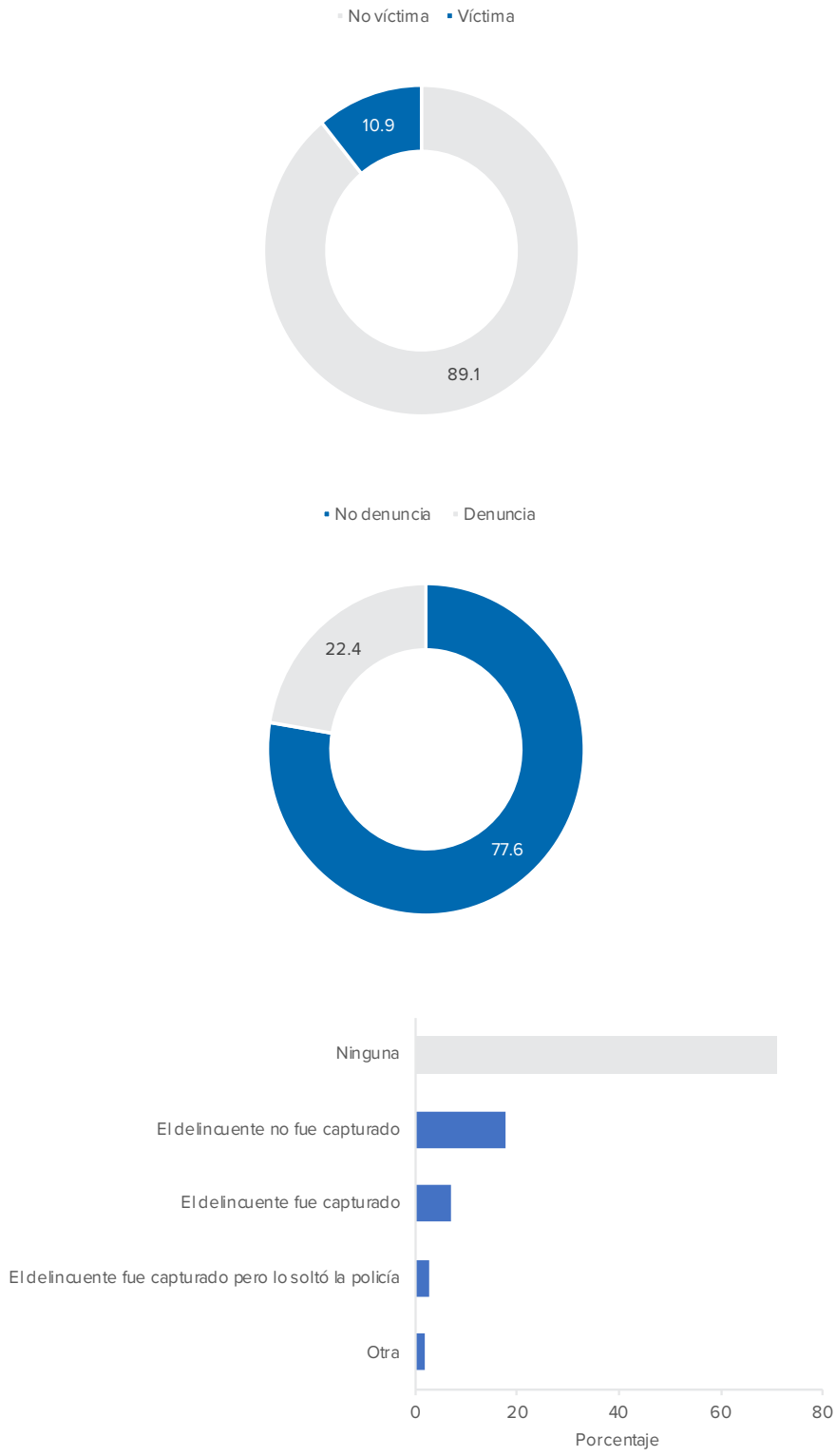
Por su parte, 11 de cada 100 hondureños afirmó ser víctima de un delito; de estos, el 78 % indicó que no realizó la denuncia ante las autoridades correspondientes. Entre las razones aducidas por la ciudadanía para no denunciar, destacan que “no sirve de nada” (63.9 %), que “es peligroso” (14.2 %) o que simplemente “no tienen pruebas” (7.7 %). Además, cuando las personas denuncian, los resultados no son halagüeños. De acuerdo con el mismo estudio, del 22.4 % de personas que optó por denunciar el delito del que fueron víctimas, el 71 % declaró que no tuvo ninguna respuesta (véase gráfico 76)[66].

Varias son las características y dimensiones de las expresiones de violencia. En Honduras, los datos evidencian que, pese a la reducción en la tasa de homicidios y femicidios, persisten desafíos para ubicar al país por debajo de los promedios de la región de América Latina y el Caribe, y del mundo, en estos indicadores. La juventud ha sido la principal víctima de la violencia homicida, y un alto porcentaje de las muertes violentas se han cometido con armas de fuego. Las mujeres también se han visto afectadas por una espiral de delitos que atentan contra su integridad y sus vidas, especialmente los relacionados a la violencia sexual, la violencia en el contexto del hogar y el femicidio. Por otra parte, mientras que la victimización por delincuencia se ha reducido, la inseguridad continúa siendo uno de los principales problemas de país percibidos por la población. Otro de los aspectos que caracteriza la percepción ciudadana son los bajos niveles de confianza hacia las principales instituciones que conforman el sector seguridad.

Asimismo, se han presentado otras dinámicas de violencia que involucran el crimen organizado y las pandillas, y su penetración en la política y en instituciones públicas, entre ellas las del sector de seguridad, que han formado parte del deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana. Más allá de la pérdida de vidas humanas, la violencia ha tenido elevados costos económicos, sociales e institucionales.

65 IUDPAS/UNAH. *El papel.*
66 IUDPAS/UNAH, *Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras: Informe 2014.*

Gráfico 76 Victimización, denuncia y resultado de la denuncia



Fuente: IUDPAS/UNAH, Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras: Informe 2014 (Tegucigalpa: Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad y Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2015)

4.3. La respuesta institucional ante la inseguridad ciudadana

Desde finales del siglo pasado, cuando la violencia, el crimen y el delito marcaban un ascenso indiscutible y crecía la preocupación y el malestar ciudadano sobre el tema, las autoridades hondureñas iniciaron un proceso de reforma legal e institucional con el objetivo de fortalecer el marco legal y los principales organismos en seguridad ciudadana. Aunque las reformas han sido abundantes, y podría atribuírseles parte del éxito alcanzado en la reducción de los delitos, particularmente de los violentos, las mismas han adolecido de algunos problemas, entre estos los siguientes:

1. Las reformas han transitado sobre un doble carril doctrinario. Mientras algunas han estado inspiradas en preceptos democráticos y en el respeto al Estado de derecho, otras han respondido a corrientes de populismo punitivo[67]. Este "trastorno disociativo" que ha caracterizado la reforma de la seguridad en Honduras, resultado de dos paradigmas diferentes (véase cuadro 15), genera visibles contradicciones que han restado fuerza al proceso de transformación del sector.

2. Con algunas excepciones, las reformas introducidas han tenido un carácter reactivo, ya que son el resultado de graves incidentes seguidos de la presión ejercida por la opinión pública nacional e internacional. Esta situación ha impedido la articulación de una visión estratégica del proceso de reforma y de uno de planificación de mediano y largo plazo.

3. Algunas reformas, especialmente las dirigidas a desmilitarizar la seguridad ciudadana o las que buscan fortalecer la protección de sectores vulnerables, siguen siendo fundamentalmente incipientes, sin que logren concretarse en acciones eficaces y consecuentes.

67 El concepto de populismo punitivo fue desarrollado por el criminólogo inglés Anthony Bottoms, en referencia a la promoción de medidas punitivas o de tolerancia cero o mano dura por parte de políticos, con el objetivo de obtener réditos inmediatos y en respuesta a los temores de la población, con independencia de consideraciones de conveniencia (véase Anthony Bottoms, *Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing*. En Chris Clarkson and Rod Morgan (eds.), *The Politics of Sentencing Reform* [Oxford: Clarendon Press, 1995]: 17-49). En América Latina y el Caribe, la literatura sobre el fenómeno ha sido abundante, entre otros, Carlos Basombrío Iglesias y Lucía Dammert, *Seguridad y populismo punitivo en América Latina: Lecciones corroboradas, constataciones y temas emergentes* (Washington, DC: Wilson Center, Latin American Program, 2013), https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Seguridad%20y%20Populismo%20Punitivo%20en%20America%20Latina.pdf; también Verónica De la Torre y Alberto Martín Alvarez, "Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central", Perfiles Latinoamericanos Vol. 19 Núm. 37 (Enero-junio 2011). En el norte de Centroamérica, esta visión ganó fuerza a inicios de siglo mediante iniciativas —como en Honduras, con los Planes Libertad Azul (2002-2003) y Mano Dura (2003-2005); en El Salvador, con los Planes Mano Dura (2003-2004) y Súper Mano Dura (2004-2006); y en Guatemala, con el Plan Escoba (2003-2004)—.

Cuadro 15 Paradigmas de seguridad ciudadana

Paradigma	Enfoque predominante	Acciones que privilegia
"Mano dura" o populismo punitivo[68]	La violencia y el delito son el resultado de conductas transgresoras que se solucionan neutralizando a quienes las cometen, con medidas punitivas y represivas.	• Endurecimiento de penas y disminución de la edad de responsabilidad penal. • Encarcelamiento. • Ampliación de las potestades de la policía e incorporación de las Fuerzas Armadas a las tareas de seguridad ciudadana. • Instauración de medidas de excepcionalidad: toque de queda, redadas y retenes en carreteras. • Vigilantismo y acciones parapoliciales y paramilitares por parte de la sociedad civil.
Convivencia ciudadana y prevención del delito	La violencia y el delito son el resultado de causas múltiples que demandan abordajes integrales en el plano de la prevención, el control y la sanción con apego al Estado de derecho.	• Intervenciones integrales y multisectoriales. • Incidencia sobre factores de riesgo asociados a la violencia y el delito. • Fortalecimiento del nivel local en el diseño e implementación de políticas y programas. • Gestión con base en evidencia y riguroso manejo de datos y estadísticas. • Participación de la sociedad civil en los procesos de gestión de la seguridad ciudadana y en el marco de responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

Fuente: PNUD, *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. Una perspectiva desde las políticas pública y la gestión institucional* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020)

En el siguiente subapartado, se presentan las más importantes reformas que ha experimentado el sector de seguridad ciudadana a lo largo de las dos primeras décadas de este siglo, en las que ha dedicado especial atención a la policía y el rol de las Fuerzas Armadas. Con el objetivo de contextualizar mejor los cambios que han tenido lugar, se ofrecen algunos datos relevantes sobre el Ministerio Público y el sistema penitenciario, sin que se aspire a un análisis detallado de estos.

68 El concepto de "populismo punitivo" fue desarrollado por el criminólogo inglés Anthony Bottoms, en referencia a la promoción de medidas punitivas o de "tolerancia cero" o "mano dura" por parte de políticos, con el objetivo de obtener réditos inmediatos y en respuesta a los temores de la población, con independencia de consideraciones de conveniencia (Anthony Bottoms, *Philosophy and Politics*). En América Latina y el Caribe, la combinación de altos niveles de criminalidad, cultura política autoritaria y liderazgos populistas ha resultado ideal para que germine el populismo represivo en diversos momentos de la historia. Sobre el fenómeno en la región, ver, entre otros, Carlos Basombrío y Lucía Dammert, Seguridad y populismo punitivo; Verónica De la Torre y Alberto Martín Alvarez, "Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas".

4.3.1. El marco institucional

La organización de la Secretaría de Seguridad de Honduras está definida en la Ley Orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y la Policía Nacional de Honduras[69]. A nivel político, se encuentran las subsecretarías en asuntos policiales y prevención, y derechos humanos. En tanto, en el plano operativo se encuentra la Dirección General de la Policía Nacional. En el ámbito local, algunos de los actores estratégicos del sistema de seguridad ciudadana son la policía municipal y las direcciones municipales de justicia[70].

En 2011[71], se creó el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, como máximo órgano encargado de rectorar, diseñar y supervisar las políticas generales de seguridad, defensa nacional e inteligencia. Este consejo estuvo integrado por el Presidente de la República, el Presidente del Congreso Nacional, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General y los Secretarios de Seguridad y Defensa, respectivamente. Pese a esto, funcionalmente no operó con tal fin, y por ello es por lo que se crearon los gabinetes sectoriales para articular las instituciones que trabajan con seguridad y defensa[72], donde se agruparon distintas instancias estatales bajo una línea de política que dependía del Ejecutivo. Sin embargo, la administración 2022-2026 suprimió los gabinetes sectoriales, según el Decreto Ejecutivo PCM 05-2022.

El proceso de reformas legales e institucionales que ha experimentado la seguridad ciudadana en Honduras ha estado marcado por varios hitos que se recogen de manera resumida en diagrama 18.

Las reformas que se empezaron a promover hacia la segunda mitad de los años noventa iban orientadas en una buena dirección: cambiar el carácter militar de los órganos responsables de la seguridad ciudadana y profesionalizarlos, fortalecer los mecanismos para la protección de los derechos humanos y crear instancias independientes y profesionales dentro de la administración de justicia, especialmente el Ministerio Público. Así lo testifican también otras medidas como el establecimiento de la Defensoría de los Derechos Humanos, y la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, mediante la cual se le otorgó carácter civil al cuerpo policial y se le sometió a la autoridad de la Secretaría de Seguridad.

Sin embargo, el fenómeno de las pandillas que se produce en esos mismos años (descrito anteriormente) y el consecuente crecimiento de los delitos violentos y de la alarma ciudadana motivaron respuestas de “mano dura” por parte de políticos y autoridades, los que se interpusieron en el curso de las reformas que venían en marcha; con esto, limitaron su alcance y las desviaron de sus intenciones iniciales.

69 La Gaceta 34,463 (https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/HND/INT_CCPR_FCO_HND_32133_S.pdf).
70 Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022.
71 La Gaceta 32,692.
72 La Gaceta 33,362.

Diagrama 18 Principales hitos en la reforma del sector de seguridad ciudadana (1993-2017)

1993
Creación de la Comisión Ad Hoc que propone la eliminación de la Dirección de Investigación Nacional DIN y la creación del Ministerio Público, la Dirección de Investigación Criminal y la Defensoría de los Derechos Humanos.

1996
Promulgación del Decreto No. 229 - 96 del 17 de diciembre de 1996 ordenando el traspaso de la policía al sector civil, y autorizando un proceso de depuración de la policía.

1998
Creación de la Secretaría de Seguridad.
Aprobación de la Ley Orgánica de la PNH sometiéndola a la tutela de la Secretaría de Seguridad.
Creación del Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN).
Eliminación de la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP).

2001
Aprobación de la Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Maras y Pandillas y creación de la Comisión Coordinadora Nacional (Decreto No. 141-2001).
Ley de Policía y Convivencia Social (Decreto No. 226-2001).

2008
Promulgación de reformas a la Ley Orgánica de la PNH (Decreto No. 67-2008) y creación de la Universidad de la Policía (Decreto No. 67-2008).

2011
Aprobación de Ley Especial del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (Decreto No. 239 2011).
Creación de la "tasa de seguridad" para el financiamiento de la seguridad, mediante aprobación de la Ley de Seguridad Poblacional (Decreto No. 105-2011).
Declaratoria de "estado de emergencia nacional" y autorización a emplear a las FFAA en tareas de seguridad.
Creación de la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (Decreto No. 198-2011).

2012
Creación de la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (Decreto No. 4-2012).
Promulgación de la Ley de Inteligencia Nacional en apoyo al Consejo Nacional de Seguridad y Defensa (CNDS).

2013
Promulgación de la Ley Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES) (Decreto No. 103-2013).
Promulgación de la Ley de la Policía Militar del Orden Público (PMOP) (Decreto No. 168-2013).

2014
Creación de la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA) (PCM - 56-2014).

2016
Creación de la Comisión para la Transformación y Depuración de la PNH (Decreto No. 21-2016).

2017
Aprobación de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad y de la Policía Nacional de Honduras que elimina la CONASIN y establece la Dirección de Asuntos Disciplinarios Policiales (DIDADPOL) y la Auditoría Interna Dirección de Servicios Privados de Seguridad (Decreto No. 18-2017).

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en Laura Chinchilla y Julieta Castellanos. *Análisis sobre seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho en Honduras 2000-2019: Veinte años de frágiles avances* (Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021)

En una combinación de factores que incluyó la presión por parte de la opinión pública y de liderazgos políticos urgidos de respuestas, se recurrió al endurecimiento del discurso público frente al fenómeno criminal, y se acompañó de medidas que buscaron réditos inmediatos. Iniciativas como el Plan Libertad Azul (2002-2003) y Mano Dura (2003-2005) respondieron a ese patrón de políticas "tolerancia cero" que contemplaron redadas y capturas masivas sin orden judicial, operativos conjuntos entre la policía y las Fuerzas Armas, y reformas a la legislación penal —como la Ley Antimaras de 2003, con tipos penales abiertos, penas más rigurosas, disminución de la edad de responsabilidad penal— y mayores potestades a los cuerpos de seguridad.

Este tipo de respuestas tuvo cuatro consecuencias relevantes al proceso de reforma del sector de seguridad ciudadana que venía en marcha: (a) se recrudecieron los enfrentamiento entre fuerzas de seguridad y pandilleros, lo que llevó la violencia a niveles más sangrientos; (b) se trasladó el problema a las cárceles del país, desde donde los pandilleros consolidaron liderazgos, expandieron operaciones y establecieron relaciones con otras organizaciones delictivas[73]; y (c) se distrajeron y debilitaron los esfuerzos en materia preventiva —como sucedió con la Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Integrantes de Pandillas o Maras que, habiendo sido aprobada en 2001, apenas fue reglamentada y financiada en los años 2004 y 2005—; y (d) cobró mayor impulso el proceso de remilitarización de la seguridad.

Pese a lo anterior, resulta innegable que el periodo estudiado registra el mayor y más significativo conjunto de iniciativas de reforma que han permitido reconfigurar al sector de seguridad ciudadana de Honduras, aunque con resultados mixtos, como se explica a continuación.

4.3.2. Las fuerzas de seguridad

La Policía Nacional

La reforma policial ha recorrido un largo camino en Honduras. Por un lado, ha procurado alejar a la institución del modelo militarizado del pasado, en el cual las Fuerzas Armadas actuaron de manera directa en el manejo del gobierno, especialmente en el periodo 1957-1981, pero que, por otro, ha mantenido una alianza con la institución castrense, que continua con una influencia institucional. Es una ruta que, por una parte, ha buscado avanzar hacia su despolitización, profesionalización e integridad, pero que, por otra, la enfrenta a las presiones de grupos fácticos y de poder que, en alianza con el crimen organizado, penetran estructuras y corrompen instituciones. Ha sido un proceso de reforma que pone en evidencia las tensiones que han caracterizado la evolución del sector de seguridad ciudadana del país. A continuación, se presentan los principales antecedentes que han marcado el proceso de reforma de esta institución, además de un balance sobre el mismo.

Hasta 1963, la función policial fue ejercida por la Guardia Civil y dependía de la Secretaría de Gobernación. Su funcionamiento estaba muy marcado por los intereses partidistas y fungía más como una policía al servicio del partido de gobierno, cuya misión era investigar a los miembros del partido opositor. Con el golpe de Estado de 1963, se produjo un importante cambio que perduraría por 30 años, cuando la función policial pasó al mando de las Fuerzas Armadas, primero bajo la denominación de Cuerpo Especial de Seguridad (CES) y, luego, bajo el nombre de Fuerza Especial de Seguridad (FUSEP).

73 Human Rights Watch "Separación forzosa".

A partir de 1993, se abrió un proceso de reforma a la luz de las diversas denuncias sobre la participación de la Dirección Nacional de Investigación de la FUSEP en actividades como detenciones ilegales, tortura y ejecución y desaparición de dirigentes sociales, líderes campesinos y estudiantes, todo lo cual fue generando una presión insostenible sobre las estructuras del poder. En ese año, teniendo como trasfondo los Acuerdos de Paz en Centroamérica, el presidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) creó una comisión ad-hoc, y se impulsó una amplia consulta que llevó a la creación del Ministerio Público y del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Además, se adscribieron al Ministerio Público la Policía de Investigación bajo la Dirección de Investigación Criminal (DIC), la Policía Especial de Lucha contra el Narcotráfico y los servicios de Medicina Forense. Sin embargo, la FUSEP se mantuvo por un tiempo más bajo la tutela militar, lo que generó tensiones y rivalidades frente a la recién creada DIC del Ministerio Público. Esta pugna institucional terminó con la eliminación de la DIC y con la devolución de la función de investigación criminal a la FUSEP.

En 1996, durante la administración del presidente Carlos Roberto Reina (1994-1998), se crea una Comisión Interventora que recomendó, entre otras cosas, sacar a la función policial de la tutela militar. Es así como mediante el Decreto No. 229-96 del 17 de diciembre de 1996 se ordenó el traspaso de la policía al sector civil. Además, la comisión comenzó un proceso de depuración de policías denunciados por estar involucrados en actividades delictivas. Fue finalmente en 1998 cuando se creó el ente policial mediante la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras, en sustitución de la FUSEP, y separó de las Fuerzas Armadas al ente policial y lo sometió a la tutela de la Secretaría de Seguridad creada en ese mismo año. Mediante tal normativa se creó el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN).

Desde su creación en 1998, se han promulgado dos reformas a la ley: una en 2008 y otra en 2017, que han introducido modificaciones en su organización y estructura. Un resumen de los principales aspectos se recoge en el cuadro 16.

En el proceso de reforma de la Policía Nacional durante el periodo analizado, se destacan cuatro ejes: (a) la profesionalización y la depuración mediante la creación de diversas comisiones, (b) la creación de unidades de intervención especializadas como modelo operativo, en alianza con las Fuerzas Armadas, (c) el incremento de los recursos financieros asignados y (c) el fortalecimiento del modelo militar de policía y el debilitamiento de las opciones de policía de proximidad.

Los esfuerzos de profesionalización y depuración de la institución policial han sido intensos y constantes, pero insuficientes e incompletos. Los procesos han respondido a momentos de crisis que ha enfrentado la institución, más que a una visión estratégica renovación y reforma, lo cual ha restado fuerza y efectividad. El mecanismo que se ha privilegiado para lograr el propósito ha sido la creación de comisiones con mandatos específicos y con representación de la sociedad civil.

Cuadro 16 Contenidos principales de las leyes de la Secretaría de Seguridad y de la Policía Nacional de Honduras (1998, 2008, 2017)

No. Decreto y Ley	156-98 Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras	67-2008 Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras	18-2017 Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad y de la Policía Nacional de Honduras
Funciones	Definir la política de seguridad. Emitir directrices administrativas. Coordinar actuaciones con otras Secretarías de Estado y también con la Policía Nacional y operadores de justica.	Definir la política de seguridad. Emitir directrices administrativas. Coordinar actuaciones con otras Secretarías de Estado y también con la Policía Nacional y operadores de justica.	Formular la Política Nacional de Seguridad Pública; velar por el mantenimiento y restablecimiento del orden público; la prevención; la investigación criminal; el combate, control, represión y disuasión de los delitos; la seguridad de las personas, en su vida, honra, creencias, libertades, bienes y derechos humanos; el auxilio en la preservación del medio ambiente y de los bienes públicos y privados.
Participación de la sociedad civil	CONASIN[74] (órgano propositivo)	CONASIN (órgano propositivo)	Se eliminó CONASIN. Se creó la Comisión Especial de Seguimiento a la Transformación de la Policía (órgano consultivo).
Mecanismos de control interno	Dirección de Asuntos Internos	Dirección de Asuntos Internos	Dirección de Asuntos Disciplinarios Policiales (DIDADPOL), Auditoría Interna y Dirección de Servicios Privados de Seguridad.
Educación policial	Sistema Educativo Policial. Se incluye en la estructura de la Ley Orgánica de la Policía.	Sistema Educativo Policial. Incluido en la estructura de Ley Orgánica de la Policía. Contempla crear la Universidad de la Policía.	Sistema de Educación Policial, incluido en la estructura de la Ley Orgánica de la Policía.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos de la Secretaría de Seguridad

74 El Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN) fungió como órgano asesor y propositivo de la Secretaría de Seguridad. Era presidido por el Ministro de Seguridad e integrado por el Ministro de Gobernación y Justicia, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, centrales campesinas, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, la Asociación de Municipios de Honduras y organizaciones de mujeres.

En 2012 se creó la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública durante el Gobierno del Presidente Porfirio Lobo (2010-2014)[75], mediante el Decreto 4-2012, "como un órgano temporal e independiente, responsable de diseñar, planificar y certificar el proceso de reforma integral de la seguridad pública, que incluye la Policía Nacional, Ministerio Público y Poder Judicial, así como las recomendaciones para la readecuación de la normativa legal relacionada" (Diario Oficial La Gaceta, 21 de febrero 2012, No. 32.763). La comisión estuvo integrada por tres reconocidos académicos hondureños; sin embargo, sus recomendaciones no se volcaron en cambios significativos, y fue disuelta en 2014.

En 2016, se estableció la Comisión para la Transformación y Depuración de la Policía Nacional, en respuesta al crecimiento de los casos de muertes violentas bajo la modalidad de sicariato y ante revelaciones de la prensa internacional que identificaban a los responsables (todos miembros de la institución) de sonados asesinatos en el país. A solicitud del Gobierno, el Congreso Nacional, mediante el Decreto 21-2016, declaró "emergencia por seguridad nacional" y autorizó "el proceso de depuración de la Policía Nacional, por el término de doce (12) meses"[76]. Asimismo, mediante el Decreto Ejecutivo PCM-029-2016, se autorizó a la Comisión Especial "para que proceda a la reestructuración inmediata de la Secretaría de Seguridad, personal auxiliar y civil y de la Policía Nacional, ejecutando un proceso de reestructuración, cancelando los acuerdos del personal o de los miembros de la carrera policial conforme los requerimientos técnicos, profesionales y administrativos que requiera la Institución, así como de aquel miembro o personal que no cumpla con cualquiera de las condiciones establecidas en el Decreto No. 21-2016".

Esta comisión se abocó de manera prioritaria a cumplir las siguientes funciones: (a) determinar la idoneidad en el servicio, como la confianza, la capacidad, la habilidad, la aptitud, la competencia, la disposición y la lealtad que debe poseer todo miembro de la carrera policial; (b) implementar un mecanismo de seguimiento y supervisión de los procesos en contra de los miembros de la Policía Nacional de Honduras; (c) remitir al Ministerio Público y al Tribunal Superior de Cuentas, los expedientes de los policías identificados por la supuesta comisión de un ilícito; y (d) rendir informe cada tres meses al Congreso Nacional sobre los avances del proceso de depuración.

Si bien los procesos de depuración, especialmente el más reciente, han propiciado la salida de un importante número de policías cuestionados, no han sido complementados con mecanismos que permitan prevenir y detectar tempranamente las conductas transgresoras. Esta limitación genera costos altos a la institución, al invertir en procesos de reclutamiento y capacitación del recurso humano que no es aprovechado dadas las altas tasas de rotación del personal. Además, los problemas de abuso y corrupción se siguen reproduciendo de manera preocupante.

La Ley de la Carrera Policial aprobada en 2017 fue un paso significativo[77], en tanto reformuló y fortaleció los criterios de selección de personal y admisión a la carrera policial, pero los procedimientos para su implementación siguieron arrastrando debilidades del pasado. Entre 2016 y 2017, habían salido de la policía 6,674 miembros, de los cuales 2,742 fueron separados por recomendación de la

75 Esta comisión se creó en un momento en que Honduras experimentaba un acelerado crecimiento de los homicidios; además, tuvieron lugar asesinatos de alto impacto: el del director de Lucha contra el Narcotráfico, en 2009, y el de dos jóvenes estudiantes universitarios, y en 2011, en los que estuvieron involucrados policías activos. Estos eventos produjeron una cadena de denuncias de eventos similares que condujeron al gobierno a integrar la comisión.

76 La Gaceta 34,003. 8 de abril de 2016.

77 La ley fue reconocida como un paso importante, según lo manifestó en su momento la MACCIH/OEA, que señaló que "el mencionado proyecto de Ley representa un importante aspecto central para las reformas que en el tema de seguridad se ha propuesto el Estado de Honduras"(véase Organización de Estados Americanos [OEA]/Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras [MACCIH], *Hacia una nueva Policía Nacional: Recomendaciones sobre el Proyecto de Ley de la Carrera Policial Reporte MACCIH # 3 División de Seguridad Pública* [Tegucigalpa: mayo, 2017]).

comisión (véase cuadro 17). En términos relativos, se estima que las remociones significaron el 13.7 % de todo el personal policial en 2016 (13,657), y el 16.7 %, en 2017 (14,950), lo cual generó presiones en el proceso de reclutamiento y descuido en la aplicación de estándares rigurosos[78].

Cuadro 17 Policías que salieron de la Policía Nacional de Honduras según razón de su salida (2016-2017)

Año	Policías separados por la CEDTPN	Policías jubilados	Deserción	Otros	Total
2016	1,408	230	109	122	1,869
2017	1,334	779	189	194	2,496
Total	2,742	1,009	289	316	6,774

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), *El papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en Honduras: Evaluando la Limitación de las Fuerzas Armadas en Funciones Públicas* (Tegucigalpa: Washington Office on Latin America [WOLA], 2020)

Pese a los procesos de depuración realizados, siguen trascendiendo graves casos de abusos por parte de la Policía Nacional, que involucran a representantes de la institución al más alto nivel en negocios con el narcotráfico[79] o que se han cometido en el marco de las medidas adoptadas durante la pandemia[80]. Estos hechos siguen haciendo parte de los informes de diversos organismos especializados de derechos humanos. Entre el personal separado entre 2016 y 2017, un 8.7 % estaba constituido por oficiales de alto grado (379); un 4.8 %, por miembros de bajo rango (2019) y un 86.4 % pertenecía a la escala básica[81].

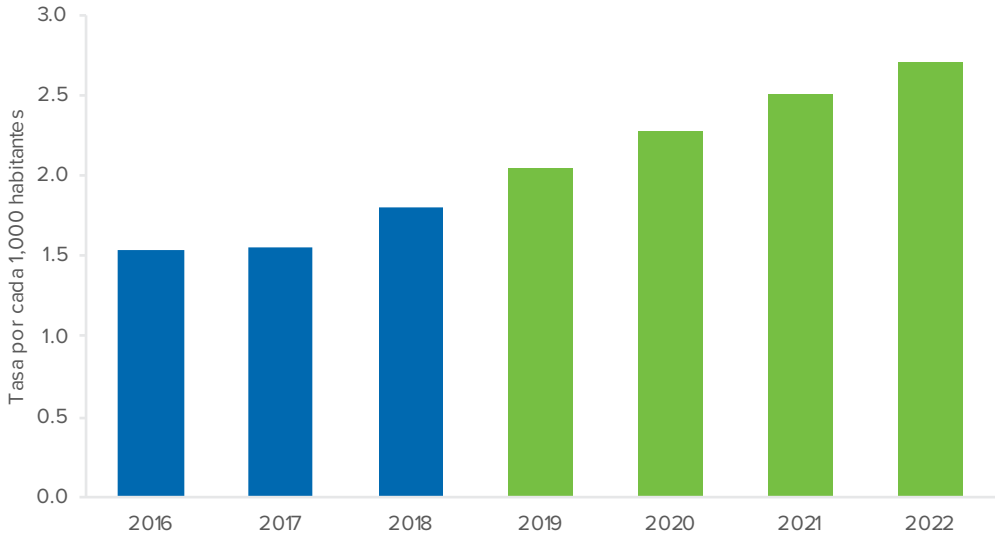
La preocupación por los abusos policiales se ha extendido a los temas de agenda pública. Con ocasión de la crisis poselectoral de 2017, quedaron en evidencia los excesos en las actuaciones de los cuerpos de seguridad en contra de manifestantes. Las extralimitaciones incluyeron el uso indiscriminado de gases lacrimógenos y de armas de fuego, así como detenciones arbitrarias[82]. Uno de los informes atribuyó la muerte de al menos 23 personas la demasía en el uso de la fuerza[83]. Otros incidentes similares, en lo que respecta al orden público, se reportaron en los años siguientes, por lo que aquellos se convirtieron en tema recurrente de los informes anuales de las organizaciones internacionales de derechos humanos.

La Secretaría de Seguridad y la Policía Nacional asumieron el compromiso de incrementar el número de agentes, como respuesta a una necesidad justificada, pero la ausencia de información actual y accesible al respecto impide confirmar el cumplimiento de las metas. El Plan de Seguridad impulsado por el Gobierno del presidente Juan Orlando Hernández se planteó como objetivo contar con 271 agentes por cada 100,000 habitantes para 2022. A 2016, cuando inició el plan, se contaba con 154 policías por cada 100,000 habitantes. Asimismo, en 2018, la relación pasó a ser de 181 por cada 100,000 habitantes.

78 Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), *El papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en Honduras: Evaluando la Limitación de las Fuerzas Armadas en Funciones Públicas* (Tegucigalpa: Washington Office on Latin America [WOLA], 2020).
79 Christopher Sherman, Martha Mendoza y Garance Burke, "Informe secreto: Jefe de la Policía hondureña ayudó a narco", AP News, 25 de enero de 2018, https://apnews.com/article/21067ae268d344979b6a6e3d969b9778
80 En febrero de 2021, se reportó el suicidio de una joven estudiante de enfermería en las celdas de la Policía Nacional, luego de ser detenida efectivos de ese cuerpo bajo el cargo de incumplimiento del toque de queda (véase https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56004728).
81 Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), *El papel*.
82 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Corrupción.*
83 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Mid-Year.*

Las proyecciones iniciales apuntaban a la cifra de 205 agentes por 100,000 habitantes en 2019, 228 en 2020 y 251 en 2021[84] (véase gráfico 77).

Gráfico 77 policías por 1,000 habitantes (2016-2022)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos de Presidencia, "Gestión 2020-2021". Honduras con hechos, 2021, https://presidencia.gob.hn/Magazine/Gestion/. A partir de 2019, se usan proyecciones oficiales

La participación de las mujeres se ha incrementado de manera gradual y ha alcanzado alrededor del 21 % a 2020, pero las condiciones de acceso y permanencia en la carrera policial para ellas son complejas. Pese a la imposibilidad de acceder a información sobre la planilla policial, fuentes secundarias confirman que para enero de 2020 el cuerpo de seguridad contaba con cerca de 3,200 féminas, lo que constituye el 21 % de la planilla policial. Más allá de su participación, persisten barreras para su ingreso a la carrera policial y para el ejercicio de sus funciones en condiciones similares a las de sus pares varones. Los problemas más frecuentes que enfrentan las policías son: el acoso y el hostigamiento, y el hecho de ser relegadas a labores menores dentro de las unidades o a tareas comunitarias. Además, muchas experimentan sobrecargas de trabajo en el hogar y hasta violencia de género[85], todo lo cual no es parte de una política de manejo del personal policial femenino dentro de la policía.

La multiplicidad de unidades especializadas, rasgo distintivo de la reforma policial, atenta contra la unidad de mando y doctrina, y condena a la policía a un maridaje con las Fuerzas Armadas. A través de estas unidades especiales, las agencias de seguridad se han atribuido "victorias significativas", particularmente en lo que respecta a la detención de miembros de organizaciones criminales y a la reducción de las extorsiones y de las muertes violentas asociadas a estos grupos[86]. Sin embargo, las mismas plantean desafíos de mediano y largo plazo para la institución policial y el Estado de derecho.

84 Redacción El País, "Policía Nacional espera tener 20.000 agentes en 2019", *El País,* 2 de enero de 2019, https://www.elpais.hn/2019/01/02/policia-nacional-espera-tener-20-000-agentes-en-2019/

85 Vienna Herrera, "Mujeres invisibles y acosadas en la Policía Nacional de Honduras", *Contra Corriente,* 22 de junio de 2010, https://contracorriente.red/2019/06/22/mujeres-invisibles-y-acosadas-en-la-policia-nacional-de-honduras/

86 Presidencia, "Gestión 2020-2021", Honduras con hechos, 2021, https://presidencia.gob.hn/Magazine/Gestion/

Otro enfoque alternativo que se maneja en América Latina es el de la policía comunitaria. Según el reporte del Proyecto de Justicia Mundial[87], que entre toda su evidencia valora los niveles de confianza de la ciudadanía sobre la policía, revela que los hondureños que reportaron observar más frecuentemente a la policía en sus comunidades o quienes reportaron que esta proveía oportunidades para los miembros de las comunidades de discutir sobre el crimen o sugerir soluciones a problemas locales, también dijeron tener un mayor nivel de confianza en la entidad. En cambio, las personas que contestaron que la policía patrullaba pocas veces o nunca su comunidad expresaron tener una menor confianza y estar menos proclives a creer que esa instancia puede resolver los problemas de seguridad y que actúen legalmente. Asimismo, las personas que contestaron que no se sienten seguras caminando en sus comunidades por la noche y quienes creen que la mayoría o todos los oficiales de policía son corruptos tienen, de igual manera, baja confianza en la policía y son menos propensos a creer que ese cuerpo puede resolver los problemas de seguridad o que este actúa legalmente.

La atención de delitos de forma focalizada, si bien puede facilitar la obtención de resultados inmediatos, dado que permite concentrar esfuerzos y recursos en modalidades específicas de infracciones, también puede tener efectos contraproducentes como la eventual superposición de mandatos y duplicidad de esfuerzos, la compartimentalización de información valiosa para la investigación de casos y, finalmente, el debilitamiento de elementos esenciales en los procesos de reforma policial —como la unidad de mando, visión y doctrina[88]—.

Además, tal como se observa en el cuadro 18, la mayoría de las unidades especializadas creadas en los últimos años contempla abiertamente la participación del ejército; dos de ellas, la Policía Militar del Orden Público (PMOP) y la Fuerza Nacional de Control de Centros Penitenciarios (FNCCP), están adscritas al Ministerio de la Defensa.

Pese a los esfuerzos realizados en estas dos décadas por introducir modelos alternativos como los de policía de proximidad o comunitaria, no han logrado arraigar dentro de la cultura y estructura de la institución policial. Como bien lo reconoció un informe al respecto, "la construcción de la Policía Comunitaria ha sido uno de los proyectos más respaldados por la comunidad internacional y, a la vez, más lejanos de alcanzar en materia de seguridad en Honduras"[89]. La influencia que el modelo militar sigue teniendo sobre la Policía Nacional constituye quizás uno de los factores que dificulta los avances en esta materia y, a la vez, una de las razones de la brecha de confianza entre la policía y la población, como se describe más adelante.

87 World Justice Project (WJP). *The rule of law in Honduras* (USA: WJP, 2022). https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Honduras.pdf.

88 El tema del fortalecimiento de la "unidad de mando" fue destacado por el comisionado Orlyn Javier Cerrato Cruz, subdirector de la Policía Nacional, en entrevista para esta investigación, como uno de los aportes principales a la eficiencia policial contenidos en la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 2017.

89 Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), *El papel*.

Cuadro 18 Decretos emitidos que incorporan a las Fuerzas Armadas a las tareas de seguridad (2011-2014)

Número de decreto	Descripción
2013	*Fuerza Nacional Antiextorsión.* Creada para combatir el delito de extorsión, integrada por la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y el Ministerio Público. Será sustituida posteriormente por la Fuerza Nacional Antimaras y Pandillas.
2013	*Ley Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES).* Propició la creación de la unidad policial TIGRES dentro de las Fuerzas Armadas, cuyas funciones son: fortalecer la acción institucional para combatir la inseguridad; velar por la protección de las personas y sus bienes; garantizar la conservación del orden público, la prevención, el control, la investigación del delito, así como el procesamiento, las capturas y los juzgamientos de los autores y cómplices; y realizar planes preventivos y planes de choque localizados en puntos estratégicos de las zonas urbanas o rurales. Se estableció que los miembros de las Fuerzas Armadas que integraran esta unidad debían ser acompañados por fiscales y jueces en la ejecución de sus tareas.
2013	*Ley de la Policía Militar del Orden Público (PMOP).* Creada con carácter temporal para apoyar las tareas de seguridad pública. Este cuerpo está integrado por efectivos de las Fuerzas Armadas y reservistas, y tiene autorización para contar hasta con 5,000 miembros. Sus funciones son: resguardar la paz y el orden público; cooperar en la recuperación de zonas, barrios, colonias, asentamientos humanos o espacios públicos donde el crimen organizado ejerza sus actividades delictivas; ejercer tareas de inteligencia e investigación; y capturar a personas vinculadas al crimen organizado. Igual que la fuerza TIGRES, es acompañada de jueces y fiscales en la ejecución de sus actividades.
2014	*Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA).* Integrada por las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Dirección de Inteligencia, el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia. Su objetivo es combatir el crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia común.
2018	*Fuerza Nacional de Control de Centros Penitenciarios (FNCCP).* Creada para reforzar la seguridad en los centros de reclusión de máxima seguridad. Está adscrita a la Secretaría de Defensa.
	Fuerza Nacional Antimaras y Pandillas. Constituida con un mandato amplio de intervenir todas aquellas manifestaciones delictivas asociadas a grupos criminales organizados. Integrada por la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y el Ministerio Público.
2019	*Fuerza Nacional de Seguridad del Transporte Urbano (FNSTU).* Creada para enfrentar los homicidios y otros delitos en el sector de transporte público. Integrada por las Fuerzas Armadas, el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia (DNII) de la Policía Nacional, el Gabinete Sectorial de Seguridad y Defensa, FUSINA y el Poder Judicial.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

Las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas han seguido gravitando de manera indiscutible en el ámbito de la seguridad ciudadana, desempeñando actividades de policía y de gestión de centros penitenciarios[90], y hasta participando en la designación de fiscales y jueces en casos de crimen organizado y delincuencia común. La separación de las funciones de seguridad y defensa en 1998, cuando se creó la Policía Nacional de Honduras en sustitución de la FSP, fue un paso significativo hacia la transformación de este ente del orden en un cuerpo de naturaleza civil.

Las funciones del ejército en torno a seguridad ciudadana fueron revalidadas mediante la declaratoria de emergencia nacional en 2011. Ese año, el Congreso Nacional, a través de la interpretación del artículo constitucional 274, autorizó al presidente de la república a emplear a las Fuerzas Armadas en tareas de policía, previo a declarar estado de emergencia nacional en el área de seguridad (véase recuadro 12). Esa autorización dio pie a la promulgación de una serie de decretos ejecutivos y legislativos que facultaron al ejército a realizar patrullajes, allanamientos, capturas y otras tareas de seguridad ciudadana en todo el país (decreto PCM-075-2011), y permitieron la creación de diversas unidades para el combate de la criminalidad, de las cuales forman parte el personal militar o están adscritas al Ministerio de Defensa.

Recuadro 12 La Constitución y las Fuerzas Armadas

La Constitución de la República de Honduras separa las funciones de seguridad y defensa. Sin embargo, el gobierno y los legisladores se han amparado en dos artículos para aprobar diversas leyes y actos administrativos cuyo propósito es involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad y orden público; estos son:

Artículo 272. Las Fuerzas Armadas de Honduras, (sic) son una Institución Nacional de carácter permanente (...) Se constituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Artículo 274. (...) cooperarán con Las Secretarías de Estado, a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los poderes del Estado y el Tribunal de Elecciones, a pedimento de éstos, en su instalación y funcionamiento.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en la Constitución de la República

90 La Administración 2022-2026 del país ha indicado que las Fuerzas Armadas entregarán paulatinamente la gestión de centros penitenciarios a la Policía Nacional en seis fases, para finalizar en noviembre de 2022. Esto se enmarca en las políticas públicas de desmilitarización de la sociedad y derechos humanos (Redacción Web, "FFAA entrega la administración de las cárceles a la Policía Nacional", *La Prensa*, 10 de marzo de 2022, https://www.laprensa.hn/honduras/ffaa-entrega-la-administracion-de-las-carceles-a-la-policia-nacional-CH6393400; Nacionales, "FFAA retirará militares de centros penales", *La Tribuna,* 13 de febrero de 2022, https://www.latribuna.hn/2022/02/13/ffaa-retirara-militares-de-centros-penales/).

El involucramiento del ejército no se limita al área de policía; también, como ya se ha explicado, abarca el control de armas de fuego, la gestión de los centros penitenciarios del país[91] y, mediante la DNII y la PMOP, también participa en casos de investigación criminal y en la designación de los fiscales y jueces que acompañan esas investigaciones.

La militarización del orden público y de la seguridad ciudadana en Honduras, y la creación de unidades integradas por personal militar han sido advertidas en diversas ocasiones por organismos como la CIDH, la cual lo considera violatorio de la jurisprudencia interamericana que establece la participación del ejército en tareas de seguridad solo de manera extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada[92]. Si bien las máximas autoridades políticas han reiterado la naturaleza temporal de las medidas, las cuales tendrían como límite temporal el año 2022, cuando se piensa alcanzar la meta de 26,000 policías y la reducción de homicidios en zonas claves, existen razones para dudar de un compromiso que ha sido violado en diversas ocasiones en el pasado[93].

Una mención especial merece el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS)[94], instancia que convoca al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial, así como a la Secretaría de Defensa Nacional y a la de Seguridad, y al Ministerio Público. La instancia cuenta con la Dirección de Nacional de Investigación e Inteligencia (DNII), la cual ejecuta las políticas públicas emanadas del CNDS y desarrolla actividades de investigación e inteligencia en coordinación con los cuerpos de seguridad, incluidas las Fuerzas Armadas. La DNII es una unidad desconcentrada, con independencia funcional, administrativa y presupuestaria, y es dirigida por un militar de alto rango.

Dada la composición del CNDS y las potestades otorgadas a la DNII, resulta clara la sujeción de la Secretaría de Seguridad y de la Policía Nacional a las directrices emanadas de un órgano dirigido por las Fuerzas Armadas. Este sometimiento en el ámbito criminal podría también aducirse en el caso del Poder Judicial y el Ministerio Público. Si bien a este último se le confirió la potestad de la investigación de casos criminales de "alto impacto" y ha logrado una mejora significativa en el tema de investigación criminal con la creación de la Agencia Técnica de Investigación Criminal (ATIC), lo cierto es que los criterios para definir el impacto de los eventos tienden a ser discrecionales y, en ocasiones, disputados por unidades policiales y militares[95]. Finalmente, el CNDS tiene la potestad de asignar fiscales y jueces que hayan pasado "pruebas de evaluación y confianza" administradas por la DNII a la investigación de casos considerados "misiones especiales" por parte de la Policía Militar del Orden Público (PMOP)[96], aspectos que resultan claramente inconvenientes, disfuncionales y contrarios a la doctrina en el área de derechos humanos y Estado de derecho.

91 Previo a la Administración 2022-2026.
92 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Corrupción.*
93 Así consta en la reunión con el Presidente de la República y otros personeros de gobierno, reportada en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Corrupción.* Igualmente fue una impresión que reafirmó el comisionado Orlin Javier Cerrato Cruz, subdirector de la Policía Nacional, en entrevista concedida el 28 de abril de 2021 a Laura Chinchilla y Julieta Castellanos. Creado con base en el artículo 287 de la Constitución Política y mediante el Decreto 239-2011 de la Ley Especial del Consejo de Defensa y Seguridad, posteriormente complementado con la Ley de Inteligencia Nacional de 2012.
94 Creado con base en el artículo 287 de la Constitución Política y mediante el Decreto 239-2011 de la Ley Especial del Consejo de Defensa y Seguridad, posteriormente complementado con la Ley de Inteligencia Nacional de 2012.
95 Entrevista con Edmundo Orellana, quien fue magistrado y fiscal general de Honduras.
96 Así establecido en el artículo 8 del Decreto 168-2013.

4.3.3. El sistema penitenciario

El sistema penitenciario suele constituir el eslabón más débil del sistema de justicia penal, y sobre el mismo suele repercutir no solo el cúmulo de factores de riesgo detrás de la delincuencia, sino, de manera muy directa, las limitaciones, los faltantes y los abusos en la ejecución de las políticas de control y persecución del delito.

De acuerdo con el PNUD[97] y con el *Informe sobre Desarrollo Humano 2019: Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, de alcance global, se abre la reflexión acerca de las desigualdades estructurales y se analizan las dinámicas del riesgo, las crisis sanitarias, los desastres naturales o los conflictos que exponen a grupos o individuos a una mayor vulnerabilidad. Bajo estos patrones, subyace el desafío de fortalecer las capacidades de aquellas personas que han sido dejadas atrás. Las instituciones de encierro son el resultado del tratamiento de esas desigualdades, desde una perspectiva penal. No obedece tanto a un aumento en la cantidad o la virulencia de los delitos como a una nueva forma de entender el papel que le cabe al Estado en el manejo de los problemas asociados a la marginalidad y la pobreza.

La pandemia de COVID-19 es la crisis de salud global que define el tiempo actual. A la vez, es mucho más que una crisis de salud. Al poner a prueba a cada uno de los países que toca, la enfermedad por este virus tiene el potencial de crear crisis sociales, económicas y políticas devastadoras que dejarán profundas cicatrices. Y también es una oportunidad para la acción.

La gestión de los centros penales en Honduras se ha caracterizado, entre otras cosas, por presentar altos niveles de sobrepoblación, una significativa cantidad de personas en espera de juicio, un grave deterioro de las condiciones mínimas de detención y altos niveles de violencia, pese a que, según lo han reportado algunos organismos de derechos humanos, en los últimos años el Estado hondureño ha impulsado algunas medidas positivas como el aumento del presupuesto, procesos para identificar a las personas sujetas a beneficios de descuento de penas, el establecimiento de sistemas de vigilancia electrónica como medida alternativa a la prisión preventiva y la celebración de audiencias virtuales[98].

Los graves problemas de hacinamiento que han caracterizado a las prisiones hondureñas han sido confirmados por las mismas fuentes oficiales, que admiten una sobrepoblación, en algunos recintos, de hasta 200 % y 300 % de la capacidad instalada. Esta situación ha contribuido a graves incidentes con consecuencias fatales (véase diagrama 19), uno de los cuales fue catalogado en su momento como la mayor tragedia penitenciaria en América Latina en los últimos 25 años[99]. Debido a la adopción de diversas medidas, la sobrepoblación ha venido disminuyendo y, para 2020, era de aproximadamente 50 %.

97 PNUD, *Sistema Penitenciario y emergencia COVID-19: Claves para la respuesta y oportunidad para la transformación institucional* (Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

98 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Corrupción.*

99 De esta manera fue descrito por medios internacionales el incendio que tuvo lugar en el centro penitenciario de Comayagua en 2012. Dejó un saldo de 362 personas muertas. En su gran mayoría, eran privados de libertad (véase RTVE.ES / Agencias, "Tragedia en Honduras tras la muerte de al menos 355 personas en un incendio en una cárcel", RTVE, 15 de febrero de 2012, https://www.rtve.es/noticias/20120215/incendio-carcel-honduras-deja-menos-272-muertos/498224.shtml).

Cifras del Instituto Nacional Penitenciario al 31 de diciembre de 2021 sugerían que la población privada de libertad era de 20,190 personas, de las cuales 1,177 eran mujeres (5.8 %)[100]. Asimismo, en el contexto de la crisis sanitaria, se presentaron altos niveles de violencia en los centros penitenciarios, y al menos 7 mujeres habrían perdido la vida en el contexto del COVID-19. También se presentarían alegaciones generalizadas de tortura y otros malos tratos por parte de fuerzas de seguridad[101].

Diagrama 19 Incidentes graves ocurridos en centros penitenciarios (2008-2019)

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información de CIDH y medios de comunicación

Asimismo, al ser receptores de los múltiples operativos de detención de miembros de las pandillas y el crimen organizado que han tenido lugar en los últimos años, los centros penitenciarios se han convertido en una extensión de la acción de estos grupos criminales y en escenarios de graves episodios de violencia. Como respuesta a estos eventos, el gobierno adoptó medidas especiales a partir de 2014, entre las que destacan la ampliación de la capacidad penitenciaria con la construcción de tres nuevos recintos (El Pozo, La Tolva y El Porvenir), así como la creación de unidades especiales como la Fuerza Nacional para el Control de los Centros Penitenciarios (FNCCP) y la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA). Sin embargo, el alto número de asesinatos que acontecieron en 2019 (véase gráfico 78) cuando en tan solo un fin de semana tuvieron lugar dos masacres en dos cárceles del país, con un saldo de 37 fallecidos, ha obligado a encender las alarmas.

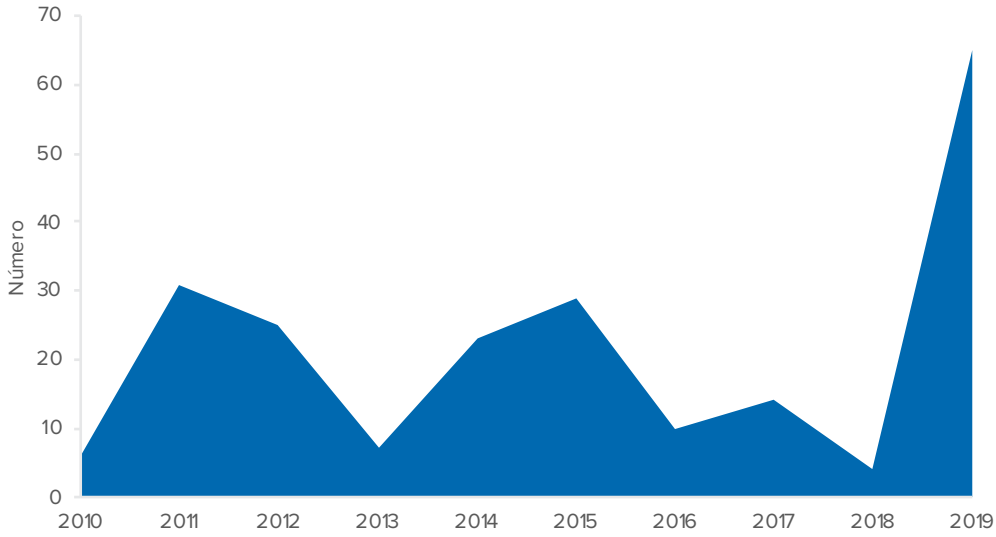
Otros de los problemas que arrastra el sistema penitenciario de Honduras es el alto porcentaje de personas en espera de una sentencia condenatoria: 56.3 %[102]. Esta situación, que contribuye a los problemas de sobrepoblación y hacinamiento, supuso graves riesgos para el manejo de la pandemia de COVID-19, frente a lo cual se decretó el Plan de Descongestionamiento de los Centros Penitenciarios. A junio de 2020, se habría otorgado 1,263 beneficios de preliberación a personas privadas de libertad. La condición jurídica de la población encarcelada se puede apreciar en el gráfico 79.

100 Instituto Nacional Penitenciario, *Informe de logros. Instituto nacional Penitenciario. Período – 2021*, https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MTMzODE1Njg5MzQ3NjM0ODcxMjQ2MTk4NzIzNDI=

101 OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), "OACNUDH y CIDH manifiestan su preocupación por la situación de las personas privadas de libertad en Honduras", 16 de septiembre de 2020, https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/221.asp

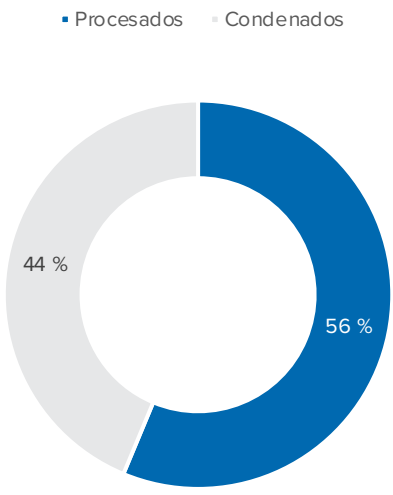
102 Datos aportados por el Instituto Nacional Penitenciario.

Gráfico 78 Homicidios cometidos en los centros penitenciarios (2010-2019)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos de la Dirección General de Medicina Forense, Policía Nacional y ONV/ UNAH

Gráfico 79 Población privada de libertad según condición jurídica (enero 2020)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos del Instituto Nacional Penitenciario

El sistema penitenciario hondureño ha estado sometido, al igual que la policía, a la influencia de las Fuerzas Armadas, un tema que ha venido preocupando de manera reiterada a los organismos de derechos humanos. La militarización de la gestión de los centros penales del país se ha dado a contrapelo de lo que establece la legislación interna y la normativa internacional en la materia.

La ley que rige al sistema penitenciario de Honduras, en vigor desde 2012, creó el Instituto Nacional Penitenciario (INP) vinculado a la Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, con el mandato de organizar, administrar y poner en funcionamiento el sistema carcelario nacional, aunque no fue sino hasta 2014 que la administración de las cárceles pasó a formar parte del INP. Uno de los aspectos más notables de esta reforma fue la exclusión de los policías y militares de las funciones de administración y custodia que tradicionalmente habían ejercido. En su lugar, se creó la carrera penitenciaria y se estableció la naturaleza civil, profesional y especializada de los funcionarios de prisiones; asimismo, se instauró la Escuela de Formación del Personal Penitenciario.

Sin embargo, los hechos se impusieron a la normativa, y el personal militar mantuvo una fuerte presencia en los espacios carcelarios, como lo confirman las convocatorias realizadas por el gobierno a reservistas de las Fuerzas Armadas para su contratación como personal penitenciario[103]. Más recientemente, en 2019, la sucesión de eventos violentos que tuvieron lugar en las cárceles del país llevó al gobierno a declarar situación de emergencia en el Sistema Penitenciario Nacional. Como resultado, suspendió a varias autoridades penitenciarias y nombró una comisión interventora, encabezada por el alto mando militar y acompañada de la FUSINA.

El ejemplo del sistema penitenciario vino a confirmar el fuerte arraigo que las Fuerzas Armadas tienen en quienes gobiernan cuando se trata de responder a problemas de seguridad ciudadana y criminalidad. Ante cada nueva crisis, acontecimientos violentos o quebrantos de orden público, las autoridades encuentran en el ejército su principal respuesta, sin considerar el impacto que esto pueda tener en los derechos humanos y sobre la sostenibilidad de largo plazo de las políticas de seguridad.

4.3.4. El financiamiento a la seguridad

Honduras dio un paso importante con respecto a la sostenibilidad financiera de las políticas de seguridad ciudadana, al aprobar en 2011 la Ley de Seguridad Poblacional[104], que partió del reconocimiento de la "desproporcionalidad de recursos entre la criminalidad común y organizada y las instituciones del sector seguridad y justicia", y propuso la creación de una contribución especial, conocida como "tasa de seguridad"[105], con el objetivo de financiar a las instituciones del sector. La viabilidad de la legislación, si se considera que constituyó un nuevo impuesto a transacciones financieras, residió en que tuvo un destino específico (la seguridad) y que para su administración se sugirió un fideicomiso administrado por representantes del Estado, del sector empresarial y de la sociedad civil.

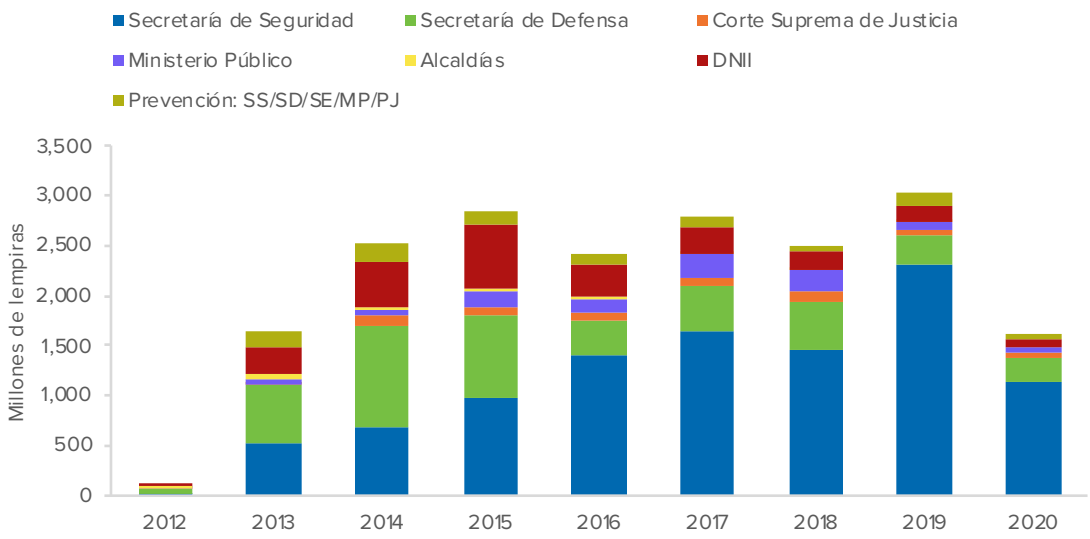
Los ingresos resultantes de la tasa de seguridad permitieron elevar el financiamiento del sector, lo que favoreció especialmente a la Secretaría de Seguridad y a la PN, según se observa en el gráfico 80. Entre 2012 y 2020, se había asignado un total de L 19,439.30, de los cuales L 10,879.96 fueron a dar a la Secretaría de Seguridad, lo que representa un 56 % de los fondos.

103 Redacción CRITERIO, "Centros penales de Honduras seguirán bajo custodia de los militares", *criterio.hn,* 27 de marzo de 2017, https://criterio.hn/centros-penales-honduras-seguiran-custodia-los-militares/

104 Decreto 105-2011. *La Gaceta 32,562*. 8 de julio de 2011.

105 Contribución especial que grava las transacciones financieras en moneda nacional y extranjera, por un periodo de cinco años que fueron prorrogados por otro lapso igual de tiempo.

Gráfico 80 Distribución de recursos de la tasa de seguridad según institución



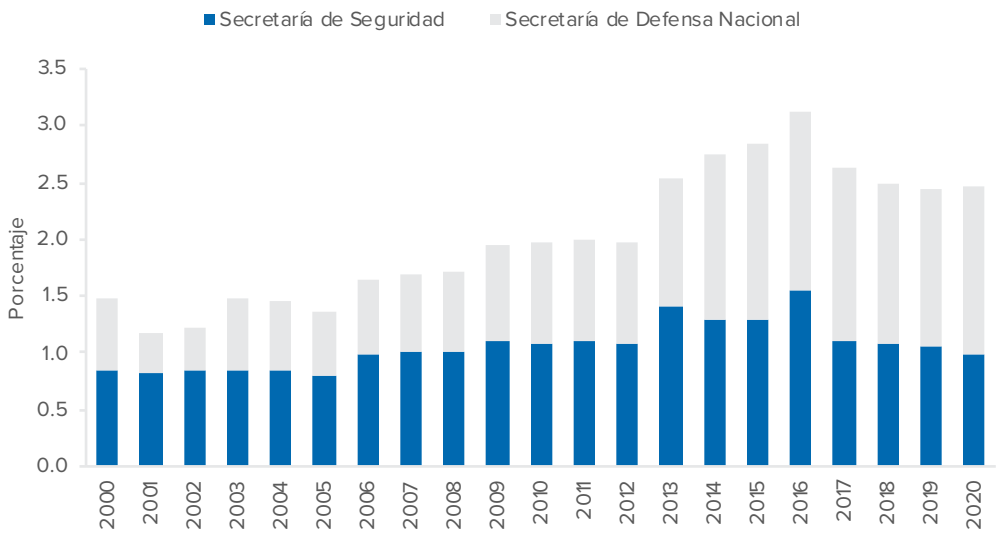
Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos del Comité de Administración y Adquisiciones del Fideicomiso del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional

Pese a lo anterior, al analizar el presupuesto total recibido por las dos principales carteras con responsabilidades en temas de seguridad, la de Interior y la de Defensa, se observa el fortalecimiento presupuestario que ha venido teniendo la segunda frente a la primera.

Datos oficiales sobre el gasto público de la Secretaría de Defensa y la Secretaría de Seguridad evidencian que, entre 2000 y 2013, la segunda tenía una asignación presupuestaria superior respecto a la primera, situación que se modificó sustancialmente a partir de 2014 cuando la Secretaría de Defensa sobrepasó a la de Seguridad, y amplió, en cada año esta diferencia. Entre 2013 y 2020 la Secretaría de Defensa vio incrementarse su gasto público en 0.3 puntos porcentuales equivalentes al PIB del país, mientras que la Secretaría de Seguridad experimentó una reducción de 0.4 puntos porcentuales. El alza sostenida que se observa en favor de la cartera de Defensa se produce a partir de 2014 (véase gráfico 81), en coincidencia con las decisiones del Congreso Nacional y del Poder Ejecutivo, de crear las nuevas unidades militares y policiacas como TIGRE, PMOP, FUSINA y otras más.

De los datos aportados, se concluye que la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Defensa han sido las dos instituciones del sistema de seguridad y justicia que han recibido de manera desproporcionada los recursos económicos recaudados por la tasa de seguridad, así como los que se originan en el presupuesto nacional. En el otro extremo, están los gobiernos locales, las instituciones que hacen tareas de prevención y el Ministerio Público. Los porcentajes de distribución de estos recursos evidencian el indiscutible énfasis en los mecanismos de control y represión del delito de la policía y las Fuerzas Armadas, por encima de los abordajes preventivos y de fortalecimiento de instituciones claves para el Estado de derecho, como el Ministerio Público.

Gráfico 81 Gasto de la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Defensa como porcentaje del PIB (2000-2020)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con información de la Secretaría de Finanzas de Honduras (varios años)

4.3.5. Soluciones locales

Las administraciones locales juegan un papel importante en la gestión de la seguridad ciudadana dado que ofrecen un gran potencial para la implementación de estrategias con enfoque territorial y comunitario, enfatizando en el tema de prevención. Su participación, en alianza con las administraciones nacionales, viene ganando terreno mediante el impulso de programas municipales para la recuperación de espacios públicos, diseños urbanísticos para la integración social, promoción de actividades recreativas y de animación, intervenciones sociales frente a grupos vulnerables de la comunidad y tratamiento de víctimas de la violencia.

El diseño de estrategias que tengan como referente el plano territorial se vuelve especialmente sensible en un país que, como Honduras, presenta grandes disparidades en la distribución de las tasas de delitos, como ya se ha indicado. En 2018, un total de 10 municipios concentró casi la mitad de la suma nacional de homicidios, mientras que 41 no registraron homicidios del todo, por lo que no se puede pretender que en una misma estrategia de seguridad nacional quepan todos los territorios del país.

En el marco del deterioro de la seguridad que empezó a experimentar Honduras hacia finales del siglo pasado y de la ausencia de estrategias articuladas en la materia, algunos gobiernos locales promovieron la conformación de grupos de ciudadanos armados para la realización de tareas de patrullaje. En coordinación con la Secretaría de Seguridad (1998-2000), se les extendía un carnet que acreditaba esta función, y se autorizaba a las autoridades policiales y militares el apoyo a estos colectivos, erigiéndolos en fuerzas parapoliciales y paramilitares. El involucramiento de algunos de estos grupos en actos ilícitos, especialmente en asaltos en carreteras, llevó a la cancelación del programa; así se evitó que el esquema escalara y se generalizara en el país.

Como respuesta, se promulgó en 2001 la Ley de Policía y Convivencia Ciudadana[106], que contempló y reguló aspectos de prestación de servicios de seguridad por parte de los entes municipales y departamentales; además, autorizó la creación de Departamentos Municipales de Justicia y Oficinas de Conciliación con un claro enfoque en la promoción de acciones preventivas y de inclusión de personal de múltiples ramas de las ciencias jurídicas y sociales. En relación con las funciones de policía en el ámbito municipal, se definieron funciones de promoción de la convivencia ciudadana, cumplimiento de ordenanzas municipales, regulaciones del espacio público (como ornato, aseo, higiene municipal, supervisión y control de los espectáculos públicos, y de actividades comerciales, etc.). La ley claramente le estableció a la policía municipal funciones preventivas y la excluyó de tareas de control y persecución del delito.

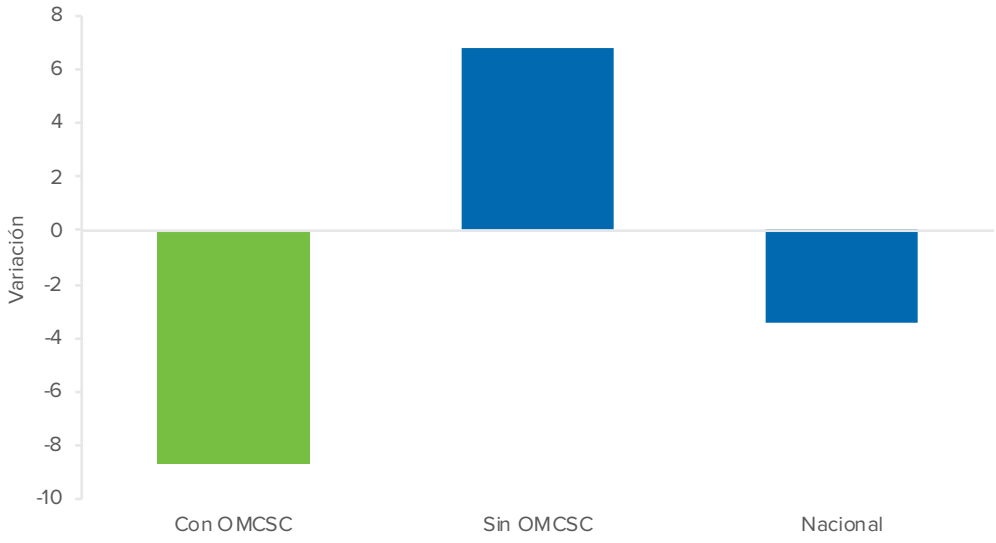
En los últimos años, el gobierno y la cooperación multilateral y bilateral han trabajo en la elaboración de propuestas orientadas a una política integral de seguridad ciudadana, incluida la participación de los gobiernos locales en políticas de prevención, inclusión y cohesión social. También se han desarrollado proyectos de asistencia técnica para fortalecer la gestión local de la seguridad en dos áreas de acción: (a) programas de prevención— mediante acciones orientadas a reducir los factores de riesgo, a la recuperación de espacios públicos, a la justicia restaurativa y a la cultura de la convivencia ciudadana—; y (b) programas de gestión de la seguridad, mediante la dotación de instrumentos y capacidades para el uso de la información y el conocimiento en la toma decisiones, y el diseño de políticas públicas basadas en evidencia, la creación de espacios para la articulación interinstitucional y el trabajo en asocio con las comunidades, y a través del estímulo de la participación ciudadana. Entre estos últimos esfuerzos, destacan los Observatorios Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (OMCSC), instalados en 2014, que continúan vigentes por la Secretaría de Seguridad en 30 de los municipios con mayor incidencia delictiva del país[107].

Aunque no se puede confirmar cuál ha sido el peso relativo de los factores que más impacto han tenido sobre la caída de los homicidios en el país, desde una perspectiva de aproximación integral al problema, todos los esfuerzos suman, en especial los que se desplieguen para apoyar la gestión rigurosa de la seguridad. En este sentido, resulta coincidente el funcionamiento de los OMCSC en aquellas municipalidades que presentan una reducción mayor en las muertes violentas (véase gráfico 82).

La acción en el plano local ha planteado a la vez importantes desafíos entre ellos: (a) las dificultades para lograr una adecuada complementación y coordinación con las autoridades nacionales[108] y (b) la más fácil cooptación de los servicios de policía y vigilancia municipal por parte de grupos criminales[109]. De ahí que se imponga la urgente necesidad de una política nacional que claramente incorpore a los gobiernos locales como actores claves en el terreno de seguridad, que busque fortalecer los aspectos positivos de las intervenciones que hasta ahora han desplegado y contener los riesgos asociados a dichas intervenciones (véase reseña 7).

106 Decreto 226-2001.
107 Infosegura, “La seguridad ciudadana en Honduras”. Infosegura, 2020, https://infosegura.org/perfiles/honduras/
108 Carlos Basombrío Iglesias y Lucía Dammert, “Decálogo para la seguridad ciudadana a nivel local”, Wilson Center, Latin American Program, https://www.wilsoncenter.org/publication/decalogo-para-la-seguridad-ciudadana-nivel-local
109 Dada la importancia que tiene el control territorial y las rutas de trasiego de drogas para los grupos criminales, especialmente el narcotráfico, los gobiernos locales suelen estar en la mira de estos. El caso más claro es México en donde estos grupos se mueven entre la cooptación y la extorsión, llegando hasta el asesinato de alcaldes y gobernadores (Steven Dudley, “Investigaciones”).

Gráfico 82 Reducción de muertes violentas en municipios, según cuenten o no con OMCSC (2018)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con datos de Infosegura/UNDP/USAID y Mesa de Unidad Técnica de Muertes Violentas, 2018

También es relevante mencionar que el enfoque del PNUD en materia de seguridad centrada en las personas integra las dimensiones de prevención, atención y sanción de las expresiones de violencias que afectan a la ciudadanía. Con una apuesta para impulsar las transformaciones institucionales urgentes del sector en cuanto a eficiencia, transparencia y soluciones centradas en las personas, el PNUD en la región tiene décadas acompañando la reflexión en el ámbito de la seguridad, en el contexto de informes de desarrollo humano (2013-2018); además, en 2020, se publicó el reporte *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe*[110]. El propósito de preparar este documento fue generar conocimiento basado en evidencias desde las experiencias de cinco países y poner a disposición un conjunto de recomendaciones de programación para los países, así como contribuir a consolidar la oferta regional del PNUD en materia de seguridad ciudadana. Existen otras experiencias de procesos de elaboración, implementación y seguimiento de políticas públicas a nivel nacional, por ejemplo, las de gestión de información y análisis de expresiones de violencias:

- Priorización territorial en Panamá (Atlas de Desarrollo Humano, los indicadores de seguridad y la presencia institucional).
- Análisis de situación realizado en el marco de las guías de gestión local de la seguridad en Panamá[111] y Brasil[112].
- Análisis situacional desarrollado por el PNUD a través del Proyecto Regional InfoSegura[113] en Belice, Honduras, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Costa Rica.

110 PNUD, *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos.*
111 PNUD, *Diagnóstico integral de la seguridad y convivencia ciudadana (Panamá: PNUD, 2019).*
112 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Guia do Plano Integral e Participativo em Convivência e Segurança Cidadã* (Brasil: PNUD, 2016).
113 Véase los productos del Proyecto Regional InfoSegura del PNUD en el siguiente enlace: https://infosegura.org/.

- Análisis criminal de los observatorios de la violencia apoyados por el PNUD en Costa Rica, Belice y República Dominicana.

En el contexto de los informes de desarrollo humano, se pueden mencionar experiencias de seguridad ciudadana en 2009 de Centroamérica[114]; en 2014, de América Latina y el Caribe[115]; en 2012, del Caribe; en 2015, de Bolivia; y, finalmente, en 2021, de Honduras.

La respuesta del Estado ante la inseguridad ha tenido una fundamentación reactiva, fraccionada y, ante todo, punitiva, debido a que muchas de las reformas de seguridad han sido diseñadas e implementadas como resultado de graves situaciones y por la presión pública; asimismo, se ha otorgado una indiscutible prioridad presupuestaria a los mecanismos de control y poca importancia a la prevención del delito y a las intervenciones que pueden contribuir a reducir la elevada impunidad.

Como se ha mostrado en el presente capítulo, la seguridad ciudadana tiene múltiples causas y continúa siendo un desafío relevante para el país, pese a los limitados avances en aspectos institucionales y a la reducción de la violencia homicida. Por tanto, el tema de prevención se debe de articular como elemento central para la alcanzar menores niveles de violencia en todas sus formas. Con esto, se concluye la sección 2 del presente informe: Estado de derecho: Hacia una democracia inclusiva, con justicia, seguridad y paz, que aborda el Estado de derecho como el fundamento de la transformación. La siguiente sección del informe: Hacia un Estado con capacidades multidimensionales para la transformación, contiene un último capítulo que plantea diferentes propuestas estratégicas para alcanzar la reconversión que Honduras requiere.

114 PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano* (Colombia: D'vinni S.A., 2009).

115 PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad ciudadana con rostro humano* (Panamá: PNUD, 2013).

Reseña 7 Infosegura: una apuesta por las políticas públicas de seguridad ciudadana basadas en evidencia

El año 2014 supuso un punto de inflexión en la gestión de la información sobre seguridad ciudadana y convivencia en Honduras. En ese momento, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comenzó a implementar en el país, gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID), el Proyecto Regional Infosegura. Esta iniciativa tiene como objetivo fortalecer las capacidades institucionales para la gestión de información sobre seguridad ciudadana y promover políticas integrales basadas en evidencia y con enfoque de género en Centroamérica y República Dominicana.

Desde entonces, Infosegura trabaja de la mano con las instituciones nacionales hondureñas para ampliar la mirada que se tiene de la gestión de la información, con un enfoque multidimensional más amplio y complejo alineado con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El proyecto busca impulsar un análisis de los datos con mayores niveles de desagregación, territorialización y georreferenciación mediante la creación de nuevas herramientas automatizadas y bases de datos integradas.

Un salto cualitativo y cuantitativo en la gestión de datos

Hasta el año 2014, las instituciones relacionadas con temas de seguridad ciudadana (Policía Nacional y Ministerio Público, principalmente) ofrecían sus propios datos acerca de unos pocos delitos, una información que, además, contaba con un escaso nivel de desagregación. El apoyo institucional desarrollado por Infosegura desde esa fecha contribuyó a cambiar esta dinámica.

El objetivo principal fue constituir un sistema de información homologado para disponer de un dato único de referencia nacional o municipal. Para ello, se estableció, en primer lugar, un protocolo para la conciliación de los datos, en el que participaron diversas instituciones relacionadas con temas de seguridad ciudadana y convivencia, y la academia. A continuación, bajo la supervisión de la Unidad de Coordinación Técnica Institucional (UTECI) de la Subsecretaría en Asuntos Interinstitucionales perteneciente a la Secretaría de Seguridad, se establecieron diversas mesas temáticas que analizan y validan los datos e indicadores correspondientes a criminalidad, muertes violentas, violencia intrafamiliar y delitos sexuales, entre otros. La mesa temática de trabajo de muertes violentas incluye a representantes de las entidades públicas encargadas de la recolección de datos sobre seguridad ciudadana (Policía Nacional, Fiscalía, Medicina Legal, Registro Nacional de Personas), así como de la sociedad civil, a través del Observatorio Nacional de la Violencia del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad.

El apoyo de Infosegura ha permitido desarrollar las capacidades físicas y técnicas de la UTECI de la Subsecretaría de Seguridad en Asuntos Interinstitucionales y del Ministerio Público, para la recopilación, el procesamiento y la difusión de datos sobre delitos.

Desde que comenzó el proceso de fortalecimiento institucional se han ampliado y mejorado las estadísticas oficiales, al pasar de los 3 indicadores sobre los que se ofrecía información hasta 2014, a los 11 tipos de incidentes violentos a nivel nacional y local que se recopilan y analizan actualmente. Asimismo, se formalizaron protocolos para el intercambio de información interinstitucional. Además,

una de las mayores contribuciones del proyecto Infosegura ha sido promover un cambio en la cultura institucional que ha permitido no solo que las diferentes instancias de seguridad y prevención de la violencia compartan sus datos, sino que la información se utilice para la toma de decisiones y para definir acciones operativas, además de contar con un dato oficial de país más confiable, consensuado y transparente.

El reto ahora es trabajar para promover este cambio cultural institucional para que todas las instituciones que trabajan en seguridad ciudadana y los tomadores de decisiones a nivel nacional y local usen esta información para la toma de decisiones.

Un enfoque territorial: los observatorios de convivencia y seguridad ciudadana

La violencia y la inseguridad se expresan también en lo local, en las comunidades donde la ciudadanía se ve afectada por la violencia y la criminalidad. Y en cada localidad, en cada municipio, la situación es diferente.

Gracias al trabajo desarrollado en los últimos siete años, la Secretaría de Seguridad, a través de la Subsecretaría en Asuntos Interinstitucionales, ha mejorado la calidad y la compilación de los datos. A nivel nacional, cuenta con una estrategia de gestión de información que permite a los alcaldes contar con espacios de articulación interinstitucional para el seguimiento de los delitos, la definición de acciones y la evaluación de los resultados obtenidos.

Para lograrlo, se trabajó en el diseño de un índice de priorización municipal que analiza el estado de la violencia del país en cuatro dimensiones:

- Amenazas contra la vida (homicidios).
- Amenazas contra la propiedad (denuncias de robos y hurtos).
- Amenazas contra la integridad (violencia doméstica y lesiones con arma de fuego, contundente y blanca).
- Finalmente, algunos factores asociados (emigrantes retornados).

El índice de priorización municipal es hoy la herramienta que permite establecer cuáles son los municipios donde se registran los niveles más altos de delincuencia y violencia en el país, desde un enfoque multidimensional. A partir de esta priorización, se crearon 30 nuevos Observatorios Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (OMCSC) que, para 2021, sumaban en total 60.

Para establecer cada observatorio, se genera un proceso de implementación en cuatro momentos: (a) conformación del Comité Operativo, (b) procesamiento de datos, (c) comité de análisis y (d) difusión de la información y de las acciones tomadas.

La información es validada por la Policía Nacional, el Ministerio Público, el Registro Nacional de Personas y el Observatorio Nacional de la Violencia (de IUDPAS). Al momento de contar con los datos de todos los observatorios, se procede a validarlos en la mesa temática correspondiente.

Los OMCSC han facilitado el intercambio interinstitucional de información estadística a través de los comités operativos y los comités de análisis para la definición de acciones de acuerdo con el comportamiento de los datos. La metodología utilizada ha fortalecido los territorios y la capacidad

instalada de las alcaldías para el mantenimiento y la sostenibilidad de estos espacios, reforzando la voluntad política existente.

La decisión política y el esfuerzo realizado desde la Subsecretaría en Asuntos Interinstitucionales ha permitido crear a la fecha 60 observatorios a nivel nacional y la toma de decisiones a nivel local basada en evidencia[1].

El índice de priorización territorial y los Observatorios Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana han permitido al Centro de Estudios y Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEASCI) establecer una línea base, una radiografía, de cada uno de los municipios, socializar esta infografía con cada municipio e incorporar esta información a los Planes Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Apostando a la transparencia

En 2020, en coincidencia con el inicio de la pandemia de COVID-19, la Secretaría de Seguridad, a través de la Subsecretaría en Asuntos Interinstitucionales, en alianza con el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS) y con el apoyo de Infosegura dieron un paso más hacia adelante y desarrollaron un portal de datos abiertos. Desde este sitio web se puede consultar e identificar los lugares que concentran una mayor proporción de delitos y factores de riesgo, así como los grupos poblacionales más afectados por la violencia y la criminalidad. El sitio cuenta con más de 300,000 registros sobre delitos contra la vida, la integridad y la propiedad, además de factores asociados a la inseguridad. Los datos abarcan series temporales de 2013 a 2019, con desagregación por sexo, grupos etarios, área geográfica y otras variables de interés.

Este es un proceso de innovación tecnológica al servicio de la implementación de políticas públicas, que supone un hito de cara a la toma de decisión mediante evidencias.

El Sistema Integrado de Información para Políticas de Convivencia y Seguridad Ciudadana (https://ceniss.gob.hn/seguridad/) cuenta además con un micrositio público, el primero en Honduras, para acceder a datos oficiales de seguridad ciudadana. Está ideado para el acceso público a la información nacional y local sobre criminalidad y violencia, y permite, además, la generación de reportes y análisis personalizados.

Para lograr garantizar la sostenibilidad del sistema automatizado, es necesario, no obstante, el intercambio permanente de información entre las instituciones que forman el Sistema Integrado.

Del dato a la acción: evidencia para la toma de decisiones

En poco más de cinco años, Honduras ha experimentado un salto cuantitativo y cualitativo en el acceso a información pública y en datos abiertos sobre seguridad ciudadana. El Sistema Integrado de Información para Políticas de Convivencia y Seguridad Ciudadana ha permitido mejorar la calidad del análisis multidimensional y la disponibilidad pública de información oficial consensuada y desagregada.

Con este sistema, el CENISS y la Subsecretaría de Seguridad en Asuntos Interinstitucionales generan análisis sistemáticos y periódicos sobre violencia e inseguridad, convivencia, violencia contra la mujer, juventud y movilidad humana, que están siendo utilizados en la toma de decisiones para definir las prioridades de política pública en seguridad ciudadana y del sector social.

Actualmente, el sistema integra bases de datos de siete instituciones, fuentes primarias de información de seguridad ciudadana en el país: Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio Público (MP), Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), Secretaría de Educación, Secretaría de Relaciones Internacionales y Registro Nacional de Personas (RNP). Cuenta con 20 indicadores de seguridad ciudadana.

Asimismo, las investigaciones aplicadas sobre el tema de juventudes y género se han utilizado como insumo para la política pública, por ejemplo, un estudio sobre juventud y resiliencia en Centroamérica, que sirvió de línea base para el plan quinquenal único de la juventud en Honduras.

En cuestiones de género, se ha impulsado un plan de fortalecimiento institucional y un proyecto piloto de Índice de Violencia contra la Mujer, liderado por el Observatorio de Género del Instituto Nacional de la Mujer (INAM), como propuesta de herramienta para monitorear los avances de los países en la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas en Honduras. Adicional, se han llevado a cabo diversas campañas de prevención de la violencia contra las mujeres y niñas, en coordinación con diferentes instituciones nacionales.

A nivel local, los análisis desarrollados en los municipios priorizados sirven de línea base para la elaboración participativa de los Planes Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Esta información es también utilizada por la Unidad de Gestión y Apoyo de Gobiernos Locales (UGAGLO) de la Subsecretaría de Seguridad para apoyar las iniciativas municipales de prevención de delitos. Con esta información, los actores locales y el gobierno municipal pueden identificar los problemas prioritarios de seguridad pública local y dar respuesta a ellos mediante estrategias para la disuasión y el control del crimen y la prevención del crimen social y situacional. En la actualidad, se cuenta con 14 planes locales certificados.

Avanzar hacia políticas públicas más eficientes para reducir la inseguridad

A futuro, uno de los principales desafíos que tiene el país es contar con diferentes fuentes de información que permitan complementar el panorama, los hechos de violencias y los factores asociados, tanto de riesgo como de protección, y que estos se pongan a disposición de las políticas públicas.

Un segundo desafío importante pasa por involucrar más la ciudadanía y la academia, lograr una verdadera gestión participativa que permita un enfoque integral de las políticas de seguridad ciudadana.

Continuar avanzando en la calidad, en contar con datos alineados con la clasificación internacional del delito o los estándares internacionales, y con información con mucho más nivel de desagregación, es otro de los desafíos a los que se enfrentan las políticas públicas de seguridad ciudadana en el país. Un elemento importante para obtener información sobre la magnitud del problema de la violencia, la percepción de inseguridad y la confianza institucional es el desarrollo de información cualitativa (como encuestas, entrevistas y grupos focales de manera sistemática). Esto permitiría capturar la cifra oculta y también complementar información para el análisis de tendencias.

Es necesario continuar impulsando el uso de tecnologías al servicio de los procesos de implementación de políticas públicas. Fomentar y promover una cultura institucional que produzca políticas públicas basadas en evidencia; es imprescindible asignar recursos para el uso de la evidencia y hacer que alguien tome el trabajo de incorporarla al diseño de políticas públicas y contratar personal

o asignar funcionarios especializados para su uso en evaluaciones y en la planificación de nuevas políticas.

Para garantizar la sostenibilidad del sistema automatizado es preciso el intercambio permanente de información entre las instituciones que lo integran, con base en compromisos o protocolos interinstitucionales de las siete instituciones con acceso a la información en Honduras.

Por último, se requiere mayor desagregación de información de género desde un enfoque interseccional, en el cual se consideran varios marcadores de diferencia, tales como: sexo, diversidad sexual, etnia o raza, nivel socioeconómico, edad y discapacidad.

1 Al respecto véase, Proyecto Infosegura, Unidad Técnica de Coordinación Interinstitucional (UTECI), Subsecretaría de Seguridad, "Del Dato a la Acción 1; Del Dato a la Acción 2" s. f. y UTECI, Secretaría de Seguridad, Centro de Estudios y Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Unidad de Gestión y Apoyo a los Gobiernos Locales "Infografía Avances en municipios con OMCSC", s. f.

Fuente: PNUD-Infosegura

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

Alianza por la Paz y la Justicia (APJ). *Línea base-Índice APJ Secretaría de Seguridad* (Honduras: s. f.). https://www.infosegura.org/wp-content/uploads/2018/01/%C3%8Dndice-APJ-SedS_baja.pdf

———. *Tercer Informe sobre la Impunidad en Homicidios 2010-2019.* Alianza por la Paz y la Justicia, 2019. http://biblioteca.asjhonduras.com/wp-content/uploads/2020/10/Tercer-informe-sobre-la-impunidad-en-homicidios.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Informe sobre tierras, viviendas y desplazamiento forzado en Honduras* (2017). https://www.acnur.org/5b96a9434.pdf

———. *Situación de los derechos humanos en Honduras Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Honduras.* Traducción no oficial del Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Honduras A/HRC/46/75, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 (2021). http://oacnudh.hn/wp-content/uploads/2021/03/TRADUCCION-NO-OFICIAL_-INFORME-DEL-ALTO-COMISIONADO-DE-LAS-NACIONES-UNIDAS-PARA-LOS-DERECHOS-HUMANOS-SOBRE-LA-SITUACION-DE-LOS-DERECHOS-HUMANOS-EN-HONDURAS.pdf

Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ). *Estudio de la situación de las Maras y Pandillas en Honduras 2019. Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,* 2020. http://biblioteca.asjhonduras.com/wp-content/uploads/2020/12/Situacion-de-maras-y-pandillas-en-Honduras-2019.pdf

Ávalos, Carolina. *Análisis de desigualdad, género e institucionalidad en Honduras.* Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021.

Basombrío Iglesias, Carlos y Lucía Dammert, *Seguridad y populismo punitivo en América Latina: Lecciones corroboradas, constataciones y temas emergentes Washington,* DC: Wilson Center, Latin American Program, 2013. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Seguridad%20y%20Populismo%20Punitivo%20en%20America%20Latina.pdf

———. "Decálogo para la seguridad ciudadana a nivel local". *Wilson Center*, Latin American Program. https://www.wilsoncenter.org/publication/decalogo-para-la-seguridad-ciudadana-nivel-local

Bottoms, Anthony. Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing. En Chris Clarkson and Rod Morgan (eds.). *The Politics of Sentencing Reform.* Oxford: Clarendon Press, 1995.

Castellanos, Julieta. *Honduras: Armamentismo y violencia.* Tegucigalpa: Guardabarranco, 2000.

———. *Honduras: persistencia y cambios en la cultura política 1980-2020.* Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) e Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), 2020.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos* OAS/Ser.L/V/II. Doc. 236 6 diciembre 2019. http://www.onpi.org.ar/documentos/publicaciones/publicaciones-del-notariado-internacional/corrupcion_y_derechos_humanos.pdfÇ

———. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57 31 diciembre 2009. https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf

———. "Situación de derechos humanos en Honduras". *Informe de país HONDURAS* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146. Organización de Estados Americanos, 2019. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras2019.pdf

Congreso Nacional. *Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados.* Decreto 101-2018, La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, Viernes 8 de febrero del 2019, Núm. 34,866. https://tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-101-2018.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030.* Santiago: Naciones Unidas, 2019.

Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas Internamente por la Violencia (CIPPDV). *Estudio de caracterización del desplazamiento interno por violencia en Honduras 2004-2018.* Tegucigalpa: CIPPDV, 2019). https://www.refworld.org.es/docid/5df3b7674.html

Chinchilla, Laura y Julieta Castellanos. *Análisis sobre seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho en Honduras 2000-2019: Veinte años de frágiles avances.* Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021.

De la Torre, Verónica y Alberto Martín Alvarez. "Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central". *Perfiles Latinoamericanos* Vol. 19 Núm. 37 (Enero-junio 2011).

Dudley, Steven. "Investigaciones: Recuento de armas de fuego en Honduras". *Insight Crime,* 24 ago, 2017. https://es.insightcrime.org/investigaciones/recuento-armas-honduras/#ftn7

Expediente Público. "Honduras: panorama desalentador contra las mujeres". Noviembre 25, 2020. https://expedientepublico.org/honduras-panorama-desalentador-contra-las-mujeres/

Global Witness. "Honduras. El lugar más peligroso para defender el planeta". Reino Unido: Global Witness Limited, 2017. https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-el-pa%C3%ADs-m%C3%A1s-peligroso-del-mundo-para-el-activismo-ambiental/

Herrera, Vienna. "Mujeres invisibles y acosadas en la Policía Nacional de Honduras". *Contra Corriente,* 22 de junio de 2010. https://contracorriente.red/2019/06/22/mujeres-invisibles-y-acosadas-en-la-policia-nacional-de-honduras/

Hiskey, Jonathan T., Abby Córdova, Diana Orcés and Mary Fran Malone. *Understanding the Central American Refugee Crisis: Why They Are F 4leeing and How U.S. Policies are Failing to Deter Them.* American Immigration Council: 2016. https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/understanding-central-american-refugee-crisis

Human Rights Watch "Separación forzosa. Deportaciones desde Estados Unidos violan los derechos humanos", julio de 2007. https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/us0707brochureweb_sp_0.pdf

Infosegura. "La seguridad ciudadana en Honduras". USAID, PNUD, Infosegura, 2022. https://infosegura.org/seccion/honduras/

———. *Seguridad ciudadana, movilidad humana y desarrollo en los países del norte de Centroamérica.* Infosegura, USAID, PNUD, 2020. https://infosegura.org/2020/10/13/movilidad-humana-desarrollo-y-seguridad-ciudadan-en-honduras-el-salvador-y-guatemala/

Infosegura-PNUD/RBLAC. *La cara escondida de la inseguridad: Violencia contra las mujeres en Centroamérica y República Dominicana. PNUD y USAID,* 2020. https://infosegura.org/la-cara-escondida/assets/VCM.pdf

Institute for Economics & and Peace. *The Economic Value of Peace 2018. Measuring the Global Economic Impact of Violence and Conflict.* Sidney: Institute for Economics & and Peace, 2018. https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/Economic-Value-of-Peace-2018.pdf

Instituto Nacional Penitenciario. *Informe de logros. Instituto nacional Penitenciario. Período – 2021.* https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MTMzODE1Njg5MzQ3NjM0ODcxMjQ2MTk4NzIzNDI=

Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). *El papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en Honduras: Evaluando la Limitación de las Fuerzas Armadas en Funciones Públicas.* Tegucigalpa: Washington Office on Latin America (WOLA), 2020.

———. *Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras: Informe 2014.* Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (UNAH/IUDPAS), 2015.

———. *Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras: Informe 2019.* Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (UNAH/IUDPAS), 2019.

———. "Infográfico sobre homicidios de transportistas enero – diciembre 2019", Tegucigalpa: UNAH/IUDPAS, 2020. https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/9955-infografico-sobre-homicidios-de-transportistas-enero-diciembre-2019

———. "Homicidios contra periodistas y comunicadores en Honduras, 2005-2020". https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/10985-homicidios-contra-periodistas-y-comunicadores-2005-2020-ed1

———. "Boletín Especial de Diversidad Sexual", 30 abril 2015, https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/2370-boletin-especial-sobre-diversidad-sexual-enero-2011-a-diciembre-2014

———. "Boletín Especial sobre la Violencia contra Niños y Niñas". Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (UNAH/IUDPAS), 2019.

Isacson, Adam, Maureen Meyer, and Hannah Smith. *Increased Enforcement at Mexico's Southern Border: An Update on Security, Migration, and U.S. Assistance.* Washington, D.C.: Washington Office on Latin America (WOLA), 2015. https://www.wola.org/files/WOLA_Increased_Enforcement_at_Mexico's_Southern_Border_Nov2015.pdf

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2020.* Viena: Naciones Unidas, 2021. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2020/Annual_Report/E_INCB_2020_1_spa.pdf

Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.). *Índice Global de Impunidad 2020.* Escalas de impunidad en el mundo. San Andrés Cholula, Puebla, México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), 2020. https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf

Nacionales. "FFAA retirará militares de centros penales". *La Tribuna,* 13 de febrero de 2022. https://www.latribuna.hn/2022/02/13/ffaa-retirara-militares-de-centros-penales/

Naciones Unidas, Asamblea General. "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras". Nota de la Secretaría A/HRC/33/42/Add.2. 21 de julio de 2016. http://unsr.vtaulicorpuz.org/wp-content/uploads/2014/06/images_docs_country_2016-honduras-a-hrc-33-42-add-2-sp.pdf

Observatorio Consular y Migratorio de Honduras (CONMIGHO). "Retornados 2020", 2021. https://conmigho.hn/retornados-2020/

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). "Crimen Organizado Transnacional". 2022. https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html

Organización de Estados Americanos (OEA)/Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). *Hacia una nueva Policía Nacional: Recomendaciones sobre el Proyecto de Ley de la Carrera Policial* Reporte MACCIH # 3 División de Seguridad Pública. Tegucigalpa: mayo, 2017.

OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). "OACNUDH y CIDH manifiestan su preocupación por la situación de las personas privadas de libertad en Honduras". 16 de septiembre de 2020. https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/221.asp

Plotnikow, Dmitry. "Diálogo a fondo". *El alto costo de la delincuencia en América Central*, 16 de enero de 2020. https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=12726

Presidencia. "Gestión 2020-2021". Honduras con hechos. 2021. https://presidencia.gob.hn/Magazine/Gestion/

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Guia do Plano Integral e Participativo em Convivência e Segurança Cidadã.* Brasil: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016.

PNUD en Honduras. *Propuesta de un Pacto para la Transformación.* Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *América Latina y el Caribe: Gobernanza efectiva más allá de la recuperación*. Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021.

———. *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. Una perspectiva desde las políticas pública y la gestión institucional.* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020.

———. *Diagnóstico integral de la seguridad y convivencia ciudadana.* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019.

———. *Informe especial 2022.* Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022), 3, https://hdr.undp.org/sites/default/files/srhs2022_overview_es.pdf

———. "Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 16: paz, justicia e instituciones sólidas", 2022, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html

———. *Sistema Penitenciario y emergencia COVID-19: Claves para la respuesta y oportunidad para la transformación institucional.* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020.

———. *Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.* Colombia: D'vinni S.A., 2009.

———. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica.* San José: Editorama, S. A., 2005.

———. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

———. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.* Nueva York: Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

———. *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno.* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020.

Proyecto Regional InfoSegura-PNUD. *Movilidad humana, desarrollo y seguridad ciudadana en el Norte de Centroamérica* 2 de octubre de 2020. https://infosegura.org/wp-content/uploads/2020/10/Seguridad-y-movilidad-humana-30sep2020.pdf

———. "Honduras: Violencia contra las mujeres a lo largo del ciclo de vida, 2020", https://infosegura.org/2021/06/10/violencia-contra-las-mujeres-honduras-2020/

Red Lésbica CATTRACHAS. *Informe sobre Muertes Violentas de personas LGTTBI, Cattrachas 2009-2020.* Tegucigalpa: CATTRACHAS, 2020. https://www.cattrachas.org/_files/ugd/b262b8_ded083f6fdbf4483a56016a77b3efb8b.pdf?index=true

Redacción CRITERIO. "Centros penales de Honduras seguirán bajo custodia de los militares". *criterio.hn,* 27 de marzo de 2017. https://criterio.hn/centros-penales-honduras-seguiran-custodia-los-militares/

Redacción El País. "Policía Nacional espera tener 20.000 agentes en 2019". *El País.HN*, 2 de enero de 2019. https://www.elpais.hn/2019/01/02/policia-nacional-espera-tener-20-000-agentes-en-2019/

RTVE.ES / Agencias, "Tragedia en Honduras tras la muerte de al menos 355 personas en un incendio en una cárcel", RTVE, 15 de febrero de 2012, https://www.rtve.es/noticias/20120215/incendio-carcel-honduras-deja-menos-272-muertos/498224.shtml

Redacción Web. "FFAA entrega la administración de las cárceles a la Policía Nacional", La Prensa. 10 de marzo de 2022. https://www.laprensa.hn/honduras/ffaa-entrega-la-administracion-de-las-carceles-a-la-policia-nacional-CH6393400

Sen, Amartya. *Development as Freedom.* Oxford: Oxford University Press, 1990.

Sherman, Christopher, Martha Mendoza y Garance Burke. "Informe secreto: Jefe de la Policía hondureña ayudó a narco". AP News, 25 de enero de 2018. https://apnews.com/article/21067ae268d344979b6a6e3d969b9778

U.S. Department of State. "Honduras, BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS, 2015 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)", 2015. https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2015/vol1/238978.htm

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Mid-Year Trends 2020. Copenhagen, Denmark: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2020. https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html#_ga=2.45894052.1480904071.1621218368-460604460.1616425073

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). World Drug Report 2018. https://www.unodc.org/wdr2018/

World Justice Project (WJP). The rule of law in Honduras. USA: World Justice Project, 2022. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Honduras.pdf

Zechmeister, Elizabeth J. (ed.). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the AmericasBarometer*. Latin American Public Opinion Project (LAPOP). AmericasBarometer: Vanderbilt University, 2014. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_English_V3_revised_011315_W.pdf

Zechmeister, Elizabeth J. y Noam Lupu (eds.). *El pulso de la democracia. Nashville*, TN: LAPOP, 2010. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_Spanish_W_03.27.20.pdf

SECCIÓN TERCERA

HACIA UN ESTADO CON CAPACIDADES MULTIDIMENSIONALES PARA LA TRANSFORMACIÓN

“La moral es una... si no es lícito ofender a un individuo, tampoco será justo oprimir a un pueblo, si no es permitido hollar a un pueblo, tampoco será dado tiranizar un pueblo, millares de hombres harán esta reflexión, los que la hagan convencerán a los que la oigan, el convencimiento de millones formará una masa enorme de fuerza moral y esta fuerza moral, ¿podrá cuando desarrolle toda su energía ser sofocada?”

José Cecilio del Valle, prócer de Honduras

SECCIÓN TERCERA.
Hacia un Estado con capacidades multidimensionales para la transformación

La sección tercera incluye únicamente el capítulo 5: “Desafíos y ejes estratégicos para la transformación del Estado”, que se divide en seis apartados. El apartado 5.1 presenta la vinculación de la multicrisis con la necesidad de impulsar los procesos de concertación orientados a un contrato social, a fin de resolver los problemas estructurales de Honduras, temática presentada tanto en la sección primera, con la caracterización del desarrollo humano en el país, como en la sección segunda, que analiza el funcionamiento del Estado de derecho. En el apartado 5.2, se plantean los desafíos estratégicos del país, con una visión articulada y multidimensional de sus problemas. El apartado 5.3 propone un Estado con capacidades multidimensionales como fundamento central para alcanzar el desarrollo sostenible y la transformación, sin lo cual es inviable implementar y lograr las soluciones principales. El apartado 5.4 desarrolla los ejes estratégicos nacionales, a partir del análisis realizado, que incluye ocho líneas estratégicas y 50 políticas públicas centradas en el Estado de derecho, y su vinculación con las políticas económicas, sociales y ambientales. El apartado 5.5 presenta las condiciones y criterios para la implementación de esas políticas públicas. Finalmente, el apartado 5.6 propone el camino a seguir para que la Honduras imaginada sea posible.

“Tenemos fragilidad de nuestro Estado de derecho en estos tiempos. Ahora, ¿qué hacer con esto? Debemos reforzar las normas de protección de la prensa y de los comunicadores; fortalecer las modalidades de gobierno abierto, de manera que podamos fortalecer también los mecanismos de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia; debemos diseñar mecanismos que fortalezcan la democracia deliberativa y fortalecer los espacios públicos, la cultura política y la participación ciudadana en general”.

Laura Chichilla, expresidenta de Costa Rica

“Hay que aprender para enfrentar la incertidumbre puesto que vivimos una época cambiante donde los valores son ambivalentes, donde todo está ligado. Es por eso por lo que la educación del futuro debe volver sobre las incertidumbres ligadas al conocimiento”.

Edgar Morin[1]

“Pensar significa traspasar. (...) Lo futuro determina lo presente, y este determina lo pasado”.

Erns Bloch[2]

“Desde el PNUD, siempre hemos dicho que la crisis sistémica que enfrenta Honduras... la crisis de gobernanza debe enfrentarse con propuestas inclusivas y abiertas a todos los sectores de la población. Por eso, siempre llamamos a un grupo amplio de participantes para esta discusión tan necesaria. El Informe de Desarrollo Humano en Honduras es una prueba de ello”.

Luis Felipe López-Calva[3]

1 Filósofo y sociólogo francés de origen sefardí.

2 Ernst Bloch, *El principio esperanza* (Madrid: Editorial Trotta, S. A., 2004), 23 y 169, https://archive.org/details/ErnstBlochElPrincipioEsperanzal/page/n1/mode/2up?q=Hamann

3 Economista mexicano y director regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Extracto de sus comentarios el 5 de mayo de 2021, durante el Taller “Estado de derecho en América Latina”.

C A P Í T U L O 5

DESAFÍOS Y EJES ESTRATÉGICOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO"

Mensajes principales

1. El bicentenario de la independencia de Honduras es un recorrido de 200 años que muestra tanto el estancamiento como los limitados avances en la resolución de los problemas nacionales principales. Constituyó un hito para repensar el país y representa una oportunidad para potenciar el desarrollo humano sostenible, a través de conjunto de propuestas estratégicas para la transformación de la sociedad hondureña, así como para la definición y el avance de un contrato social.

2. A partir de un Estado de derecho pleno y funcionando, los abordajes de los problemas estructurales del país pueden ser priorizados y enfocados con mayor propiedad y eficiencia. Para responder tanto a los problemas estructurales como a los coyunturales, se requiere abordar el Estado de derecho y su funcionamiento. Sin un Estado eficiente y sin una agenda de país concertada, no hay manera de reducir la pobreza y la desigualdad, y crecer económicamente.

3. Es urgente un Estado transformado que responda a los desafíos de la multicrisis contenidos en los rezagos estructurales del país en las dimensiones económicas, sociales y políticas. El Estado que se visualiza para Honduras, sobre la base del reconocimiento tanto de sus rezagos como de sus potencialidades, es aquel que incorpora una mirada de futuro y una capacidad de desarrollar cursos de acción para concertar, diseñar e implementar políticas públicas que trasformen a la sociedad hondureña.

4. La agenda a favor de la población vulnerable y más pobre es esencial para el desarrollo humano y la gobernabilidad. Este grupo incluye a mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y afrodescendientes, migrantes, personas con discapacidad y la comunidad LGBTI. Se busca una sociedad que abrace la inclusión como un todo, basada en el respeto de que todas las personas tienen los mismos derechos como un principio que la población demanda y que es el fundamento de la paz porque sin justicia no habrá paz. Y sin paz, no habrá futuro de prosperidad compartida.

5. Se requiere de una visión integral del desarrollo humano con un enfoque multidimensional que se articule en un Estado con capacidades multidimensionales para responder a las crisis múltiples. En esta línea de pensamiento, existen tres elementos relacionados. Primero, fortalecer la independencia de los tres poderes del estado. Segundo, ampliar, profundizar y repensar la protección social inclusiva como una aspiración y un derecho humano fundamental consistente con la justicia, la convivencia y la dignidad humana. Y tercero, el diseño de la política económica, especialmente la fiscal, la cual debe responder, adecuarse y reorientarse para financiar y cerrar la brecha de déficit social estructural que afecta a la población históricamente excluida.

6. El Estado de derecho, tal y como se concibe en este informe, considera tres pilares: democracia, justicia y seguridad, que constituyen el fundamento para el desarrollo sostenible y la transformación.

7. El sistema político-electoral tiene que ser consolidado y perfeccionado, y su clase política debe cambiar y adaptarse a los cambios. El Estado necesita ser repensado. No es una actualización ni una modernización superficial de forma o tecnológica. Es volver a formular las preguntas claves. ¿Para qué un Estado? ¿Para qué una democracia? ¿Qué rol debe de tener el ciudadano en este contexto? ¿Cómo avanzar hacia el futuro con confianza y armonía?

8. Se requiere de un Estado centrado en la gente, inclusivo, con una visión multidimensional, integral, prospectivo, eficiente y trasparente. Ese Estado debe de enmarcarse en la planificación del desarrollo, con enfoque de futuro y centrado en la meritocracia. Asimismo, se necesita de la ética en el centro

del escenario, como también repensar el rol estatal y el del liderazgo que hace posible un Estado de derecho pleno. Esta es la única manera de pensar seriamente en las transformaciones profundas que se requieren en Honduras.

9. Una de las condiciones conceptuales y prácticas de la construcción del Estado de derecho es la recuperación de lo público. El Estado de derecho no es un espacio privativo de las organizaciones políticas o del gobierno: se debe a todos, y el bien público está en el centro de esa perspectiva.

10. Las políticas económicas verdes para el desarrollo humano se deben articular con las políticas fiscales que permitan un gasto sostenible, incluyente y amigable al crecimiento económico. De igual manera, se precisa de la transformación de los regímenes fiscales para garantizar recaudaciones que fortalezcan la capacidad del Estado de proveer servicios públicos de calidad oportunas; mantener un gasto sostenible, justo e inclusivo; y garantizar la universalidad de la protección social.

11. Hace falta la transformación de la capacidad multidimensional del Estado mediante la innovación, de modo que las reglas y estructuras se adecúen a las expectativas ciudadanas para garantizar la prestación de servicios públicos eficientes y efectivos. De igual manera, se tiene que realizar una búsqueda permanente de innovación para mejores resultados y productividad. En esencia, se trata de repensar para crear una sociedad del aprendizaje.

12. La confianza y la legitimidad en los actores políticos, económicos y sociales debe reconstruirse. Para ello, se necesita repensar el Estado y la participación ciudadana, pero también crear puentes hacia políticas consensuadas. Solo así la reconciliación faltante será posible. Se deben generar dinámicas de legitimidad por la vía de procesos de decisión abiertos, acuerdos renovados y resultados efectivos. La ciudadanía es parte activa en el establecimiento de acuerdos en torno a la construcción de sociedades inclusivas y prósperas que beneficien a la mayoría.

13. La equidad intergeneracional y la sostenibilidad ambiental son objetivos prioritarios. La sostenibilidad (económica, social y ambiental) se establece como el objetivo último de la gobernanza para el desarrollo. El crecimiento económico no está separado del ambiente y de lo social, por lo que es importante una única agenda del desarrollo. El Informe de Desarrollo Humano 2022 presenta un conjunto de propuestas estratégicas y responde al rol activo de la ciudadanía para una construcción colectiva que asegure el bienestar de la población, así como el futuro y la esperanza al país y a las nuevas generaciones.

14. Finalmente, la característica de una multicrisis de país y las debilidades del Estado de derecho hacen necesario articular un conjunto de propuestas que se centran en ocho ejes estratégicos: (a) reformas al sector de justicia con inclusión, (b) reformas político-electorales, (c) reformas a la seguridad ciudadana, (d) descentralización con planificación del desarrollo y enfoque prospectivo, (e) políticas sociales inclusivas que consideran la protección social, (f) políticas económicas verdes de desarrollo humano orientadas a la concertación fiscal, (g) políticas de equidad de género e (i) políticas de transformación digital. Todas estas propuestas estratégicas deben contar con un enfoque multidimensional, prospectivo e inclusivo.

15. La Honduras que imaginamos es posible, pues es la oportunidad de construcción colectiva y compromiso por una Honduras transformada. El tiempo que se vive es desafiante, pero abre nuevas posibilidades y convoca a guiarse por la esperanza y por pequeñas luces en un panorama de incertidumbre, para iluminar y soñar que es posible construir una nación transformada: la juventud es parte de los cambios que vienen.

5.1. La multicrisis y la necesidad de concertación para un contrato social

La multicrisis[4] que vive Honduras, profundizada por el COVID-19, y las tormentas Eta e Iota refuerzan la necesidad impostergable de avanzar en un Estado de derecho pleno que, por un lado, responda a los desafíos que enfrenta el país y permita superarlos; por otro, que siente las bases de un proceso profundo de transformación nacional, para lo cual se requiere de procesos de concertación y del compromiso de todos los sectores.

La construcción de una concertación por el desarrollo demanda el reconocimiento de la presencia en la sociedad de distintos actores que es preciso considerar y tomar en cuenta a fin de producir un ambiente en el cual todos sean protagonistas. En tal sentido, un proceso de concertación tiene como punto de partida el propósito de canalizar las diferencias hacia dinámicas de acción que son de interés común, mediante el mejor aprovechamiento de las capacidades dispersas, el reforzamiento de la complementariedad y, al mismo tiempo, la coherencia de las intervenciones. De este modo, los consensos no implican que un sector tenga que claudicar en sus posiciones, sino que los distintos actores comprendan que la legitimidad de la concertación no se impone, más bien se construye y reconstruye.

La vía del diálogo y la negociación ciudadanas no es fácil: requiere de visión, persistencia, flexibilidad y, sobre todo, de conciencia cívica para subordinar intereses particulares a los nacionales.

De hecho, "la concertación y sus procesos están directamente ligados a la dinámica histórica que ha conducido a definir y buscar la aplicación de una gobernabilidad democrática que se base en el logro de acuerdos y consensos para la delegación de funciones en la gestión de los recursos públicos y privados. Y más importante aún, los procesos de concertación vistos como tales pueden volverse los instrumentos más idóneos para construir políticas públicas con equidad"[5].

En el recuadro 13, Rolando Sierra Fonseca plantea algunas condiciones básicas que se debe potenciar para lograr una concertación de cara al desarrollo humano.

Desde esta visión es que, a lo largo del proceso de elaboración del Informe de Desarrollo Humano, se impulsaron espacios en los que convergieron representantes de las juventudes, el empresariado, la academia, la sociedad civil, iglesias, grupos étnicos, así como hondureños y hondureñas en el extranjero, con la finalidad de identificar los principales desafíos que atraviesa el país, elaborar colectivamente propuestas estratégicas para su abordaje e iniciar la construcción de esa Honduras imaginada.

4 El concepto de multicrisis se presentó en la sección primera, capítulo 1, tanto en su definición como en el alcance, mediante la presentación de diagramas y recuadros. También, como complemento a este informe, se incluye en el documento denominado *Marco conceptual y metodológico del Informe de Desarrollo Humano 2022*. Cabe resaltar que la comprensión de la multicrisis es esencial para su definición y resolución en línea con el pensamiento del filósofo y pensador francés Edgar Morin, *La mente bien ordenada* (Barcelona: Editorial Seix Barral, 2000).

5 Ariel Montes de Oca y Fabricio Herrera, *Del diálogo a la concertación en Honduras: una mirada crítica desde las experiencias de cuatro instancias nacionales: FONAC, CONASIN, CNA y CC-ERP* (Tegucigalpa: CIPRODEH, 2005), 18.

Recuadro 13 Condiciones básicas para una concertación por el desarrollo humano

La concertación por el desarrollo humano como modo de proceder implica potenciar una serie de condiciones que solo pueden provenir del consenso nacional y libre. Por lo tanto, no parten de ninguna propuesta totalizante ni partidaria, sino que surgen del diálogo.

La actitud dialógica es el abordaje ético básico para el caminar de la concertación por el desarrollo humano. Esta postura no puede formarse en la tolerancia (que etimológicamente significa soportar el mal para evitarse males mayores) ni en la condescendencia (que es descender a un nivel ético inferior) ni tampoco en la transigencia (que es ceder del propio derecho para facilitar la convivencia), sino que ha de fundamentarse en el respeto a los distintos actores sociales y políticos que participan en el proceso. Entonces, se trata de un doble respeto: por lo que los actores son y representan (mujeres, hombres, organizaciones, etc.), y por el posible valor de su propuesta respecto de la agenda por la concertación para el desarrollo humano del país.

En cualquier democracia estable con suficiente poder para llevar adelante sus asuntos, tiende a desarrollarse un conjunto de opiniones y principios que han de ser ampliamente compartidos. Esta concertación por el desarrollo humano en Honduras no puede lograrse por medio de la fuerza o de disipaciones legales ni se puede obligar a los actores a aprobarlo. Pero los hábitos, los sentimientos y experiencias comunes, y las condiciones sociales adecuadas contribuyen a producirlo. Y si no existe aceptación general de las reglas del juego, está el peligro.

Se requiere de una concertación operante que sirva para determinar los problemas por resolver y el alcance efectivo del diálogo político, en cualquier momento.

En sí, la concertación debiera ser el resultado de la expresión acumulativa de las dinámicas y formas participativas de diálogo, debate, consulta y seguimiento. También, debiera derivar en acuerdos vinculantes para las personas e instituciones estatales o civiles involucradas, y en acciones[1].

Pero un proceso de concertación no se da de forma inmediata ni produce los resultados esperados sin un debido seguimiento. Así, un aspecto a considerar en todo proceso de concertación es cómo generar las condiciones y los mecanismos para la sostenibilidad del debate político y la construcción de políticas públicas. Esto implica considerarla desde el punto de la temporalidad y la institucionalización[2]. Es decir, por un lado, se tiene el proceso mismo de construcción de la concertación; por otro, la instancia de gestión con la cual mayormente se le identifica.

No existe un modelo único de diálogo social que pueda aplicarse de modo uniforme en diversos países ni exportarse de uno a otro. Lo más importante es que las instituciones y prácticas de diálogo social puedan adaptarse a la situación nacional para que la representación en el proceso y sus resultados sean efectivos. Tal como lo plantea Calderón[3], una lógica de pactos deliberativos y reflexivos puede ayudar a imaginar colectivamente un porvenir mejor. Construir imaginarios del futuro es también pensar desarrollos posibles acerca de lo que como sociedad se es y cómo podría llegar a ser. Pero todo esto presupone contar con un nivel adecuado de capital social, y este es, en realidad, uno de los grandes desafíos que enfrenta el país.

1 Ariel Montes de Oca y Fabricio Herrera, *Del diálogo a la concertación en Honduras: una mirada crítica desde las experiencias de cuatro instancias nacionales: FONAC, CONASIN, CNA y CC-ERP* (Tegucigalpa: CIPRODEH, 2005), 20.

2 Ariel Montes de Oca y Fabricio Herrera, *Del diálogo,* 20.

3 Fernando Calderón, "La nueva cuestión social bajo la mirada del desarrollo humano", *Nueva Sociedad* 166 (Marzo-abril 2000), 90.

Fuente: Rolando Sierra Fonseca, "Análisis de la concertación social y política en Honduras: una agenda para el desarrollo humano sostenible", *Colección de desarrollo humano para la transformación* (Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022).

Desde esta visión es que, a lo largo del proceso de elaboración del Informe de Desarrollo Humano, se impulsaron espacios en los que convergieron representantes de las juventudes, el empresariado, la academia, la sociedad civil, iglesias, grupos étnicos, así como hondureños y hondureñas en el extranjero, con la finalidad de identificar los principales desafíos que atraviesa el país, elaborar colectivamente propuestas estratégicas para su abordaje e iniciar la construcción de esa Honduras imaginada.

5.2. Los desafíos estratégicos de país[6]

Los problemas estructurales representan una amenaza profunda a la calidad de vida y a la convivencia pacífica de la sociedad hondureña. Aquellos que provienen del siglo XX y que todavía no se resuelven, se proyectan y profundizan hoy en día, y, ante la presencia de eventos coyunturales como la pandemia de COVID-19 y la recesión global, desencadenan escenarios muy complejos y volátiles que ponen en riesgo y amenazan las capacidades acumuladas. La resiliencia espera a las personas, pero también a las sociedades. En cierta manera, en esa óptica, se maneja un Estado resiliente con capacidades multidimensionales.

Para superar las disfuncionalidades estructurales que anclan el despliegue de las potencialidades del país, es indispensable ocuparse de los desafíos estratégicos. Para el caso hondureño, se pueden mencionar al menos ocho desafíos indicativos de la disputa por el sentido y la dirección del futuro (véase diagrama 20).

Diagrama 20 Una visión integradora: Estado de derecho y políticas económicas, sociales y ambientales.

Fuente: Equipo Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021)

6 Este apartado se fundamenta en las reflexiones y los análisis de los diversos espacios organizados en el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022, pero especialmente en los contenidos en el documento *Propuestas para el desarrollo humano desde la diáspora* (Honduras: PNUD, 2021), generado por el grupo de la diáspora hondureña, liderado por Álvaro Cálix y Pedro Morazán, que se presentó al PNUD como un aporte a este informe. Se han agregado dos desafíos y se han reformulado los alcances de algunos de ellos. Coincide con elementos planteados en las diversas reuniones y los varios talleres de trabajo sobre las propuestas estratégicas con los actores del Consejo Consultivo, del grupo técnico de la diáspora, de los espacios regionales de desarrollo humano, así como del grupo y la red de jóvenes. Asimismo, es consistente con la visión del capítulo 1 que presenta un escenario internacional complejo y volátil y los desafíos que la externalidad plantea (véase diagrama 3).

El país enfrenta ocho desafíos que requieren una mirada integradora y un enfoque multidimensional de abordaje. No hay espacio ni oportunidad para abordajes únicamente sectoriales. La complejidad y la profundidad de la multicrisis plantean, como la salida metodológicamente y práctica, la vía multidimensional:

1. *Recuperar el Estado de derecho y avanzar en la consolidación de una democracia eficaz.* Implica recuperar la confianza en el sistema electoral como síntoma primario. La certidumbre en la aplicación de las reglas para la conformación de los poderes electos es un peldaño crucial para avanzar en otras dimensiones del sistema político. Del mismo modo, se vuelve prioritario asegurar la separación de poderes y el correcto e imparcial funcionamiento de los órganos contralores y del sistema de justicia. Las políticas de transparencia y anticorrupción tendrían que ser transversales en todas las entidades públicas. El país debe dar pasos firmes para garantizar las libertades civiles y políticas, y, al mismo tiempo que se fortalece la dimensión representativa de la democracia, debe profundizarse en los mecanismos de participación ciudadana[7], con miras a un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, con especial atención en la participación de la juventud, las mujeres y los pueblos ancestrales —sectores tradicionalmente invisibilizados y marginados de la toma de decisiones—.

2. *Generar capacidades estatales para diseñar y ejecutar políticas de Estado para la transformación.* Aparte de cautelar la legalidad y la legitimidad, los Estados deben desarrollar capacidades para la gestión pública. El Estado hondureño tendría que promover un sistema meritocrático de servicio civil debidamente vinculado a mecanismos de rendición de cuentas, que redunde en la eficiencia del ciclo de políticas. Al mismo tiempo, se debe redefinir el papel de la planeación pública, con el objeto de darle mayor sentido, previsión y continuidad a los grandes objetivos de transformación. No se trata de recrear una planificación rígida que ignore la complejidad del entorno, sino una flexible y multidimensional, apoyada en estudios prospectivos vinculantes con la gestión. La combinación de prospectiva, planeación estratégica y meritocracia es condición necesaria para emprender trayectorias que superen los viejos y nuevos desafíos de la Honduras del siglo XXI. Por otra parte, la construcción de capacidades multidimensionales estatales incluye la adaptación a los requerimientos de un Estado abierto en red, en permanente vínculo con los sectores sociales.

3. *Reorientar y repensar el modelo económico hacia un enfoque basado en ventajas competitivas* mediante la adopción de una política productiva activa que favorezca una economía circular y verde con mayor diversificación, agregación de valor y más y mejores encadenamientos sectoriales y territoriales. Estos factores son precondiciones para crear empleo digno y productivo. De manera particular, es recomendable la redefinición de una banca para el desarrollo, así como el condicionamiento y estímulo efectivo para que la banca comercial facilite crédito a los sectores y empresas que apuestan por la innovación, la actualización tecnológica, la integración productiva, la creación de empleo y la responsabilidad medioambiental. De especial interés

7 Véase Oficina Regional del PNUD para América Latina y el Caribe y Laboratorios de Aceleración del PNUD, *Aprender de la innovación en América Latina y el Caribe: Participación ciudadana* (PNUD, 2022). El énfasis que se maneja y las propuestas estratégicas son el rol y la participación ciudadana, especialmente de las mujeres, los jóvenes y los sectores sociales y económicos principales. En el apartado 5.6, se hace referencia al rol importante de esta participación ciudadana y cómo el PNUD Honduras "ha trabajado para involucrar a los jóvenes en el contexto del Informe sobre Desarrollo Humano. La oficina en el país involucró a los jóvenes en varias etapas de la creación del informe y dirigió varias iniciativas relacionadas con el informe, como la recopilación de datos sobre las percepciones de los jóvenes, la promoción de la participación de los jóvenes en un consejo nacional de desarrollo, la inversión en la capacitación de los jóvenes y la facilitación de la participación de los jóvenes en la co-creación de políticas públicas" (Oficina Regional del PNUD para América Latina y el Caribe y Laboratorios de Aceleración del PNUD, *Aprender, 3*).

resulta vincular el financiamiento con una política de compras públicas, a fin de garantizar la demanda inicial de cadenas de producción que destaquen por su innovación o capacidad para crear trabajo decente.

La política productiva coordinaría diversos ejes y áreas de política para recrear un ecosistema que, sin perder de vista la inserción óptima en la economía mundial, también priorice la producción nacional para los mercados internos, a fin de generar más empleo y soberanía productiva en rubros críticos, y potenciar la curva de aprendizaje de empresas nacionales antes de saltar a los mercados externos. A su vez, es esencial un sistema inteligente de incentivos y condicionamiento a la inversión extranjera directa, para que esta contribuya al desarrollo equilibrado e integrado de las fuerzas productivas.

Por último, se imponen dos retos ineludibles. Primero, enfrentar con firmeza los monopolios y oligopolios que limitan un desarrollo más equitativo del emprendimiento y la generación de riqueza. Segundo, una estrategia oportuna para articular la oferta educativa con las necesidades de una transformación productiva y laboral. En ello, es necesario introducir el enfoque de transformación digital con un enfoque multidimensional integral.

4. *Propiciar una política fiscal para financiar el desarrollo humano en forma sostenible, que sea inclusiva y eficiente.* Una condición básica para la transformación de Honduras es contar con una política fiscal progresiva y contracíclica que asegure ingresos suficientes para financiar capacidades humanas e institucionales, así como infraestructuras sociales y económicas amigables con el medio ambiente. Una política fiscal inteligente pondera con rigor la magnitud de la presión tributaria que conviene para cumplir objetivos redistributivos sin deprimir el emprendimiento privado y, por esta razón, se adapta con sensatez según el momento expansivo o contractivo del ciclo económico. Por el lado de los egresos, la política fiscal se compromete con la eficiencia y equidad en la asignación y la ejecución de los recursos públicos. Esto supone, entre otras tareas, procurar equilibrios dinámicos en la relación complementaria que debe existir entre la universalización y la focalización inteligente de los bienes públicos.Por último, la política fiscal debería ser vista como una herramienta valiosa dentro del sistema de incentivos y desincentivos para desarrollar rubros productivos deseables y, al mismo tiempo, para restringir el crecimiento de otros que causan impactos sociales o ecológicos nefastos.

5. *Ampliar las capacidades para diseñar e implementar políticas sociales inclusivas centradas en el desarrollo humano y los derechos humanos.* Los niveles elevados de pobreza y desigualdad que ha mantenido el país requieren enfoques integrales de respuestas en las políticas públicas en el área social que aborden este desafío central en la sociedad hondureña. Se combinan una pobreza extrema con niveles de desigualdad muy elevados para el contexto latinoamericano. La profundización de estas brechas sociales y sus rezagos se ha incrementado por los efectos del COVID-19 y el impacto de los huracanes Eta e Iota. En ese contexto, la definición de políticas sociales integrales en materia social es esencial, así como una agenda de desarrollo más que una agenda sectorial de lo social. La transformación inclusiva, próspera y sostenible del país debe considerar la importancia de la acción estatal para reducir la pronunciada inequidad entre sectores sociales y entre territorios o regiones. Honduras mantiene una deuda social que debe ser enfrentada desde las políticas públicas. La política social no ha sido concebida de forma integral ni ha contado con suficientes recursos financieros y capacidades institucionales para

producir bienes públicos que satisfagan derechos sociales. Al igual que en otras latitudes, las fuerzas del mercado deben ser atenuadas mediante la adecuada y racional intervención del Estado, con eficiencia y transparencia. Se debe garantizar un piso de derechos sociales, con énfasis en la salud y la educación, y la seguridad social, de manera que se garantice una vida digna a cada miembro de la sociedad hondureña, sin importar su origen o condición.

6. *Formular e integrar las políticas de protección ambiental a la economía, con un enfoque multidimensional.* La elevación de los riesgos globales, por la pronunciada destrucción de las especies y de la capacidad regenerativa de los ecosistemas, obliga a priorizar las políticas de protección. Además de la destrucción de la biodiversidad, la contaminación de aguas y la degradación de suelos aquejan al país. Honduras es uno de los países más vulnerables a los efectos del cambio climático. Por esta razón, las formas de ocupación del territorio y las actividades económicas resultantes tienen que ser ajustadas a los requerimientos de adaptación y mitigación. El desafío exige un verdadero reordenamiento territorial que pondere las complejas interacciones ecosistémicas. También debe asegurarse la consulta previa, libre e informada de las comunidades afectadas por los proyectos económicos; esto ayudaría a revertir la destrucción de los medios de vida de sus habitantes.

   El desarrollo inclusivo y sostenible es incompatible con enfoques que consideran a los bienes naturales únicamente en la dimensión económica. De esta manera, el desafío que se plantea en el numeral 3 respecto a reorientar y repensar el modelo económico hacia un enfoque basado en ventajas competitivas se articula con las políticas de protección ambiental a la economía. La autoridad ambiental tendría que velar por que las evaluaciones de impacto de los proyectos cuenten con la suficiente rigurosidad para proteger el entorno natural y las formas de vida de la población. Es crucial alcanzar acuerdos sobre el tipo de actividades más convenientes para la transformación del país. Esto pasa reorientar la industria extractivista. Se necesita mayor innovación y agregación de valor para dejar de depender de las ventajas estáticas. De igual manera, es prioritaria la transición hacia una matriz energética y eléctrica limpia, junto con sistemas adecuados de tratamientos de los residuos líquidos y sólidos[8].

7. *Fortalecer y profundizar el enfoque de género en las políticas públicas.* Honduras ha tenido avances importantes en términos de desarrollo humano y también en cuanto a la igualdad de género. Pero, ante el escenario actual del COVID-19, enfrenta un riesgo inminente de retroceso en estos logros, ya que la pandemia no solo ha develado y profundizado las desigualdades estructurales, sino que también se ha extendido de una crisis sanitaria a una de gobernabilidad. Este contexto se vuelve aún más complejo con los impactos negativos de los huracanes Eta e Iota, y con la continuidad de una crisis política que no solo erosiona al Estado de derecho, sino que limita las posibilidades de un desarrollo sostenible.

   Por lo tanto, fortalecer la institucionalidad en el tema de género se convierte en uno de los principales desafíos. Esto implica reconocer el avance en los derechos y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, y también la igualdad de género como un catalizador del

8 Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020). En este informe, se aborda la relación sinérgica entre el tema ecológico, el planeta y el desarrollo. Asimismo, ver las referencias al enfoque institucionalista de la economía y los abordajes de las industrias extractivas en el documento *Reseñas, visiones, experiencias y propuestas técnicas y académicas sobre el desarrollo humano,* el cual forma parte de los productos del conocimiento que se articulan con este Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

desarrollo sostenible en el país. Tal aceptación exige un giro en la manera de abordar las cuestiones de género en las políticas públicas, que adopte un enfoque integral y multidimensional del desarrollo humano, y un compromiso de toda la sociedad para acelerar el ODS 5 y cumplimiento de la Agenda 2030[9].

8. *Integración supranacional autónoma y multidimensional.* Hay países pequeños que han afinado la inteligencia estratégica y diplomática[10]. En concreto, han planteado una diplomacia para el desarrollo[11]. En sus vínculos multilaterales, lo que incluye reorientar apostar por formas de integración subregional más equilibradas e integrales. Honduras se vería favorecida por una integración centroamericana y latinoamericana más fluida, más pragmática, orientada a abordar los riesgos y oportunidades comunes. La integración con el mundo debe exceder lo meramente comercial e incluir otras aristas, en condiciones en las que se consideren las asimetrías entre países y entre las empresas transnacionales y el resto.

Las limitaciones de escala y de poder de negociación de los países centroamericanos y de la mayoría de los de Latinoamérica debería ser un incentivo para promover una voz conjunta en las arenas globales, así como para complementar mejor los sistemas productivos y producir bienes públicos regionales. Después de haber abordado puntualmente varios de los problemas y desafíos cruciales del país, y de acuerdo con las distintas combinaciones que podrían presentarse en la atención de estos, es posible realizar un ejercicio inicial de identificación de escenarios.

5.3. Un Estado con capacidades multidimensionales[12] es prerrequisito del desarrollo sostenible y la transformación

5.3.1 Enfoque integrador y experiencias en materia de Estado de derecho

El análisis de la multicrisis referido en el apartado 5.1 y ya introducido en capítulo 1 de la sección primera, y los desafíos estratégicos analizados anteriormente en el capítulo 5 llevan a una conclusión importante que se reitera en este Informe de Desarrollo Humano 2022: la necesidad de un enfoque multidimensional más allá de las políticas públicas. Un paso previo es la articulación y el pensamiento sobre la concepción del Estado que se requiere para realizar y asegurar las grandes transformaciones del país, lo cual implica plantearse un Estado con capacidades multidimensionales como un requisito fundamental para alcanzar el desarrollo.

9 Un análisis más detallado sobre los retos más importantes para el avance real y sustantivo en materia de derechos humanos, el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, así como las principales orientaciones y recomendaciones de políticas para alcanzar la igualdad de género, pueden consultarse en el análisis de desigualdad, género e institucionalidad en Honduras, elaborado por la especialista en género Carolina Ávalos como un insumo para el IDH-Honduras, el cual forma parte de la *Colección de desarrollo humano para la transformación* (Honduras: PNUD, 2022).

10 Véase Sergio Membreño Cedillo, *Enfrentando el futuro: fundamentos para una inteligencia estratégica del desarrollo. Prospectiva y concertación. Caso de Honduras.* (Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001) y Sergio A. Membreño Cedillo, Visión estratégica y modelos nacionales de desarrollo: Hacia la Honduras del siglo XXI (Honduras, Instituto Centroamericano de Estudios Contemporáneos [INESCO], 1992), en el cual se plantea el concepto de una diplomacia del desarrollo como un elemento fundamental para pequeñas naciones como Honduras.

11 La diplomacia del desarrollo como un concepto dinámico para países como Honduras significa minimizar los riesgos y maximizar las potencialidades en función de los recursos y las relaciones de cooperación, considerando el escenario internacional y el nacional, el cual, obviamente, ha cambiado radicalmente después del 2020. Véase Mario Membreño Cedillo, *Hacia una diplomacia del desarrollo como fundamento de visión estratégica* (Tegucigalpa, 2000), también complementado con los enfoques de Álvaro Cálix y Sergio Membreño Cedillo en relación con la prospectiva como un instrumento conectado a una diplomacia del desarrollo. Asimismo, los aportes de la planificación y prospectiva de Álvaro Cálix contenidos en el ensayo preparado para la *Colección de desarrollo humano del 2022 de Honduras* y los ensayos de Sergio Membreño Cedillo publicados por PNUD. Asimismo, Membreño Cedillo, *Enfrentando el futuro: fundamentos para una inteligencia estratégica del desarrollo. Prospectiva y concertación. Caso de Honduras.* (Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001).

12 Véase PNUD, Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016).

En ese sentido, se presentan varios planteamientos que ayudan a elucidar e identificar ese rol estatal y a construir un camino efectivo en la consolidación del Estado de derecho. Primero, se plantea la visión de expertos académicos y políticos convocados por el PNUD en el 2020 y reflejados en el documento, de "una gobernanza más efectiva y más allá de la recuperación", que introduce ocho lineamientos de acción política y cinco proposiciones; segundo, se presenta el análisis realizado para el Informe de Desarrollo Humano en un taller internacional sobre Estado de derecho en América Latina, con académicos y políticos, el cual permitió reflexionar sobre tendencias y pautas para el Estado hondureño; finalmente, a partir de este análisis, surgió la propia interpretación del Equipo de Desarrollo Humano del PNUD Honduras junto a los diferentes espacios organizados, que presenta los elementos centrales para un Estado con capacidades multidimensionales para superar esa multicrisis.

A partir de esta discusión, también se aporta, como un elemento adicional de reflexión colectiva en América Latina, el insumo elaborado y construido por el PNUD. El documento se denomina "Gobernanza efectiva: más allá de la recuperación", y plantea ocho principios y cinco proposiciones.

Con estos elementos, se espera aportar a una mayor comprensión sobre la visión de implementación de las propuestas estratégicas que se presentan en el apartado siguiente, para lo que se requiere la precisión conceptual metodológica y práctica de las capacidades multidimensionales del Estado más allá del COVID-19.

5.3.2. Principios de gobernanza efectiva más allá de la recuperación

En 2021, el PNUD realizó una consulta a académicos y políticos reconocidos de América Latina y el Caribe, definiendo ocho principios[13] que se enumeran a continuación y que tienen su marco de referencia en el Estado como elemento articulador y fundamento de las políticas de transformación[14], que sea eficiente y cuente con políticas económicas, sociales y ambientales guiadas por la inclusión, la resiliencia, la transparencia y la eficiencia. Este conjunto de políticas permite una primera aproximación al marco de gestión estratégica de un Estado transformado que hace viable y potencia el desarrollo humano y la gobernabilidad, orientándose a un Estado con capacidades multidimensionales. Y ese es el desafío central que Honduras necesita abordar.

1. *Políticas fiscales que permitan un gasto sostenible, incluyente y amigable al crecimiento económico.* Los regímenes fiscales se transforman para garantizar recaudos que fortalezcan la capacidad del Estado de proveer servicios públicos de calidad, lo que permite un gasto sostenible, justo e inclusivo, y la universalidad de la protección social que sea amigable al crecimiento económico, como se plantea en el recuadro 14.

2. *Transformación de las capacidades de los Estados con innovación.* Los objetivos, reglas y estructuras se adecúan a las expectativas ciudadanas para garantizar la prestación de servicios públicos eficientes y efectivos. Se da una búsqueda permanente de innovación para mejores resultados.

13 PNUD, América Latina y el Caribe: *Gobernanza Efectiva, más allá de la recuperación* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/america-latina-y-el-caribe--gobernanza-efectiva--mas-alla-de-la-.html

14 Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD e Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), *Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe* (Nueva York: PNUD-IDEA, mayo 2022). Especialmente véase el desempeño económico como motor de descontento social, la desafección representativa y democrática, el rezago y el deterioro en la construcción del Estado de derecho y la dimensión internacional y regional de la gobernabilidad, aspectos que refuerzan los 8 principios planteados por el PNUD en la consulta de 2021.

3. *Transparencia, publicidad de información y rendición de cuentas en la gestión pública.* La información de la gestión pública es abierta, accesible y oportuna. Los tomadores de decisión, en todos los niveles y de todos los sectores, toman responsabilidad por sus acciones.

4. *Reconstrucción de la confianza y legitimidad en los actores políticos, económicos y sociales.* Se debe construir dinámicas de legitimidad vía procesos de decisión abiertos, acuerdos renovados y resultados efectivos.

5. *La ciudadanía como parte activa en la construcción de acuerdos.* La ciudadanía como parte activa en el establecimiento de acuerdos en torno a la construcción de sociedades inclusivas y prósperas que beneficien a la mayoría.

6. *Eliminación del uso de violencia como mecanismo de negociación entre actores sociales y políticos.* La seguridad ciudadana se establece como resultado esencial del desarrollo. Se elimina el uso de la violencia o la amenaza de violencia como mecanismo de negociación entre actores sociales y políticos.

7. *La ley y el acceso a la justicia con igualdad para toda la ciudadanía.* La ley y el acceso a la justicia se aplica imparcialmente, con equidad y justicia. Se fortalecen las instituciones garantes de la justicia y la promoción de los derechos humanos.

8. *La equidad intergeneracional y la sostenibilidad ambiental como objetivos prioritarios.* La sostenibilidad (económica, social y ambiental) se establece como el objetivo último de la gobernanza para el desarrollo.

Recuadro 14 Principios de gobernanza efectiva en el ámbito de las políticas fiscales

Algunos principios de una gobernanza efectiva en el ámbito de las políticas fiscales que permitan un gasto sostenible e inclusivo son: (a) en el ámbito de políticas públicas, la protección social como un mecanismo universal, inclusivo, amigable al crecimiento y fiscalmente sostenible; (b) la progresividad de los impuestos directos: ingreso y propiedad, y la progresividad del gasto cuando es financiado por mecanismos no progresivos; y (c) algunos elementos de gobernanza efectiva que se deben de abordar: la recuperación del sistema educativo, del tejido productivo, de la confianza en las instituciones y de la cohesión social.

Fuente: Extracto de la 5.ta Conferencia “Gobernanza efectiva más allá de la recuperación”, participación de Isabel de Saint Malo, exvicepresidenta y excanciller de Panamá

El diagrama 21 presenta los ocho principios y las cinco proposiciones orientadoras desde la visión estratégica para alcanzar el desarrollo[15].

Diagrama 21 Principios y proposiciones orientadoras desde la visión estratégica para alcanzar el desarrollo humano

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en PNUD, *América Latina y el Caribe: Gobernanza Efectiva, más allá de la recuperación* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]), 2021

15 Para más detalle, véase PNUD, *América Latina.*

En ese sentido de reflexión colectiva de América Latina, se introduce un aporte de Jairo Acuña, líder de gobernabilidad del PNUD, sobre esas condiciones necesarias para un Estado de derecho pleno en la región:

> Qué difícil este contrato social que supone que todos somos iguales ante la ley, cuando realmente no somos iguales en nuestras visiones sociales, en nuestras visiones políticas e ideológicas; cuando no somos iguales en el acceso a los recursos y en el acceso a las oportunidades... Creo que hay un elemento importante: si queremos hacer las cosas diferente, tenemos que pensar diferente y entender esas asimetrías que hay en la distribución, no solamente de recursos, sino de oportunidades. Aplaudo la visión del Informe de Desarrollo Humano que se está desarrollando en Honduras. Esta visión de la Honduras que imaginamos responde a cómo la redefinición del contrato social puede responder a deficiencias estructurales que como sociedad tenemos[16]. El recuadro 3 caracteriza al Estado de derecho en América Latina.

Recuadro 15 Caracterización del Estado de derecho en América Latina

Otros elementos y condiciones a considerar para la transformación del Estado en la región, aplicados también a Honduras, se desprenden de las reflexiones realizadas en el Taller Internacional sobre Estado de Derecho en América Latina, coordinado por Gustavo Fernández Saavedra, excanciller de Bolivia, y realizado en mayo de 2021 por el PNUD, en el marco de la construcción del Informe de Desarrollo Humano de Honduras 2022, con el fin de analizar, desde la perspectiva política y académica, el Estado de derecho en el país y en la región.

En el evento, participaron liderazgos políticos y académicos de la región latinoamericana: Laura Chinchilla (expresidenta de Costa Rica), Martín Torrijos (expresidente de Panamá), Rebeca Gryspan (expresidenta de Costa Rica), Eduardo Stein (vicepresidente de Guatemala), Ángel Garachana (presidente de la Conferencia Episcopal de Honduras), José Antonio Sanahuja (director de la Fundación Carolina España), Gerardo Caetano (Universidad de Montevideo, Uruguay), Edna Jaime (directora general de México Evalúa), Jairo Acuña (líder de Gobernabilidad del PNUD), Julieta Castellanos (exrectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras [UNAH]) y Thelma Mejía (investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras [CEDOH]).

Elementos importantes que se desprenden del taller son:

1. Una de las condiciones conceptuales y prácticas de la construcción del Estado de derecho es la recuperación de lo público. El Estado de derecho no es un espacio privativo de las organizaciones políticas o del gobierno. El Estado se debe a todos y el bien público está en el centro de esa perspectiva.

2. El sistema democrático está en transición política y se está configurando un escenario inédito para el mundo, la región latinoamericana y Honduras.

3. La confianza ciudadana y las crisis recurrentes hacen perder la perspectiva del valor de la democracia. La juventud es una fuerza clave en ese escenario democrático inconcluso.

16 Véase Jairo Acuña Alfaro en "Taller internacional sobre el Estado de Derecho" (Tegucigalpa, 2021), organizado por el PNUD para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

4. Los rezagos estructurales en la política, en la pobreza y en la desigualdad se profundizan y las demandas ciudadanas se intensifican, lo que pone un riesgo mayor a la democracia. Emergen perfiles autoritarios y vacíos de poder.

5. Las alianzas convencionales entre la clase política y la económica están en deterioro; en estas, se infiltran elementos del crimen organizado y el narcotráfico. Por lo tanto, vuelve impostergable la necesidad de la separación y la independencia de poderes: un Poder Judicial imparcial es esencial para tener un Estado de derecho pleno que permita el funcionamiento democrático y asegure el bienestar de la población en el siglo XXI.

6. El COVID-19 y las fisuras que se han generado producen vulnerabilidad, frustración y pérdida de sentido de rumbo en toda la sociedad. Es similar en toda América Latina. Se ha establecido una crisis multidimensional que es también una crisis política, económica, social y ambiental.

7. La transformación digital tiene implicaciones sustantivas. Este es un momento de repensar el rol del Estado desde esa perspectiva, con una visión de inclusión más allá del gobierno, que considere la educación, la salud, la economía y el ambiente.

8. El Estado fuerte no es un Poder Ejecutivo fuerte. El presidencialismo ha afectado la gestión pública y facilitado el autoritarismo, la falta de transparencia y el clientelismo político. Se ha minado el rol y el funcionamiento del Estado de derecho.

9. El *statu quo* ya no es una opción para América Latina ni para Honduras. El sistema y su clase política tienen que cambiar. El Estado debe ser repensado. No es una actualización ni una modernización superficial de forma o tecnológica: es volver a formularse las preguntas claves: ¿para qué un Estado?, ¿para qué una democracia? y ¿qué rol debe de tener los ciudadanos en este contexto? Se necesita traer la ética al centro del escenario y repensar ese rol del Estado y del liderazgo que hace posible un Estado de derecho pleno. Es la única manera de pensar seriamente en las transformaciones profundas que se requieren en estas naciones. Una de las condiciones conceptuales y prácticas de la construcción del Estado de derecho es la recuperación de lo público. El Estado de derecho no es un espacio privativo de las organizaciones políticas o del gobierno. El Estado se debe a todos y el bien público está en el centro de esa perspectiva.

10. De las anteriores reflexiones se concluye la importancia de considerar un cambio en la forma de repensar el Estado de derecho y la necesidad de buscar espacios de eficiencia, transparencia y participación ciudadana como elementos claves para generar un Estado de derecho pleno que sea consistente con el tema de las capacidades multidimensionales planteadas en este informe.

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en el Taller Internacional sobre Estado de Derecho en América Latina, coordinado por Gustavo Fernández Saavedra, excanciller de Bolivia

5.3.3 Elementos estratégicos para repensar el Estado hondureño en el siglo XXI

Un Estado de derecho pleno, eficiente y transparente es fundamental para las grandes transformaciones del país. Honduras requiere de un Estado transformado con capacidades multidimensionales que no solo responda a los desafíos de la multicrisis, sino que también tenga una mirada de futuro y una capacidad de visualizar y desarrollar cursos de acción para sus políticas estratégicas. En el diagrama 22, se presentan algunos elementos estratégicos para repensar el Estado hondureño en el siglo XXI.

Diagrama 22 Hacia una visión estratégica del Estado hondureño en el siglo XXI 2022-2030

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

Un Estado con capacidades multidimensionales[17] que supere la multicrisis y conduzca a la transformación requiere de tres elementos que emergen del análisis del diagrama anterior:

1. Para países como Honduras, es esencial una transformación del Estado, lo que conlleva la necesidad de incrementar la capacidad estatal, la cual se define por un conjunto de cinco capacidades articuladas y sinérgicas: (a) capacidad de integrar, (b) capacidad de prospectiva, (c) capacidad de concertación —política—, (d) capacidad de innovación social y (e) capacidad de liderazgo transformador. Son esenciales para el éxito en las transformaciones en el siglo XXI y en la respuesta efectiva a los desafíos ya señalados.

17 El abordaje multidimensional que ya ha sido planteado en el capítulo 1 en relación con las multicrisis, se hace ahora en el capítulo 5 referido a las propuestas estratégicas y la necesidad de un Estado con capacidades multidimensionales. En adición a la bibliografía que se señala más para Honduras, también se incluyen las referencias al informe regional de 2016 "Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso", el cual plantea que el mayor reto de la generación actual consiste en construir capacidades para el logro del progreso multidimensional que permite erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones, superar las vulnerabilidades y construir sostenibilidad a largo plazo, expandiendo las fronteras de la definición del bienestar.

2. Asimismo, se precisa de políticas públicas con las siguientes características: multidimensionales, universales, integrales, inclusivas y prospectivas. Es un desafío enorme para cualquier Estado. Pero para el funcionamiento de países como Honduras, es impostergable. La evidencia académica y técnica mostrada en este informe enfatiza la urgencia de repensar el país, transformar profundamente el Estado y la democracia, y asegurar el desarrollo humano y la gobernabilidad.

3. Para alcanzar un Estado transformado, se requiere de, al menos, tres reformas que son imprescindibles. Primero, el Estado tiene que funcionar con una independencia de poderes como el fundamento principal. Segundo, es preciso una democracia transparente y libre del control partidario político. Tercero, es necesario un servicio profesional público renovado y sostenible en toda la Administración pública. Sin estos tres elementos, toda la arquitectura de un Estado que responda con eficacia, transparencia y prontitud a los problemas de la sociedad hondureña del siglo XXI será inviable.

Además, grandes desafíos para el país surgen como resultado de la pandemia del COVID-19, la cual no representa solo una crisis sanitaria[18]. Debe reconocerse que, por su magnitud, se trata de una crisis sin precedentes que requiere de soluciones innovadoras, como la redefinición del contrato social entendido como la búsqueda de nuevos acuerdos políticos y sociales que puedan garantizar la prosperidad económica, la paz y la cohesión social.

5.4. Ejes estratégicos para la transformación

5.4.1. Estado derecho como fundamento de la transformación nacional

Honduras necesita ejecutar cambios político-institucionales para fortalecer el Estado de derecho. El proceso de transformación y fortalecimiento institucional considera los tres poderes del Estado: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Sin embargo, es esencial considerar al Congreso Nacional, ya que: (a) es el poder del Estado que tiene funciones decisivas para el funcionamiento de los otros poderes y de todo el aparato de Estado, y (b) el pueblo, en su condición de soberano, ha delegado su representación en los diputados para que legislen y decidan en concordancia con las aspiraciones e intereses de los ciudadanos.

La realidad mundial y nacional, bajo el impacto del calentamiento global y de la pandemia de COVID-19, es muy diferente a como era en el pasado reciente. Los problemas sin resolver son inmensos y los nuevos desafíos son cada vez más graves. Las soluciones del pasado no resuelven las dificultades acumuladas ni las nuevas. Por ello, se impone la necesidad de cambiar el rumbo que llevan la economía, la política, la protección social, el ambiente y la cultura. De ahí que las propuestas de este informe plantean el enfoque multidimensional para enfrentar la multicrisis.

En las circunstancias actuales, Honduras requiere de la formulación y la ejecución de soluciones emanadas desde el interior del país, acordes con el interés, las aspiraciones y los ideales de la población hondureña. Incluir a la ciudadanía como sujeto colectivo relevante que puede proponer

18 Al impacto desproporcionado del COVID-19 en la región se añaden las consecuencias derivadas de la pandemia en los ámbitos económicos, sociales y políticos. Estas consecuencias se refieren a condiciones preexistentes, en las que se incluye la baja confianza en las instituciones, la polarización política y social, la percepción de captura del Estado y los mecanismos de representación política debilitados. El bajo crecimiento económico de la región se agrava con las altas desigualdades y la debilidad fiscal. Es decir, el COVID-19 va más allá de una crisis de salud y se debe entender como una crisis de gobernanza por su carácter sistémico.

soluciones eficaces es un avance trascendental que ha generado propuestas que salen de lo más profundo de su gente —no tanto de la sociedad civil profesionalmente dedicada a ese oficio, sino desde las organizaciones populares y comunales, y de los ciudadanos y ciudadanas comunes y corrientes a quienes se ha escuchado muy poco—. Es partir de lo propio para construir una sociedad a la medida de las aspiraciones e intereses de la ciudadanía.

Los lentos avances que Honduras experimenta en materia de democracia, Estado de derecho, convivencia armónica y condición socioeconómica y ambiental han deteriorado el pacto social. Tal condición requiere de un Estado con capacidades multidimensionales que siente las bases de un nuevo contrato social del que la ciudadanía se empodere y por el cual se avance a un sistema económico-social y político de beneficios universales, tal como lo plantea el PNUD (2020) en su propuesta de gobernanza efectiva y más allá de la recuperación[19].

La acción política transformadora de Honduras requiere de ciertas condiciones, sin las cuales es difícil que la transformación se produzca o que rinda sus frutos. Entre esos requerimientos, destacan: el compromiso político de gobernar en beneficio de las mayorías, la visión de largo plazo, la apertura y la inclusión de la ciudadanía en la vida pública, el respeto a la soberanía nacional, la probidad en la gestión pública e ideas claras, consensuadas y factibles que constituyan la agenda de transformación nacional.

La sociedad hondureña necesita recuperar la esperanza. Las condiciones de deterioro del Estado, la economía, la vida social, la política y el ambiente han arrastrado a la sociedad a la desesperanza. La esperanza perdida se expresa en desconfianza, escepticismo, inmovilismo y derrotismo. Hay necesidad de recuperar la esperanza de la sociedad, mediante la participación de esta en la decisión y la ejecución de cambios significativos. Las transformaciones que surgen desde dentro de la sociedad, de sus aspiraciones e intereses, son, por ello, legítimas, y su legitimidad es decisiva para generar la esperanza de la población. Las conversiones confiables son la fuente de la esperanza social[20].

Recuperar la esperanza requiere, entre otras cosas, restablecer la confianza ciudadana en el Estado, en su sentido de justicia, y buscar el bien público, el sometimiento a la ley, la probidad y la transparencia. Ello plantea la necesidad del Estado de derecho.

El Estado debe usar el poder que en él se concentra, en beneficio de todos y todas. Para ello, es necesario avanzar hacia una condición en que haya leyes justas, que impere la ley por sobre cualquier otro criterio y que, al igual que los ciudadanos, el Estado esté sometido a la ley. Este conjunto de condiciones es lo que hoy se conoce como Estado de derecho. Sin él, ni la democracia ni el desarrollo serán posibles. Hay que sentar las bases de un sólido Estado de derecho respetado y promovido por todos los gobiernos sucesivos que el país tenga.

El bicentenario de la independencia y el inicio de un nuevo gobierno es una oportunidad para que la ciudadanía delibere, defina y plantee su proyecto de transformación del país. Es también momento propicio para avanzar, haciendo los cambios políticos iniciales que desencadenarán otras

19 Véase PNUD, *América Latina y el Caribe: Gobernanza Efectiva, más allá de la recuperación* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021).

20 Véase la referencia en el capítulo primero en el apartado sobre percepción ciudadana, la visión y los planteamientos de los jóvenes en torno a la democracia y la sociedad. En ese sentido, la confianza en las transformaciones nacionales considera la esperanza como un elemento central en esa visión. Por ello, en este informe se ha planteado una visión que, más que optimista, está centrada en el sentido de esperanza y con un rol fundamental de los jóvenes en la construcción colectiva de Honduras.

transformaciones necesarias. Esta agenda [21] es un insumo surgido del seno de la ciudadanía para la deliberación ciudadana y el compromiso con la construcción del futuro de Honduras.

En el diagrama 23 se presenta la visión articuladora del conjunto de las ocho ejes estratégicos presentadas en un informe centrado en el Estado de derecho.

Diagrama 23 Visión de los ejes y propuestas estratégicas para la transformación nacional (2022-2030)

Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

5.4.2. Ejes y propuestas estratégicas

A continuación, se presenta un conjunto de 6 ejes estratégicos y 2 ejes transversales que, en su conjunto, representan 8 ejes estratégicos y su fundamento, 50 recomendaciones de políticas orientadas a fortalecer el Estado de derecho. Es importante destacar que las mismas propuestas están centradas en una secuencia que va de lo global a lo específico, pero articula un fundamento y un conjunto de recomendaciones estratégicas iniciales para orientar el camino hacia su implementación.

21 Los ejes estratégicos presentados en las ocho líneas en este apartado derivan del análisis, la reflexión y los aportes de diversos sectores y espacios creados dentro de la estructura organizativa del Informe de Desarrollo Humano de Honduras, entre ellos: el Consejo Consultivo, la red de jóvenes articulados en lo que se denomina Consejo Juvenil para el Desarrollo de Honduras, los espacios regionales en los 18 departamentos, el espacio de desarrollo humano de la diáspora, el grupo técnico de análisis de desarrollo humano y prospectiva, y diversas reuniones generadas con académicos y técnicos a lo largo de 18 meses.

Eje estratégico 1: Reformas para un sector justicia inclusivo y transparente

Fundamento

El crecimiento de las espirales de impunidad y los altos niveles de violencia y desigualdad hacen un imperativo para la sociedad la recomposición del sistema de justicia, sobre la base de un enfoque de independencia y equilibrio de los poderes del Estado, y del fortalecimiento del desarrollo humano y de mecanismos democráticos que afianzan el Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos, en especial de las personas y grupos más vulnerables.

En este contexto, la tecnificación y la profesionalización de la carrera judicial es vital para el sostenimiento de un sistema de justicia autónomo y de carácter técnico que responda a las responsabilidades constitucionales y a las necesidades de la población. La selección de jueces y magistrados en todos los niveles debe basarse en procesos legales enmarcados en la ética, la meritocracia, la capacidad y la idoneidad como piedra angular en la reconfiguración de un nuevo marco jurídico que regule la carrera judicial.

Asimismo, el sistema de justicia debe adaptarse a los nuevos retos tecnológicos que presenta la virtualidad, y crear sistemas estadísticos y técnicos que puedan ser utilizados por la población en favor de una justicia oportuna, efectiva, abierta y reparadora, que sea garante de los derechos de la sociedad establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

Los altos niveles de corrupción e impunidad en el país han provocado un debilitamiento sistemático del Estado de derecho, una desaceleración de los procesos democráticos y una grave fractura en la capacidad del Estado de cumplir con la responsabilidad de garantizar los derechos individuales y colectivos de la población. La reducida capacidad estatal para afrontar la corrupción ha traído consigo la degradación de las condiciones de vida del ser humano, el agotamiento de las capacidades institucionales y el fraccionamiento del pacto social.

El diseño de una política de Estado encaminada a enfrentar la corrupción y la impunidad debe sustentarse en el fortalecimiento de los procesos de adecentamiento de la función pública y en la apuesta por una cultura de transparencia, ética y rendición de cuentas. Además, debe fortalecerse de manera sustantiva los procesos destinados a reforzar la investigación, la judicialización, el castigo y la reparación de delitos asociados con la corrupción (Ministerio Público, Tribunal Superior de Cuentas, Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de Banca y Seguros, e Instituto de Acceso a la Información Pública). Estas acciones deben acompañarse de la participación ciudadana para incidir, a través de la auditoría social, en la operatividad del Estado y en el rediseño de los mecanismos inclusivos y funcionales de gobernanza.

Por su parte, los altos niveles de desigualdad, pobreza extrema, corrupción e impunidad han sido elementos detonantes en la vulneración de los derechos humanos en Honduras, especialmente de los sectores más vulnerables (mujeres, niños, comunidad LGBTIQ, indígenas, afrodescendientes y personas viviendo con discapacidad). La violencia estructural producida por el Estado y la ruptura de los diques que limitan el accionar del poder basado en un debilitamiento sistemático de la institucionalidad inducido han tenido efectos devastadores en las condiciones de vida de la sociedad hondureña, y han ralentizado el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo humano en el país. “La persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado”, cita el artículo 59 de la Cons-

titución de Honduras. En ese sentido, la promulgación de una cultura de respeto a los derechos humanos es transversal en la construcción de la democracia y el Estado de derecho. Para esto, se hace un imperativo para el Estado y la sociedad hondureños implementar los instrumentos internacionales de derechos humanos afirmados y ratificados, y dotar de un presupuesto adecuado para los mecanismos creados para su efectivización.

Propuestas estratégicas:

1. Fortalecer las capacidades de la Procuraduría General de la República, los Tribunales especializados y el Tribunal Superior de Cuentas, y de la investigación, la judicialización y la coordinación de los principales actores de la cadena de valor del sistema de justicia (Ministerio Público, Poder Judicial) y la Comisión Nacional de Banca y Seguros.

2. Potenciar el uso de soluciones digitales para agilizar los procesos de trabajo judicial, transparentar su gestión y facilitar el acceso a la justicia.

3. Promover la mejora continua en los procesos de selección de autoridades del Poder Judicial, para garantizar su independencia e idoneidad.

4. Robustecer la carrera profesional en el sector justicia mediante el fortalecimiento de la Escuela de Formación de Fiscales y de la Escuela Judicial. En la Escuela de Formación de Fiscales, promover la creación de un programa continuo de formación de persecutores penales en materia de investigación criminal, que incorpore técnicas modernas de investigación (como el análisis criminal). Asimismo, velar que la Escuela Judicial cuente con mallas de formación estables y un sistema de ascenso profesional eficiente y transparente, que impliquen el ascenso en la carrera aparejado del cumplimiento de estándares educativos, de especialización y de capacitación. Para ello debería incluirse no solo un programa de formación, sino también un equipo de educadores permanentes y convenios con entidades de educación superior nacionales e internacionales.

5. Revisar y establecer la integralidad de algunas reformas (Código Penal, Ley de Lavado de Activos, Ley del Tribunal Superior de Cuentas, Código Procesal Penal y Ley de Clasificación de Documentos Públicos en Materia de Seguridad y Defensa). Además, aprobar una Ley de Colaboración Eficaz.

6. Diseñar una política de prevención o buenas prácticas dentro del sector privado que promueva una cultura de transparencia entre lo público y lo privado, cuya finalidad es aplicar programas que fomenten actuaciones respetuosas de la ley.

7. Fortalecer al Ministerio Público en la investigación, la judicialización, el castigo y la reparación de casos relacionados a violaciones de derechos humanos, mediante el presupuesto y la profesionalización de las Fiscalías Especiales de derechos humanos, etnias, niñez y mujer.

8. Incentivar al Estado de Honduras a implementar y efectivizar los tratados internacionales de derechos humanos —de organismos especiales de Naciones Unidas como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos y el derecho internacional humanitario—.

9. Fortalecer a las instituciones responsables de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, tales como el Poder Judicial y el Ministerio Público y de Seguridad, a través de su fortalecimiento técnico y financiero, para lograr una mayor efectividad en la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer. De igual forma, se destaca la importancia de fortalecer a la Secretaría de Asuntos de la Mujer como entre rector de la política de género y coordinador de este plan, así como a la Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos (SEDH) y al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), que velan por los derechos humanos; asimismo, a nivel territorial, a los gobiernos municipales.

En el recuadro 16 se presenta una serie de acciones para una justicia más inclusiva, considerando aportes de PNUD Honduras.

Recuadro 16 Justicia abierta: acciones a gestionar para una justicia más inclusiva

Es esencial que el Poder Judicial de Honduras, en el contexto del sector justicia, propicie un proceso de diseño y formulación de una política pública de *justicia abierta*, en el marco de los esfuerzos avanzados de gobierno abierto. La misma, a la vez, debe reconocer el *enfoque centrado en las personas*, haciendo de este un componente transversal de todo el planteo. Mientras más participativo y fundado en evidencia, mejor será tal proceso de formulación.

Es central que se abone y aporte a un salto cualitativo en el proceso de toma de decisiones en el Poder Judicial, en la Corte Suprema de Justicia, y que, desde allí, irradie para todo el sector justicia (incluido el Ministerio Público). La generación de datos, estadística en cantidad y calidad, y análisis, entre otros, debe considerarse como un valor trazador de las políticas, planes, programas y proyectos que se formulen.

Se requiere avanzar en visiones que incluyan el corto, el mediano y el largo plazo, única manera de fortalecer consistentemente el sector justicia en el país. En esa línea, el PNUD está apoyando la evaluación del Plan Estratégico Institucional (PEI) del Poder Judicial, base para brindar asesoría técnica especializada a la elaboración del siguiente que se elabore. También se está apoyando la innovación en su modelo de gestión, y el desarrollo de más y mejores estadísticas judiciales, vía el proyecto Infosegura.

El nuevo PEI debe consolidar y ser la base del desarrollo de agendas, políticas públicas, reformas legales, programas, planes y proyectos que apunten a la consolidación del Estado de derecho en el país, como plataforma de mejora de la justicia, fuente de obtención de legitimidad para las instituciones nacionales desde los resultados y, además, incrementar los grados de percepción positiva de la ciudadanía sobre las acciones públicas. La independencia judicial, la eficacia y la eficiencia del sistema de justicia, la constante mejora de sus condiciones de operación y gestión, la aprobación de normas transformadoras, entre otros ejemplos, se sitúan al centro del debate, con la meta de consolidar una democracia que lo requiere.

Gobierno abierto y digitalización de la justicia

La pandemia ha dinamizado, por la fuerza de los hechos, la digitalización de las acciones públicas, la necesidad de pensar nuevas formas de hacer las cosas, la vulnerabilidad de la vida humana y la necesidad de contar con instituciones que puedan protegerla.

Este panorama ha acelerado la necesidad de contar con herramientas de gobierno electrónico, accesibilidad y conectividad de la ciudadanía como derechos de última generación, sumando lo trazado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030 (con particular énfasis en el ODS 16). La justicia debe embarcarse con toda firmeza en tal agenda de modernización, toda vez que el ejercicio del acceso a la justicia lo requiere como condición de posibilidad. El expediente judicial electrónico es una interesante iniciativa en esa línea, teniendo además conexión con la sostenibilidad ambiental de la justicia.

Fuente: Unidad de Gobernabilidad y Seguridad Ciudadana del PNUD en Honduras

Eje estratégico 2: Reformas político-electorales e institucionales transformadoras

Fundamento

El país necesita progresar en el fortalecimiento y la consolidación de una democracia que retome las reformas desarrolladas desde 2004 y que se intentaron realizar en 2019 y 2020. Se requiere aún de un conjunto de elementos esenciales para avanzar en un fortalecimiento democrático. En ese contexto, existen reformas político-institucionales en el ámbito del Congreso Nacional que deben de asegurar una independencia de los tres poderes, a fin de que funcionen un balance y un contrabalance que den transparencia y fortalezcan la democracia del Estado hondureño.

En consecuencia, se vuelve fundamental diseñar e implementar propuestas estratégicas que incluyan los siguientes elementos:

1. Emprender con urgencia un proceso de reforma electoral, inclusivo, integral y transversal, a partir de la institucionalidad electoral vigente (CNE, TJE, RNP), que respete el principio democrático de certeza en las reglas de competencia y que cuente con la participación de la totalidad de actores sociales y estatales en el proceso electoral incluyendo grupos históricamente subrepresentados.

2. Esas reformas deben ir dirigidas a incrementar la legitimidad y transparencia de los procesos electorales, a todos los niveles de la institucionalidad del órgano técnico administrativo, incluyendo los Consejos electorales departamentales y municipales, así como las juntas receptoras de votos.

3. Asimismo, las reformas han de fortalecer las capacidades del CNE, de la Unidad de Financiación, Transparencia y Fiscalización de campañas, dotando a esta de medidas disuasivas contundentes para prevenir y sancionar el uso indebido de recursos administrativos por parte de los partidos políticos.

4. Las reformas deben contribuir al reforzamiento de la independencia de la institucionalidad electoral frente a la injerencia o interferencia de otras instituciones estatales y partidos políticos, con el objeto de garantizar una administración técnica y profesional de los procesos electorales, la independencia financiera y la disposición oportuna de los recursos presupuestarios.

5. Es muy importante que las reformas incluyan disposiciones legales y mecanismos que estimulen la participación de las mujeres en los procesos electorales, y que las protejan de cualquier tipo de violencia política de género.

El reforzamiento de la independencia de la institucionalidad electoral frente a la injerencia e interferencia de otras instituciones estatales y de los partidos políticos debería contribuir a garantizar una administración técnica y profesional de los procesos electorales. Asimismo, garantizar la independencia financiera real y la disposición de sus fondos presupuestarios de manera oportuna.

En el ámbito relativo a la violencia política contra las mujeres, es toral que se aprueben disposiciones legales y mecanismos aplicables que protejan a las mujeres de la violencia política de género de cualquier tipo; esto es señalado en la propuesta de estratégica de equidad de género[22].

Eje estratégico 3: Reforma en seguridad ciudadana para el desarrollo humano[23]

Fundamento

La consigna principal que oriente a las políticas de Estado en materia de delincuencia juvenil sea la prevención. Sin programas de intervención focalizada en sectores de riesgo y en población joven, con un enfoque integral e interinstitucional, Honduras podría exponerse a un comportamiento episódico de delincuencia y violencia. Dicho de otro modo, a periodos de relativa calma ante las acciones de control —sean estas de mano dura, producto de transacciones con los grupos criminales— seguidos de lapsos de reactivación de la violencia, con la liberación de los detenidos o con cada negociación rota por relevos en los liderazgos o la recomposición del control territorial de las pandillas.

En el sentido anterior, se debe promover la convergencia de estrategias, políticas y acciones entre el sector social y el de seguridad ciudadana, y el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional, liderados al más alto nivel político.

La prevención social del delito dentro de la población joven del país se vuelve más imperativa dadas las condiciones de riesgo que está generando la pandemia y los altos flujos migratorios, que incluyen a niños, niñas y jóvenes no acompañados.

22 Véase el enfoque y complemento en la política transversal de equidad de género relativa a la participación de las mujeres en la política y, específicamente, en las elecciones a nivel presidencial, de Congreso Nacional y de alcaldías, en propuesta estratégica de equidad de género en Carolina Ávalos, *Análisis de desigualdad, género e institucionalidad en Honduras* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), 115. Preparado para el Informe de Desarrollo Humano de Honduras 2022 y publicado en la *Colección de desarrollo humano para la transformación del PNUD.*

23 Ver Laura Chinchilla y Julieta Castellanos, "Análisis de seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho en Honduras 2000-2019. 20 años de frágiles avances", *Colección de desarrollo humano para la transformación* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), 104, preparado para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022.

Ante este contexto, es necesario::

1. Retornar y consolidar los procesos de afianzamiento del modelo de seguridad ciudadana como eje transversal en las políticas de Estado destinadas a detener el delito y la violencia. La desmilitarización gradual de la sociedad es un paso hacia a la implementación de la política pública de seguridad ciudadana.

2. Los esfuerzos de depuración deben acompañarse por, al menos, tres tipos de acciones adicionales: (a) el estricto seguimiento de los casos en sede judicial para evitar la impunidad de los mismos; (b) el fortalecimiento de los requisitos y de los controles efectivos para el ingreso a la carrera policial, que impida la infiltración del crimen organizado; y (c) el diseño de un efectivo sistema de evaluación del desempeño policial para la detección temprana de situaciones de desvío, abuso y corrupción.

3. Es prioritario revisar la política integral de convivencia y seguridad ciudadana 2011-2022, de cercano vencimiento al cierre de este informe, para enmarcar las acciones del Estado dentro de un concepto multidimensional, en forma tal que se combinen acciones dirigidas a enfrentar los factores asociados y de riesgo a los fenómenos de violencia y delincuencia para evitar que ocurran sus manifestaciones, con aquellas que tienen por objeto el fortalecimiento de la capacidad del Estado para controlar, sancionar y prevenir las conductas delictivas.

4. Es necesario el diseño y la construcción de una línea base y el desarrollo de un innovador sistema de monitoreo para la política integral de convivencia y seguridad ciudadana 2011-2022, basado en evidencia, con enfoque de género, con indicadores de seguridad ciudadana y con eficacia institucional, acordados y reportados a nivel nacional, y comparables a nivel regional. La política que vence este año no ha sido monitoreada por el Estado, lo que imposibilita la medición el impacto de las intervenciones y estrategias de prevención institucionales y de la cooperación, gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales, implementadas a nivel nacional y local. No se puede determinar con certeza qué ha funcionado y qué no, en términos de prevención de violencia.

5. Diseñar una política pública de seguridad y prevención de violencia en Honduras, con enfoque de género, como un instrumento para orientar la gestión institucional y de la cooperación en la implementación integrada y multidimensional de seguridad y prevención de violencia a nivel nacional y local. Esta estrategia debería integrar los enfoques de desarrollo social y prevención de la violencia, y guiar la acción del Gobierno central con los gobiernos municipales, basada en evidencias, promoviendo gobernanza local a partir de un enfoque territorial e incluyente con resultados tangibles y verificables en la reducción de violencia y delito. Además, es importante que la política incorpore elementos de prevención de la intervención a los siguientes niveles: (a) prevención primaria, con el fin de cambiar normas sociales para reducir el ingreso a la delincuencia (deportes, cultura y arte); (b)prevención secundaria, orientada a la protección de personas que tienen mayor riesgo a delinquir; y (c) prevención terciaria, para impedir la reincidencia de aquellas personas que ya cometieron algún acto delictivo, promover la reinserción y rehabilitación de las mismas.

6. Promover una mayor incorporación de la mujer a los servicios de policía y seguridad, para lo cual se deberá asumir un compromiso público que sea respaldado mediante un decreto ejecu-

tivo en el que se señale un porcentaje específico de participación de mujeres dentro de la Policía Nacional, en un período de tiempo determinado. Esta decisión exigirá la readecuación de pautas de reclutamiento, infraestructura y procesos de capacitación, entre otros. Los avances se deberán hacer visibles en estadísticas.

El recuadro 17 expone las características de una seguridad ciudadana eficiente, transparente y de calidad.

Recuadro 17 Por una seguridad ciudadana eficiente, transparente y de calidad

En materia de políticas públicas y planificación estratégica de la seguridad ciudadana, siguiendo las recomendaciones del análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos[1], deben considerarse dos objetivos —aparentemente contradictorios— de la acción estatal: (1) la protección de la sociedad mediante la aplicación de los procedimientos tutelados por ley que hagan posible el descubrimiento, el enjuiciamiento y la eventual sanción del infractor de la ley penal, para evitar la impunidad; y (2) el amparo y la promoción de los derechos y libertades de toda la ciudadanía (incluidos los imputados), sin cuyo respeto no puede hablarse de un Estado de derecho[2].

Es por ello por lo que, aparte de las importantes consideraciones sobre Estado de derecho y principio de legalidad que deben regir las respuestas de naturaleza represiva, se ha venido incorporando cada vez más a los abordajes preventivos como una manera de restringir la respuesta sancionatoria del Estado, especialmente expuesta a excesos y abusos, y para evitar las consecuencias, muchas veces irreparables, que ocasionan las conductas delictivas.

En particular, las recomendaciones son:

- Volcar los esfuerzos, hasta ahora realizados en la elaboración de indicadores y gestión de datos e información, a la elaboración de análisis de impacto y de estudios costo/beneficio.
- Concentrar el apoyo al sector en la mejora de los procesos de gestión por resultados y en el diseño de políticas públicas con estándares mínimos.
- Hacer de la gestión participativa una prioridad en los procesos de transformación institucional del sector seguridad.
- Mejorar los procesos, mecanismos e instancias de gestión de la seguridad con enfoque territorial.
- Promover una mayor y más efectiva convergencia de estrategias, políticas y acciones entre el sector social y el de seguridad ciudadana.
- Readecuar perfiles y desarrollar capacidades para la gestión de la seguridad con visión comprensiva e integral.
- Convertir la información en acción, mediante prácticas que impacten de manera positiva el nivel operativo de la gestión institucional.
- Diseñar una arquitectura institucional para la innovación y estrategias para la gestión del cambio.

- Identificar mecanismos para la sostenibilidad financiera de las políticas de seguridad ciudadana que involucren esfuerzos en materia de ingresos y también de gastos, de manera que cubran todo el ciclo de la política pública y abarquen la composición de los órganos de toma de decisiones y del nivel operativo del sector seguridad.

1 PNUD, *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe* (Panamá: Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, 2020).

2 José María Rico, Laura Chinchilla e Ivonne Murillo, *Seguridad ciudadana en América Latina* (México: Siglo XXI Editores, 2002).

Fuente: Laura Chinchilla y Julieta Castellanos, extracto del "Análisis de seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho en Honduras 2000-2019. 20 años de frágiles avances", *Colección de desarrollo humano para la transformación* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), 104, preparado para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022

Eje estratégico 4: Descentralización con planificación del desarrollo y prospectiva

Fundamento

Los enormes rezagos sociales y económicos de la población, expresados en pobreza extrema, desempleo y desigualdad[24], hacen necesario un enfoque de desarrollo que considere una distribución territorial de recursos más eficiente y, al mismo tiempo, mecanismos de fortalecimiento democrático.

En ese contexto, la descentralización puede cumplir una triple función: (a) ayudar a la democratización, en términos de decisiones locales de la ciudadanía; (b) consolidar la prestación de servicios públicos en un marco institucional descentralizado; y (c) orientar recursos para el financiamiento de las áreas conectadas con el desarrollo humano —como educación, salud, empleo productivo y servicios públicos—. Pero también es necesario considerar los procesos de descentralización enmarcados en una visión del concepto de planificación del desarrollo vinculado con la prospectiva[25] como un instrumento de eficacia en la gestión nacional, regional y local.

La descentralización se trata de un cambio profundo en la forma de hacer, diseñar, decidir, participar y visualizar el desarrollo, como se detalla a continuación:

1. Los niveles de incertidumbre, volatilidad y complejidad del entorno internacional y de ordenamiento en las prioridades del país hacen que un prerrequisito de la descentralización sea la introducción de la planificación del desarrollo, con el propósito de profundizar en la forma que la gestión pública se diseña e implementa, y que debe de orientarse más allá de la simple modernización. Se trata de una visión y, a la vez, de un instrumento y una herramienta, con un enfoque y una visión multidimensional, holística e inclusiva, con el manejo de un abordaje de

24 PNUD, *Atlas de Desarrollo Humano. Desequilibrios y potencialidades regionales* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022). Se identifica gráficamente los avances, desafíos y desequilibrios existentes a nivel subnacional en términos de desarrollo humano.

25 Véase Sergio A. Membreño-Cedillo, *Honduras: Reforma del Estado, política pública y capacidad de gobierno para la integración en el siglo XXI* (Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003); Sergio A. Membreño-Cedillo, *Enfrentando el futuro: fundamentos para una inteligencia estratégica de desarrollo. Prospectiva y concertación: caso de Honduras.* (Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001), 47; Sergio A. Membreño-Cedillo, *Prospectiva, planificación y desarrollo. Enfoque conceptual y marco operativo: Hacia la Honduras del año 2000* (Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1989), 36; y los aportes de Álvaro Cálix, La importancia de la prospectiva como instrumento de planificación (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), elaborado para este informe de desarrollo humano. También ver en la *Colección del bicentenario.*

prospectiva como instrumento guía y facilitador en la dimensión nacional, regional, departamental y municipal para viabilizar la comprensión de la gestión pública enmarcada en el desarrollo.

2. Regionalizar el país con un enfoque de ordenamiento territorial que incluya la planificación por cuencas hidrográficas, nodos o polos de desarrollo, mancomunidades con base en potencialidades territoriales u otras características que resulten de estudios y consensos logrados entre el Gobierno central, las unidades regionales, los gobiernos locales, las sociedades civiles y los sectores económicos locales.

3. Fortalecer el proceso de descentralización del Estado desde una perspectiva de la redistribución del poder y de una descentralización territorial que traslade funciones, poder y recursos a los municipios, todo ello vinculado a las políticas de ajuste estructural y a la problemática de desarrollo y reforzamiento de los gobiernos locales. Este nuevo planteamiento de la descentralización consiste, fundamentalmente, en crear y fortalecer las instancias para la toma de decisiones sobre asuntos referidos a la gestión pública local, sobre la base de los siguientes elementos: (a) autonomía de los recursos, (b) definición de competencias y funciones, (c) equilibrio de la administración financiera —vertical y horizontal— y (c) delimitación de competencias para realizar estas funciones.

4. Fortalecer el marco legal e institucional del proceso de descentralización para impulsar el desarrollo nacional con un abordaje territorial más incluyente y equitativo.

La reseña 8 elaborada por David Carias presenta un análisis del proceso de descentralización en Honduras.

Reseña 8 La descentralización en Honduras, una tarea pendiente

A lo largo de los cuarenta años de la incipiente vida democrática en Honduras, la descentralización del Estado ha sido un tema recurrente en los diversos periodos de gobiernos, con mayor o menor impacto, como un esquema que busca la eficiencia en la Administración pública. Se reconoce que, para bien o mal, en todo este tiempo, la voluntad política siempre ha jugado un papel preponderante en el impulso de una estrategia para el desarrollo nacional, basada en la delegación de competencias, funciones y recursos fiscales del Gobierno central hacia instancias más cercanas a la ciudadanía, ya sea en jurisdicciones regionales, departamentales o municipales.

En resumen, la conclusión irrefutable es que, a pesar de los múltiples esfuerzos e iniciativas, Honduras sigue siendo un Estado centralizado. Claro está, las regiones —a pesar de estar sustentadas en un régimen jurídico vigente—, aún no asumen la plataforma de impulso para las potencialidades del territorio. Por su parte, las gobernaciones departamentales siguen. Por último, los 298 gobiernos municipales, a pesar de tener legitimidad democrática, asignación de competencias definidas y fuentes de recursos fiscales propios, apenas representan el 3.05 % del PIB a 2020[1].

Si se ve la descentralización como un proceso dinámico de la Administración pública, se observan muchos aspectos de controversia en su base política, administrativa y fiscal, como muestra la figura a continuación:

En cuanto a la descentralización política, se reconocen grandes avances a finales del siglo XX, que dieron legitimidad democrática a las autoridades nacionales y locales. De hecho, se dieron pasos importantes en la modernización del sistema electoral, con la eliminación de la boleta de arrastre en todos los niveles de gobierno por boletas separadas que incluían voto separado y la fotografía de los candidatos. Esto generó un ambiente político de expectativas y vigilancia hacia el desempeño de los funcionarios designados en las elecciones.

Con los albores de la década de los veinte, los desafíos en la descentralización política siguen latentes. En la actualidad, resulta aun más importante promover reformas a la Ley Electoral que acerquen más la toma de decisiones a las instancias locales.

Por su parte, la descentralización administrativa tiene como principio fundamental que la provisión de servicios públicos se determine, principalmente, por la demanda de usuarios. En este sentido, se ha impulsado una serie de reformas institucionales en diversas secretarías de Estado, así como en sectores estratégicos susceptibles para ser descentralizados bajo esquemas de gestión por resultados. Entre todos, sobresalen los de salud, educación, agua y saneamiento, mantenimiento vial y medio ambiente (en cuanto a las licencias ambientales), entre otros. Sin embargo, no han culminado en una mejora para los servicios públicos que se le ofrece a la ciudadanía.

Sobre esta base de pensamiento, es imperioso revisar la operatividad del gabinete sectorial de gobernabilidad, descentralización y derechos humanos, dentro de la estructura del centro de gobierno, cuyo propósito es garantizar la coherencia de las acciones mediante políticas públicas efectivas, con base en la definición meridiana de las competencias institucionales. Obviamente, una mayor responsabilidad para las instancias subnacionales conlleva la necesidad de proveer recursos fiscales para la prestación de servicios públicos, a través de un proceso de descentralización fiscal. Lo anterior implica una visión moderna del presupuesto general de la república. Pasa de financiar el marco institucional del Estado a transformarse en un instrumento de desarrollo territorial, a través de la asignación de recursos para las prioridades sustentadas en las potencialidades de los territorios.

Definir las competencias de los niveles subnacionales de gobierno es ya en sí un reto. Estructurar un marco jurídico que garantice legitimidad democrática y la identificación de fuentes de recursos propias a las instancias regionales y departamentales, e incluso de mancomunidades, implica una profunda revisión del marco institucional del funcionamiento del Estado.

Por otro lado, los gobiernos municipales no solo requieren recursos frescos y programados que garanticen la autonomía municipal: resulta indispensable que se impulse un mecanismo de fortalecimiento institucional, a través de programas de asistencia técnica focalizada y programas continuos de capacitación municipales, sustentados en la categorización de cada municipio. Lo anterior implica la estructuración de un mecanismo de financiamiento de proyectos locales. En consecuencia, se necesita estructurar un marco institucional responsable de las competencias de descentralización y desarrollo local. Sumado a esto, se requiere de la regulación de los regímenes departamental y municipal para que, desde la coordinación del gabinete sectorial, se definan políticas, estrategias, planes y decisiones de inversión en el tema de descentralización.

La coordinación multidimensional y con un enfoque prospectivo tendrá la responsabilidad, entonces, de conducir la política general de descentralización y el secretario o secretaria de Estado de la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización (SEGOB) debe conducir los procesos de desarrollo a nivel municipal, así como los asuntos en el ámbito departamental de las gobernaciones políticas, para aquellas funciones claves que sobrepasan el nivel municipal de gobierno.

Para operativizar la descentralización, se debe reconocer el nuevo marco jurídico a través de la Ley de Descentralización, la cual requiere coordinar las instancias siguientes:

1. Comisión Especial para la Descentralización del Estado (CEDE)

2. Foro Consultivo de Descentralización (FCD)

3. Unidad Técnica de Descentralización (UTD)

En sentido general, se consideran tres niveles territoriales, con papeles y competencias claras, que deben conformar una red interinstitucional con enfoque sistémico, de gestión por resultados, por proceso:

NIVEL CENTRAL
Gobierno central
Unidades desconcentradas
Secretarías sectoriales
Academia

NIVEL REGIONAL
Regiones (Unidad Técnica Permanente Regional [UTPR])
Departamentos
Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)
Academia regional

NIVEL MUNICIPAL
Municipalidades
Mancomunidades
Sociedad civil
Sector privado
Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)

Por otro lado, el marco jurídico de la descentralización cuenta con instrumentos que deben ser analizados y armonizados con la visión de un país que se administra de forma descentralizada. Sin perjuicio de lo anterior, resulta urgente socializar las implicaciones de la recién aprobada Ley de Descentralización y el impulso de un nuevo marco jurídico de las municipalidades.

1 Cálculo de David Carías, con base en los informes de rendición de cuentas de las 298 municipalidades (en cuanto a los ingresos propios municipales).

2 Según el PCM-009-2018, las instituciones que conforman dicho gabinete son la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización (SEGOB); la Secretaría de Estado en el Despacho de Derechos Humanos (SEDH); la Secretaría de Estado en los Despachos de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional; el Instituto de la Propiedad (IP); el Instituto Nacional Agrario (INA); el Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH); la Empresa Nacional de Artes Gráficas (ENAG); el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT); la Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado (CEDE); la Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual, Comercial y la Trata de Personas en Honduras (CICESCT); la Comisión de la Reforma de la Administración Pública, Centralizada y Descentralizada; y el Comité Nacional de Prevención Contra Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes (CONAPREV).

Fuente: David Carías, La descentralización en Honduras, una tarea pendiente, (Honduras; PNUD, 2021), insumo preparado para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022

Con el propósito de tener una mirada más completa sobre la prospectiva y la institucionalidad que se requiere en países más pequeños como Honduras, se introduce la reseña 9 elaborada por Álvaro Cálix en *paper* aportado a este Informe de Desarrollo Humano.

Reseña 9 Condiciones para la institucionalización prospectiva en pequeños países en desarrollo como Honduras

En aras de impulsar procesos para la consolidación de la prospectiva y la planificación estatal en países como Honduras, es crucial tomar en cuenta las condiciones del país para optimizar esfuerzos a futuro, entre las que destacan las siguientes:

1. *Las iniciativas para elaborar visiones de futuro y planes estratégicos han sido esfuerzos aislados que no lograron sobrevivir a los cambios de gobierno, ya fueran de jefatura militar o formalmente democráticos.* Esto refleja una voluntad meramente coyuntural de las autoridades presidenciales, algo que de antemano ha limitado la sostenibilidad de los procesos. Si bien la institucionalidad —en el caso del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE) y la Secretaría de Planificación (SEPLAN)— logró sobrevivir varios periodos de gobierno, es evidente que las entidades involucradas sufrieron cambios drásticos en su orientación y prioridad dentro del aparato público, lo que, a la postre conllevó su debilitamiento sistemático hasta consumarse su desaparición.

   El *desafío* pasa por la continuidad efectiva de las instituciones y procesos, en una perspectiva de políticas de Estado, con la necesaria flexibilidad para adaptarlos a los cambios en el contexto.

2. *La mayoría de las iniciativas, salvo pocas excepciones, dependieron fundamentalmente de impulsos y recursos internacionales.* La consecuencia de este rasgo es una escasa apropiación,

convicción y asignación de fondos nacionales para concretar las imágenes de futuro y los planes resultantes.

El d*esafío* pasa por promover la demanda ciudadana y los pactos entre los actores políticos en pro de la anticipación y la construcción de futuros, a fin de que las autoridades políticas se sientan comprometidas a priorizar estas tareas en las funciones de gobierno. Los apoyos internacionales deberían ser complemento y no sustitutos de la voluntad política nacional. Por otra parte, la planificación de largo plazo debe tomar en consideración la adecuación del sistema fiscal para asegurar fondos suficientes, transparentemente asignados y gestionados, para financiar las grandes líneas de transformación del país.

3. *Desde los años cincuenta, los ejercicios de planificación de medio y largo plazo se inclinaron hacia una perspectiva economicista*. Pero, sobre todo, desde finales del siglo pasado, comenzó a aparecer con mayor peso la dimensión social y, más reciente, la ambiental.

   El *desafío* tiene que ver con incorporar la integralidad de las dimensiones societales en los procesos de planeación del desarrollo. Esto no supone negar el espacio de posibilidad para la prospectiva y la planificación sectorial o temática (pero incluso en estos casos debe conservar una visión multidimensional para dar cuenta de las interacciones entre sectores y dimensiones).

4. *Las funciones de planificación no se han logrado vincular efectivamente con los presupuestos públicos.* Tales prácticas evitan que el presupuesto se vincule a una visión de largo plazo, con transparencia e idoneidad en función del interés general. De igual manera, la trayectoria histórica muestra que las oficinas de planificación tienden a ser confinadas y aisladas de los principales centros de decisión gubernamental, lo cual contribuye a su precariedad institucional y a no incidir en la toma de decisiones.

   El *desafío* apunta a que los arreglos institucionales se hagan de modo tal que los procesos prospectivos y de planificación en general sean vinculados con la definición de políticas, programas y presupuestos de mediano y corto plazo.

5. *La participación ciudadana desde diferentes sectores y territorios ha sido más bien instrumental y no sustantiva en la definición de imágenes de futuro y prioridades de desarrollo.* Si bien en las últimas dos décadas se han observado esfuerzos para tomar en cuenta la participación ciudadana, el *desafío* pasa por incorporar la participación de la ciudadanía como un componente estratégico en las diferentes etapas del ciclo de planeación y de vinculación con las políticas públicas. Para ello, se requiere, entre otros factores, desarrollar capacidades y metodologías apropiadas para la consulta y la generación de acuerdos estratégicos entre el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad.

6. *En Honduras, no se ha otorgado a la función prospectiva la prioridad que merece dentro del sistema de planeación pública.* Formalmente, se identifica la creación de una unidad prospectiva en SEPLAN. La creación de esta unidad se puede considerar un paso importante para incluir la función dentro del sistema de planificación. Pero, como sucede con el conjunto del sistema, la intermitencia y la corta vida de las entidades afecta las opciones de desarrollo de la prospectiva estratégica.

El *desafío* en este campo pasa por interiorizar la importancia de la función prospectiva dentro de la planificación, que derive en la creación de un ecosistema institucional —en lugar de limitarse a crear una instancia marginal dentro del sistema público—. Se debería apuntar a la construcción de puntos de referencia (nodos) transversalmente localizados y debidamente coordinados en el interior del aparato estatal, pero con una amplia coordinación con la academia y la empresa privada, de tal manera que su enfoque no sea solo estatal, sino que tenga un mayor alcance en términos de desarrollo y de visión estratégica a nivel nacional. Esta institucionalización contribuirá a que los sistemas de planificación puedan enfrentar con mayor éxito los entornos de mayor complejidad, riesgo e incertidumbre.

7. *Las iniciativas para legitimar visiones de país y planes de nación no pueden prosperar si no se atienden las principales fracturas que obstaculizan la cohesión social.* La imagen de la Honduras de la tercera década del siglo XXI es una que refleja: (a) profundas fracturas sociales y territoriales, (b) altos niveles de desconfianza que impiden la acción colectiva de múltiples actores y (c) una conducción gubernamental ensimismada en la mantención y reproducción de su capital político y su proyecto de acumulación económica. Estos rasgos complican sobremanera los procesos de construcción participativa de un futuro compartido y próspero.

   El *desafío* pasa por asumir como condición necesaria los procesos de un diálogo social amplio debidamente facilitado, con capacidad de identificar y procesar los conflictos de interés entre los diferentes actores de la sociedad. Se trata de destrabar, en el corto plazo, las condiciones que imposibilitan acuerdos básicos en sociedades tan asimétricas como la hondureña.

Orientaciones para la institucionalización de la prospectiva estratégica

La consolidación de la prospectiva dentro de los sistemas de planificación pública no es un objetivo únicamente alcanzable para las potencias mundiales o los países con más altos niveles de desarrollo. Por supuesto que los contextos institucionales robustos favorecen el desarrollo de los estudios de futuro y su vínculo con la toma de decisiones. Sin embargo, pequeños países en desarrollo como Honduras podrían asumir el compromiso de establecer ecosistemas prospectivos, justamente como un pilar para construir trayectorias que marquen un parteaguas en la forma de conducción del Estado y en el bienestar de la población. El factor clave para avanzar en esa dirección, sin lugar a duda, pasa por un nivel consistente de voluntad y compromiso político para diseñar y poner en marcha el ecosistema prospectivo de carácter permanente, integral e interconectado.

Si la voluntad política no surge de las propias elites gobernantes, es necesario crear demanda ciudadana para que los actores políticos sientan presión o motivación por consolidar la prospectiva estratégica y el ciclo de planificación en general. Para ello es esencial introducir estos asuntos en el debate público y en la agenda social, a fin de ir generando un clima propicio para que los actores políticos asuman compromisos, ya sea como partidos postulantes a ejercer el gobierno o bien como gobiernos ya instalados.

Es crucial persuadir a la ciudadanía y, sobre todo, a los actores políticos de que pensar en función del largo plazo (políticas de Estado) no es incompatible con hacerse cargo de las crisis y urgencias cotidianas. Al contrario, una gestión basada en los retos estratégicos debería orientar con mejor tino las decisiones que se toman en el día a día. Ciertamente, varios de los dilemas que se plantean para confrontar ambos horizontes son falaces, mientras que en otras ocasiones pensar en función

del futuro ayuda a combatir las distorsiones o intereses sectoriales o que logran imponerse en el presente (véase cuadro R9.1).

Cuadro R9.1 Dimensión temporal de la acción política: ¿dilemas reales o falsos?

Prioridad en el corto plazo	Énfasis de largo plazo
Políticas de gobierno	Políticas de Estado
Atención de inmediato	Análisis prospectivo
Crecimiento económico	Desarrollo sostenible
Gestión de la crisis	Planificación para el desarrollo
Ciclo	Tendencia
Coyuntura	Estructura
Urgencia	Trascendencia
Mirada focalizada	Visión estratégica
Efecto en la próxima elección	Impacto en la próxima generación
Tasa de ganancia	Rentabilidad social
Especulación financiera	Formación de capital
Tecnología importada	Sistema de innovación y desarrollo

Fuente: Sergio Bitar, Jorge Máttar y Javier Medina, *El Gran Giro de América Latina: Hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente* (Cali: Universidad del Valle, 2021), 134

La prospectiva estratégica aporta un conjunto de herramientas que apoyan a cada uno de los niveles de planificación y de gestión en general, es decir en los niveles meta, macro, meso y micro (véase cuadro R9.2). Al integrarse en cada nivel de la gestión pública la exploración, el análisis, la anticipación estratégica y la construcción de futuros deseables, es posible lograr una gobernanza anticipatoria[1] multinivel. Así sería viable la emergencia de Estados resilientes y proactivos que promuevan la gestión en red y los ambientes colaborativos. Por estas y otras razones, los estudios de futuro no pueden considerarse un lujo o decorado dentro del ciclo de las políticas públicas; deberían ser un pilar fundamental en el quehacer de todo gobierno.

Cuadro R9.2 Articulación entre niveles de planificación: herramientas de gestión pública

Dimensión	Nivel	Herramientas de gestión	Apoyo de la prospectiva
Meta	Global	Competencias aplicadas para la alta dirección pública Construcción de agendas y compromisos multilaterales	Conversaciones estratégicas con actores sociales, debates públicos, cultura prospectiva, gobernanza global
Macro	Imagen objetivo Acuerdo Nacional Proyecciones macroeconómicas	Visión nacional Políticas de Estado Política general de gobierno arco plurianual de inversiones	Visiones de país Apoyo a decisiones estratégicas (efectos irreversibles, altos costos, altos impactos) Coordinación intertemporal

Meso	Sectorial	Lineamientos de política territorial	Desarrollo de sectores estratégicos
	Territorial	Plan de desarrollo territorial	Estrategias territoriales
Micro	Institucional	Plan de desarrollo institucional	Desarrollo de sistemas nacionales de planificación, capacidades institucionales
	Operativo	Presupuesto operativo	

Fuente: Javier Medina Vásquez, "El avance de la prospectiva en América Latina y el cambio de paradigmas de planificación para el desarrollo en el siglo XXI", Presentación, Universidad del Valle, Cali, Colombia, 10 de abril de 2014, https://es.slideshare.net/Ceplan/4-javier-medina-ceplan2014-ajustadas-01

Una vez interiorizada la necesidad de incorporar la prospectiva en las estructuras gubernamentales y estatales, conviene contestar a la pregunta: ¿qué tipo de arreglos institucionales y características principales debería tener el proceso de implantación de la prospectiva en las políticas públicas? Como se dijo antes, no existe un modelo o receta que calce para todos los países, pues hay que considerar al menos tres dimensiones particulares:

1. El contexto cultural de la sociedad en su conjunto: valores, comportamientos, importancia de la previsión en la actitudes y patrones de acción de la ciudadanía.
2. Las capacidades institucionales del sector público en general y de la planificación en particular.
3. Los problemas y desafíos prioritarios que quieren ser abordados desde la función prospectiva.

Sin perjuicio de lo anterior, la experiencia comparada ha permitido a los especialistas en los estudios del futuro identificar algunas acciones que se consideran beneficiosas para asegurar la buena marcha de los procesos de desarrollo institucional en el sector público. Se puede mencionar acciones y rasgos que abarcan dimensiones tales como la estructura institucional, los mecanismos de interacción y coordinación, los programas de formación y la vinculación con redes internacionales[2]. Algunos de estos son los siguientes:

1. *Contar con una oficina de prospectiva estratégica ubicada en el más alto nivel del gobierno.* A la vez, se pueden crear puntos de referencia en cada Secretaría de Estado que se coordinen con dicha oficina. Lo que se debe evitar es confinar unidades prospectivas en espacios institucionales en los que su labor queda atrapada por la lógica de compartimentos estancos.
2. *Involucrar y asignar roles a los otros poderes del Estado y a los órganos auditores en el ecosistema prospectivo*. En el caso del Poder Legislativo, podría ser conveniente la creación de una comisión parlamentaria de futuros que revise obligatoriamente informes prospectivos del gobierno y que realice análisis y propuestas de leyes desde una perspectiva en que se consideren los efectos de largo plazo.
3. *Promover la creación de instancias prospectivas en los gobiernos subnacionales.* Esto supone reconocer la importancia de la prospectiva territorial dentro de los focos de abordaje de los estudios de futuro.
4. *Crear espacios de coordinación interestatal para generar una mayor interacción del ecosistema.* Esto debería incidir en mayor pluralidad, integralidad de visiones y consolidación de una masa crítica estatal en prospectiva estratégica.

5. *Promover la creación de nodos/puntos de referencias y redes independientes de prospectiva en la sociedad civil*. Incluye universidades, centros de investigación y tanques de pensamiento que se dediquen sistemáticamente a realizar ejercicios prospectivos, divulgar los resultados y participar en los espacios de construcción de futuros, cuando sean convocados por las instancias gubernamentales, así como a concienciar a la población sobre la importancia de la prospectiva, entre otras funciones.

6. *Concebir la función prospectiva como un proceso continuo y en permanente retroalimentación con el ciclo de las políticas públicas.* Lo más importante es el aprendizaje permanente y el compromiso que se va logrando en el tiempo, lo que redundará en una mayor calidad de los aportes de los ejercicios de futuro a la gestión pública. Concentrarse en productos aislados es contraproducente, puesto que el estudio del futuro debe ser considerado una tarea continua de los gobiernos. Si bien solo se construyen visiones y planes de largo término cada cierto tiempo, la prospectiva contempla el análisis de futuro en forma permanente, a fin de identificar y anticipar fenómenos o señales que requerirán adaptar los planes y estrategias a las alertas prospectivas.

7. *Desarrollar programas de formación superior en prospectiva (enfoques y métodos).* El objetivo es contar con las capacidades humanas y las institucionales para llevar a cabo procesos y ejercicios con la calidad requerida, a fin de que los resultados sean tomados en cuenta por los tomadores de decisiones.

8. *Involucrarse activamente en redes globales y regionales de prospectiva*. Esta sugerencia es de especial interés para pequeños países en desarrollo como Honduras que cuentan con poca experiencia y recursos en este campo. La participación en estas redes le permitiría acceder al conocimiento acumulado, oportunidades de formación, asesoría e intercambio de experiencias, entre otros beneficios.

9. *Dedicar esfuerzos sistemáticos para articular la oferta y la demanda de prospectiva.* Entre otras acciones, es prioritario acercar a los tomadores de decisiones a los procesos prospectivos, e involucrarlos, en la medida de lo posible, en las diferentes etapas de los ejercicios de análisis y construcción de futuros. Solo mediante una compatibilización de una oferta de calidad y una demanda consistente del sector público se podrá vincular el pensamiento sobre el futuro con las decisiones del presente.

10. *Promover los procesos y ejercicios prospectivos a escala subregional*. Para pequeños países como los centroamericanos, es importante que los gobiernos, la sociedad civil y la cooperación internacional demanden y apoyen iniciativas de esta índole. Esto es necesario porque una buena parte de los desafíos críticos de países como Honduras y el resto de los del istmo cruza transversalmente todas las naciones.

1 La gobernanza anticipatoria alude a una "serie de estrategias flexibles y colaborativas que permiten a los gobiernos construir las capacidades necesarias, en etapas tempranas, para la toma de decisiones" (véase Laboratorio para la Ciudad, "Gobernanza anticipatoria".

2 Sergio Bitar, Jorge Máttar y Javier Medina, *El Gran Giro de América Latina;* Tuomo Kuosa, *Practising Strategic Foresight in Government: The cases of Finland, Singapore and the European Union,* RSIS Monograph No. 9 (Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2011), https://www.files.ethz.ch/isn/145831/Monograph19.pdf; Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Strategic Foresight for Better Policies. Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures* (October 2019), https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf; School of International Futures, "Practitioners in planning, strategy and policy for future generations," 2021, https://soif.org.uk

Fuente: Álvaro Cálix, "Importancia de la prospectiva como instrumento de planificación", documento presentado como insumo de trabajo para el

Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022

Eje estratégico 5: Políticas sociales inclusivas en protección social

Fundamento

Pese al crecimiento económico sostenido y al incremento del gasto en protección social durante 2010-2019, la informalidad laboral, la desigualdad de ingresos y las tasas de pobreza no registraron mejoras sustanciales. Esto indica que el actual sistema de protección social hondureño (que comprende tanto la seguridad social como los programas de asistencia social) no está cumpliendo sus objetivos, ya que, como muestran Ham y Membreño, cubre menos del 20 % de la población, y redistribuye.

En parte, esto se debe a que la protección social se caracteriza por una variedad desarticulada de programas contributivos y no contributivos para grupos específicos de la población, lo cual —como han advertido Santiago Levy[26], Andrés Ham y Sergio Membreño-Cedillo[27]— genera distorsiones en el mercado laboral, ya que grava al empleo formal y subsidia el trabajo informal; a su vez, esto ocasiona que haya más empleo informal y de baja productividad, y que se genere, además, un círculo vicioso de pobreza y desigualdad.

En otras palabras, estas distorsiones son generadas por la fragmentación del sistema de protección social que resulta tanto por las diferencias en la naturaleza de los beneficios como por aquellas en las fuentes de financiamiento (contribuciones con base en el salario o esquemas no contributivos focalizados financiados por impuestos generales).

Un sistema de protección social financiado completamente por la tributación general contribuiría a eliminar los incentivos para la informalidad laboral y garantizaría un acceso universal e inclusivo (basado en derechos y no en el tipo de inserción laboral).

Por tanto, se plantea la necesidad de:

1. Reconfigurar el marco de protección social para garantizar la unificación del sistema de protección social y la universalidad de sus beneficios en cinco componentes:
    - pensiones y jubilaciones,
    - atención en salud,
    - riesgo profesional por accidentes,
    - salario mínimo y
    - transferencias monetarias.
2. Diseñar el sistema de protección social y de cuidados unificado y universal (de implementación gradual y priorizada en los grupos vulnerables, con base en un enfoque de criterios multidimensionales para la selección y procesos de entrega digitales, cuando aplique; asimismo, que sea financiado mediante impuestos generales y que elimine el esquema de contribuciones basadas en el salario y la fragmentación).

26 Santiago Levy, *Good Intentions. Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico* (Washington, DC: The Brookings Institution, 2008).

27 Andrés Ham y Sergio Membreño-Cedillo, "¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?" *UNDP LAC Working Paper No. 21*, Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC, Marzo 2021, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/-cuan-efectiva-es-la-proteccion-social-en-honduras-.html

3. Crear y validar un registro de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad que recopile información socioeconómica y sobre otras variables claves del bienestar de la población, con base departamental y municipal, que sirvan de evidencia para la formulación, focalización y evaluación de políticas e intervenciones de protección social, con la participación de la ciudadanía a través de mecanismos participativos y de fácil acceso.

4. Iniciar un proceso de socialización sobre la estrategia y los mecanismos de protección social, su importancia y los beneficios para la sociedad en su conjunto.

La reseña 10 elaborada para el Informe de Desarrollo Humano 2022 por Andrés Ham presenta un proceso gradual para lograr la protección social universal.

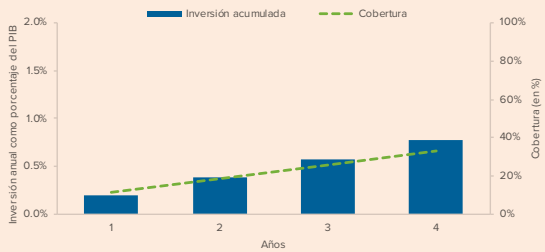
Reseña 10 Transitar hacia una protección social universal es un proceso gradual 2022-2030

Universalizar la protección social implica un costo alto. Sin embargo, mantener el rumbo actual perpetúa la desprotección y fomenta la desigualdad existente. La protección universal se puede alcanzar, de manera gradual, mediante la incorporación de beneficiarios, el uso de fondos existentes, la recaudación de fondos adicionales y el uso de diferentes medidas fiscales, tanto de aumento de recaudo como de mayores impuestos (véase gráfico R10.1)

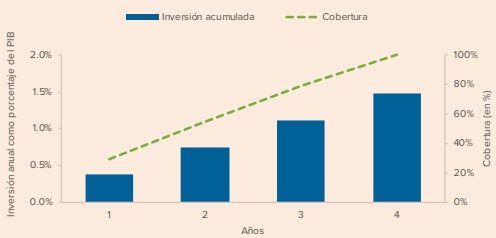
Gráfico R10.1 Cobertura y costos de la implementación gradual para pensiones universales

Horizonte temporal: 4 años

Opción 1: Adultos mayores de 67 años

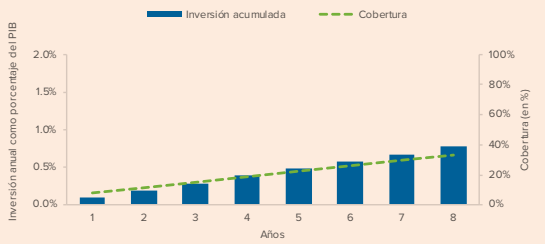


Opción 2: Adultos mayores en edad de retiro

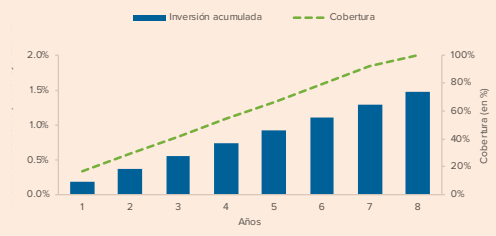


Horizonte temporal: 8 años

Opción 1: Adultos mayores de 67 años



Opción 2: Adultos mayores en edad de retiro



Fuente: Andrés Ham con datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (junio 2019), la ley y reglamento del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), y valores del PIB publicados por el Banco Central de Honduras

En materia de pensiones, se presentan dos opciones: la primera cubre a todas las personas adultas mayores de 67 años (opción 1); la segunda, a adultos mayores en edad de retiro: mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65 años (opción 2). El gráfico R10.1 muestra cómo se puede implementar ambas opciones gradualmente, bajo la consideración de dos horizontes: un periodo presidencial (4 años) y dos periodos presidenciales (8 años).

El gráfico muestra que un aumento gradual de la cobertura reduce los costos y suma beneficiarios. Bajo la opción 1 de pensiones universales para mayores de 67 años, una inversión anual de 0.193 % del PIB (alrededor de USD 48 millones anuales[1]), aumenta la cobertura de pensiones en 7.2 puntos porcentuales cada año. Bajo esta modalidad, en cuatro años se logra cubrir al 33.1 % de todos los adultos mayores en edad de retiro, al contar con un ingreso mensual de aproximadamente USD 20.3. En un horizonte de 8 años, la inversión anual ronda el 0.096 % del PIB (aproximadamente USD 24 millones) y aumenta la cobertura de adultos mayores con pensiones en 3.6 puntos porcentuales cada año. Se llegaría a la misma cobertura total en 8 años.

Bajo la opción 2, los costos son mayores, pero también la cantidad de adultos mayores protegidos. En 4 años, otorgar USD 20.3 mensuales a todos los adultos mayores en edad de retiro (más el mes decimotercero y el decimocuarto) implicaría una inversión de 0.370 % del PIB (unos USD 92.2 millones), pero aumentaría la cobertura en 25 puntos porcentuales anuales, llegando a cubrir eventualmente a todos los adultos mayores en edad legal de retiro en el país. En 8 años, la inversión anual se reduce a 0.185 % del PIB (alrededor de USD 46.1 millones) y la cobertura aumenta en 12.5 puntos porcentuales anuales hasta lograr la universalidad total.

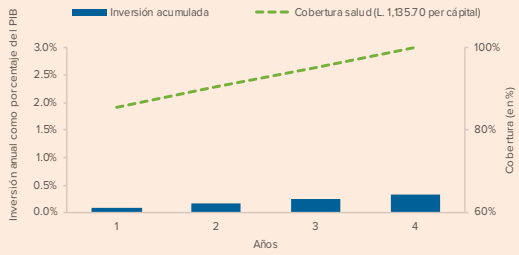
El gráfico R10.2 muestra el mismo ejercicio para las propuestas de universalidad en salud. La opción 1 corresponde a la cobertura de todas las personas con salud, bajo los valores per cápita del sistema de salud pública (USD 46.00 por persona). La opción 2 implica otorgar servicios de salud valorados en el monto que actualmente provee el IHSS a sus afiliados (USD 109.6 por persona). La primera requiere de una inversión anual de 0.081 % del PIB (alrededor de USD 20.1 millones) para alcanzar salud universal valorada en USD 46 millones para toda la población hondureña en 4 años. En 8 años, la inversión es 0.040 % del PIB o USD 10 millones anuales. La segunda opción tiene un costo mayor porque provee servicios valorados en USD 109.60 por persona. En 4 años, se necesita una inversión anual de 0.656 % del PIB (USD 163.5 millones) para proveer salud universal. En 8 años, el costo es 0.328 % del PIB o USD 81.7 millones.

Finalmente, el gráfico R10.3 muestra el mismo ejercicio, con respecto a extender el programa a todas las personas en pobreza extrema (opción 1) y en pobreza (opción 2). Se reitera que la segunda propuesta incluye a las personas en pobreza extrema y moderada. Debido a la gran cantidad de gente en condición de pobreza (41.7 % extremos y 64.7 % en total en 2019), los costos de convertir en un ingreso universal básico para la población pobre son altos. Extender en 4 años este programa a todas las personas en pobreza extrema requiere invertir 0.588 % del PIB (USD 146.4 millones); mientras que en 8 años tiene un costo de 0.294 % del PIB (USD 73.2 millones).

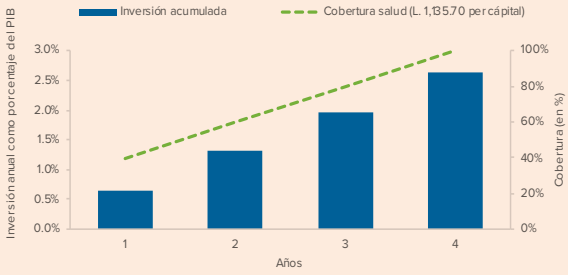
Gráfico R10.2 Cobertura y costos de la implementación gradual para salud universal

Horizonte temporal: 4 años

Opción 1: USD 46.00 por persona

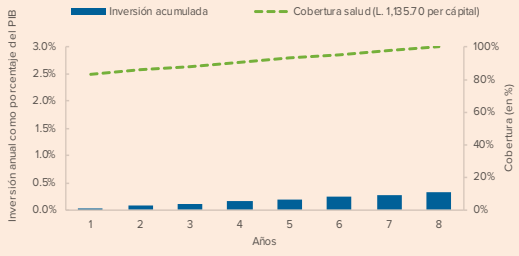


Opción 2: USD 109.60 por persona

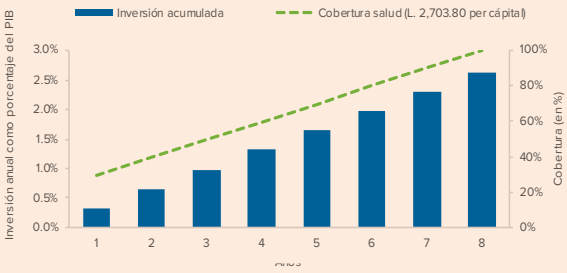


Horizonte temporal: 8 años

Opción 1: USD 46.00 por persona



Opción 2: USD 109.60 por persona



Fuente: Andrés Ham con datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (junio 2019), la ley y reglamento del IHSS, y valores del PIB publicados por el Banco Central de Honduras

Proveer un ingreso básico universal a todas las personas bajo la línea de pobreza moderada es más costoso, pues requiere de un esfuerzo anual de 0.94 % y 0.47 % del PIB en 4 y 8 años, respectivamente. El costo monetario sería de USD 233.9 millones anuales en 4 años y de USD 117 millones en 8 años para proveer USD 405.2 anuales a toda la población pobre en Honduras.

En total, las propuestas presentadas representan un esfuerzo fiscal entre 1.2 % y 2.3 % del PIB en 4 años y entre 0.60 % y 1.15 % del PIB en un horizonte de 8 años. Financiar este esfuerzo adicional requiere tomar varias medidas fiscales: aumentar los niveles de recaudación actuales (por medio de la eliminación de exoneraciones y la reducción de la evasión).

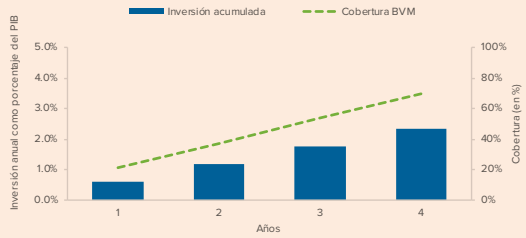
Sin embargo, vale resaltar que una reorganización de la protección social hacia la universalidad reduce los incentivos perversos bajo el sistema actual y puede aumentar los ingresos fiscales directos e indirectos. A continuación, se exploran posibles escenarios para financiar estos gastos.

El esfuerzo requerido para transitar hacia una protección social universal en Honduras requiere una inversión considerable, pero los recursos se pueden obtener de varias fuentes. Primero, se deben mantener los niveles de gastos actuales. Segundo, se debe mejorar la recaudación actual para evitar la pérdida de ingresos por evasión y reducir el gasto tributario. Finalmente, se pueden contemplar reformas fiscales o aumentos en ciertos tipos de impuestos directos e indirectos.

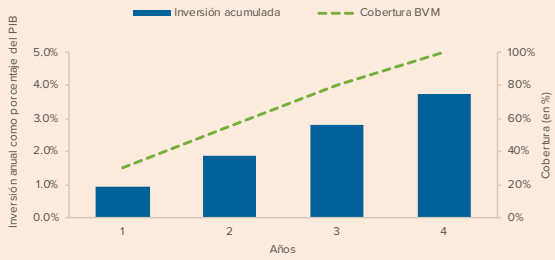
Gráfico R10.3. Cobertura y costos de la implementación gradual para ingreso básico universal

Horizonte temporal: 4 años

Opción 1: Pobres extremos

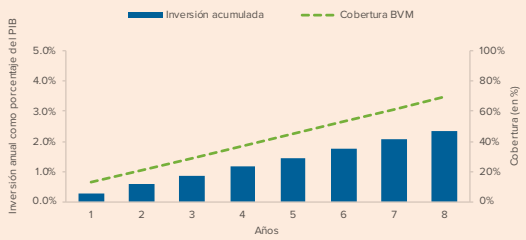


Opción 2: Pobres extremos y moderados

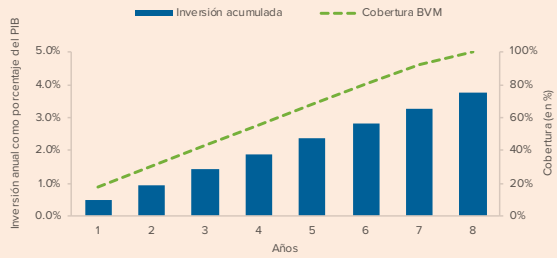


Horizonte temporal: 8 años

Opción 1: Pobres extremos



Opción 2: Pobres extremos y moderados



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (junio 2019), la ley y reglamento del IHSS, y valores del PIB publicados por el Banco Central de Honduras

El esfuerzo requerido para transitar hacia una protección social universal en Honduras requiere una inversión considerable, pero los recursos se pueden obtener de varias fuentes. Primero, se deben mantener los niveles de gastos actuales. Segundo, se debe mejorar la recaudación actual para evitar la pérdida de ingresos por evasión y reducir el gasto tributario. Finalmente, se pueden contemplar reformas fiscales o aumentos en ciertos tipos de impuestos directos e indirectos.

Los costos totales de universalizar la protección social con las propuestas planteadas oscilan entre 4.79 y 9.21 por ciento del PIB. Sin embargo, ya existen recursos que se invierten en los rubros de protección social y reducción a la pobreza. En pensiones, se provee el Programa del Adulto Mayor mediante gasto del 0.001 % del PIB. En salud, el Gobierno invierte 1.44 % del PIB para atención en primer y segundo nivel. En materia de reducción de pobreza, se invierte el 0.207 % del PIB en las transferencias del Bono Vida Mejor y 0.87 % del PIB mediante el Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza. En total, ya se contaba con recursos que sumaban 2.513 % del PIB, lo cual implica que es necesario recaudar en total entre 2.27 % y 6.7 % adicional.

Es fundamental no solo mantener este nivel de gasto, sino también conseguir recursos adicionales. Gradualmente, el esfuerzo adicional es menor, ya que se deben recaudar entre 0.57-1.67 % del PIB para alcanzar la universalidad en 4 años y entre 0.28 % y 0.84% en 8 años.

A través del uso de datos del Servicio de Administración de Rentas (SAR) para 2019, el cuadro R10.1 muestra los principales ingresos y gastos tributarios del Estado hondureño durante ese año y presenta dos escenarios que contemplan diversas fuentes de financiamiento. En el 2019, se recaudó USD 4,353.54 millones de cinco fuentes: impuestos directos (incluye el impuesto sobre la renta), impuesto sobre ventas, aporte al patrimonio vial (ACPV), impuestos a importaciones y otros ingresos.

El mismo cuadro muestra el gasto tributario, que es "la ausencia de recaudación, consecuencia de un tratamiento impositivo diferente o excepcional dada una estructura de referencia de un impuesto o un sistema tributario"[2], es decir, los ingresos que se dejan de percibir por exoneraciones y regímenes tributarios especiales.

Cuadro R10.1. Propuestas para financiar gradualmente una protección social universal

	Ingresos actuales		Ingresos adicionales Escenario 1		Ingresos adicionales Escenario 2	
	USD (millones)	% PIB	USD (millones)	% PIB	USD (millones)	% PIB
Ingresos totales	4,353.54	17.47%	226.19	0.91 %	452.38	1.82 %
Directos	1,430.38	5.74%	71.52	0.29 %	143.04	0.57 %
Impuesto sobre ventas	1,737.88	6.98 %	43.45	0.17 %	86.90	0.35 %
ACPV	572.55	2.30 %	0	0.00 %	0	0.00 %
Importaciones	181.28	0.73 %	0	0.00 %	0	0.00 %
Otros	431.45	1.73 %	26.98	0.11 %	53.96	0.22 %
	0		0		0	
	0		0		0	
Gasto tributario	1,684.88	6.76 %	84.24	0.34 %	168.49	0.68 %

Fuente: Elaboración equipo IDH a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (junio 2019) e información del Servicio de Administración de Rentas para 2019

Las propuestas que plantea este documento para financiar las medidas de protección social universal priorizan mejorar la recaudación actual y solo en última instancia aumentar impuestos. Se estima que, debido a la evasión fiscal, se recauda un 55 % de lo que debería percibir el fisco, equivalente a 9.7 % del PIB[3]. Eliminar completamente la evasión fiscal podría costear las medidas de protección social propuestas aquí, pero subir el recaudo es un proceso gradual. También, se considera replantear algunas exoneraciones y regímenes especiales. Es importante darle seguimiento periódicamente al costo fiscal de los beneficios e incentivos tributarios otorgados a los beneficiarios de exenciones y exoneraciones a fin de determinar si los mismos están siendo efectivos. Eliminar la segmentación de la protección social debería aumentar el recaudo de impuestos directos e indirectos al generar empleo e impulsar el consumo[4].

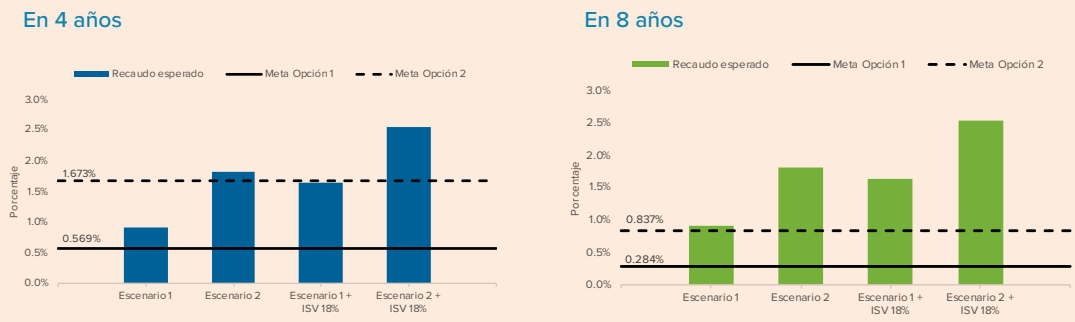
Finalmente, se puede contemplar el aumento de las tasas marginales de impuestos: sea a la renta, quizás bajo un esquema como el presentado por González de Alba, Castañón y Ordoñez[5]; al impuesto sobre ventas; y a los impuestos a productos potencialmente nocivos a la salud como el alcohol, las gaseosas y los cigarrillos, bajo las mejores prácticas para mejorar su aplicación y uso[6].

Entonces, se presentan dos escenarios. El primero simula un aumento en recaudación modesto y el segundo, un incremento moderado. El escenario 1 contempla una reducción en la evasión fiscal del impuesto sobre la renta, de 5 % anual; un aumento del recaudo en el impuesto sobre ventas, de 2.5 %; un incremento a los impuestos al alcohol, las bebidas gaseosas y los cigarrillos, del 25 %; y una reducción de las exoneraciones y regímenes especiales, de 5 % anual. El segundo escenario asume una reducción en la evasión del impuesto sobre la renta, de 10 %; un aumento en recaudación del impuesto sobre ventas, del 5 %; un aumento a los impuestos al alcohol, las bebidas gaseosas y los cigarrillos, del 50 %; y una reducción del gasto tributario, del 10 % anual.

Bajo el primer escenario, se recaudaría anualmente 0.908 % del PIB, mientras que en el segundo se incrementarían los ingresos del Estado hondureño en 1.816 % del PIB. Estos recursos son suficientes para costear las propuestas en la opción 1 de protección social universal en 4 y 8 años, ya que se requiere una inversión de 0.57 % y 0.284 % anual, respectivamente. Para la opción 2, que es más generosa en cobertura de pensiones, salud y transferencias a la población en pobreza, el escenario 1 es insuficiente si se considera un horizonte de 4 años, pero es alcanzable en 8 años.

Aparte de lo anterior, ambos escenarios se simulan con un incremento en el impuesto sobre ventas. En la actualidad, algunos productos pagan el 15 % y otros el 18 % sobre el valor agregado. Al tomar el valor de USD 907.3 millones recaudados del impuesto sobre ventas a una tasa de 15 %, cada incremento en un punto porcentual del impuesto sobre ventas recaudaría alrededor de USD 60.7 millones adicionales o 0.243 % del PIB. Es decir, aumentar de 15 % a 18 % el impuesto sobre ventas recaudaría un 0.728 % adicional de ingresos. El hecho de sumar este incremento a los escenarios 1 y 2, muestra que es posible costear la protección social universal en ambas opciones con un excedente. Esto se ve en el gráfico R10.4, que muestra los umbrales necesarios para financiar las medidas en la opción 1 (línea sólida) y opción 2 (línea punteada).

Gráfico R10.4 Escenarios de recaudación para costear la protección social universal



Fuente: Elaboración Equipo del Informe de Desarrollo Humano, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (junio 2019), la ley y el reglamento del IHSS, los valores del PIB publicados por el Banco Central de Honduras e información de ingresos y gastos tributarios del Servicio de Administración de Rentas (SAR) para 2019

1 Los montos en USD (dólares de los Estados Unidos) en esta reseña se basan en el documento *Propuestas para transformar la protección social hacia un sistema universal de manera gradual en Honduras,* de Andrés Ham. El documento original presenta las cifras en lempiras. Según el Banco Central de Honduras, la tasa de cambio promedio para 2019 era de 24.6801 por USD 1.00 (ver https://www.bch.hn/estadisticos/GIE/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=%7B90EEBD7C-D458-446A-AB96-FF39D6D7CB00%7D&file=Precio%20Promedio%20del%20D%C3%B3lar%20-%20Serie%20Mensual.xlsx&action=default). Debido a la conversión y al redondeo de las cifras, hay una pequeña variación en las sumas convertidas.

2 Secretaría de Finanzas (SEFIN), *Proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos de la República, Ejercicio fiscal 2021* Tomo X: Gasto Tributario (Honduras: Secretaría de Finanzas, 2020), 4.

3 ICEFI, 2021

4 Santiago Levy, Rewarded Efforts: *The Elusive Quest for Prosperity in Mexico* (Washington: Inter-American Development Bank [IDB], 2018).

5 Alba de González, A. H. Castañón y Víctor Ordoñez, *Resultados del modelo de micro simulación del ISR y transferencias, con la EPHPM. Reporte para el PNUD* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021).

6 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL*), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19* (LC/PUB.2021/5-P), (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [2021]).

Fuente: Tomado de Andrés Ham, *Propuestas para transformar la protección social hacia un sistema universal de manera gradual en Honduras*, documento de política pública presentado como insumo de trabajo para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022

Eje estratégico 6: Política económica para el desarrollo humano sostenible

Fundamento

El sistema tributario es regresivo, la evasión fiscal elevada y la presión tributaria por arriba del promedio de Centroamérica, pero abajo del de América Latina y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los costos de cerrar la brecha de protección social y mejorar los niveles de la educación y la salud (tanto en cobertura como en calidad, lo cual incluye también el avance tecnológico a través de una actualización y transformación digital en el sector educativo público) son elevados.

Lo anterior hace necesaria una profunda reforma fiscal que se oriente a una mejor eficacia de los recursos, mayor transparencia y mejores resultados en la inversión y el gasto público. Esta reforma debe centrarse en mejorar la equidad, la eficacia, la transparencia de la política tributaria y la priorización del gasto público en tres dimensiones esenciales del desarrollo humano: la protección social, la educación y la salud. Para ello, se propone:

1. La construcción concertada de reformas fiscales con diferentes actores, bajo la consideración de unas finanzas públicas sanas y orientadas al desarrollo humano (revisión de las exoneraciones, combate a la evasión y elusión fiscal, y flujos financieros ilícitos, entre otros temas), y la coordinación/armonización de políticas públicas en la dimensión económica, social y ambiental. Asimismo, resulta clave para los procesos de concertación de reformas fiscales avanzar en los esfuerzos que buscan velar una mayor eficiencia del gasto público mediante los avances en el combate a la corrupción, la adecuada focalización de los programas sociales y la promoción de ahorros institucionales, entre otros.

2. Repensar la política fiscal como instrumento para desincentivar las actividades económicas ambientalmente nocivas y para promover aquellas amigables con la regeneración de los ecosistemas naturales y la reducción de las vulnerabilidades.

3. Diversificación de la matriz de generación de electricidad, buscando maximizar la participación de fuentes renovables locales con un enfoque sostenible para el crecimiento económico socialmente responsable y la lucha contra el cambio climático. Asimismo, se debe tomar las medidas para el aumento en la eficiencia y de la transparencia de la cadena de la industria eléctrica, desde la generación hasta el uso final de la energía. El desarrollo sostenible del sector eléctrico y energético en general debe asegurar que el bien común prevalezca.

4. Honduras necesita intensificar los esfuerzos para vencer la brecha de acceso a electricidad a nivel nacional y el elevado consumo de leña, sobre todo en las regiones aisladas con los menores niveles de acceso a servicios básicos, poniendo en marcha un plan de acción para el acceso universal a la electricidad y la sustitución de leña por soluciones más eficientes o limpias.

5. Apoyar las iniciativas de transición energética consideradas en los energy compacts presentados en junio 2021 ante el Diálogo de Alto Nivel de Energía y que constituyen elementos claves para un plan nacional de descarbonización.

6. Diseño y puesta en marcha de un plan de acción integral para la reducción del riesgo ante desastres y crisis, con el fin de aumentar la resiliencia socioambiental, especialmente de las comunidades con mayor índice de vulnerabilidad a los efectos del cambio climático.

7. Promover soluciones innovadoras para el financiamiento del desarrollo humano sostenible. En tal sentido, una práctica exitosa recomendable para Honduras sería impulsar la emisión de Bonos Soberanos de desarrollo sostenible, bajo el marco de bonos ODS para reducir las brechas financieras, y las inversiones públicas y privadas en los sectores estratégicos: educación (ODS 4), gestión del agua (ODS 6), salud (ODS 3), transporte ecológico (ODS 9 y ODS 11), control de la contaminación (ODS 11), gestión de los recursos naturales (ODS 13 y 15) y energía verde (ODS 7). En relación con lo anterior, la gobernanza, la gestión y transparencia, la evaluación de impacto y la rendición de cuentas para la emisión de bonos debieran ser guiados por estándares internacionales para maximizar su impacto y garantizar su éxito.

8. Para lograr una gobernanza efectiva y un desarrollo sustentable de la gestión del agua es fundamental medir, expresar y reconocer su valor, e incorporarlo a los procesos de toma de decisiones. Es también clave promover un enfoque territorial en la gestión de cuencas.

9. Promover la creación de un centro de prospectiva, independiente y con un equipo multidisciplinario, a fin de analizar la evolución de las grandes tendencias económicas, sociales y ambientales a nivel global, el futuro de la demanda para promover las innovaciones y generar las adaptaciones y transformaciones necesarias, así como identificar oportunidades y riesgos para el país, entre otros. De particular importancia será la participación de la academia y el sector privado para formar talentos en aquellas áreas de mayor potencial de desarrollo para Honduras. Los hallazgos de este equipo debieran informar el desarrollo de políticas públicas y las grandes apuestas estratégicas nacionales.

En esta propuesta estratégica de políticas económicas para el desarrollo humano incluimos la visión que debe ser considerada sobre las industrias extractivas. El recuadro 18 presenta el modelo extractivo con sus limitantes y potencialidades, y qué hacer, como un desafío importante para economías como la hondureña, basadas fuertemente en el sector primario exportador y en las industrias extractivas. Este es un desafío, como ya ha sido referido, pero también da la oportunidad de repensar y reorientar la política económica hacia el desarrollo. En el recuadro 18 se presentan las limitantes y potencialidades de la industria extractiva, en el sentido de un nuevo modelo de gobernanza y con una normativa comun del medio ambiente.

Recuadro 18 El modelo extractivo: limitantes y potencialidades

El extractivismo puede definirse como la extracción intensa o en altos volúmenes de recursos naturales, sin procesar o con procesamiento limitado, y destinados a la exportación[1].

Como expone el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021[2]:

"La extracción agresiva de recursos en zonas con debilidades institucionales ha cobrado un precio muy alto sobre los ecosistemas de la región. La región ha perdido casi el 13 por ciento de su superficie forestal en las últimas tres décadas.

> [...] La deforestación y la degradación de los bosques son resultados interrelacionados de complejos cambios en el uso de la tierra. Varios factores económicos, tecnológicos, culturales, demográficos e institucionales han sido generalmente identificados como motores de la dinámica de estos cambios. La expansión agrícola, las actividades extractivas ilegales y la expansión de la infraestructura son algunos de los principales motores directos. La ilegalidad se manifiesta en al menos dos maneras relacionadas con la gobernanza y la falta de recursos monetarios: (1) la extracción ilegal directa de recursos en los territorios y (2) las maniobras ilegales para obtener permisos o concesiones para desarrollar actividades que dan lugar a la deforestación o degradación de los bosques. En los dos escenarios, los agentes locales que intentan detener las intervenciones ilegales en sus zonas han sido objeto de ataques violentos. La prevalencia de la pobreza en las comunidades locales puede agravar la destrucción del medio ambiente, especialmente si la población local encuentra en estas actividades, legales o ilegales, una oportunidad para generar ingresos. Aunque la lucha política contra el cambio climático ha abierto la posibilidad de abordar este último aspecto, hacer frente a las sinergias perjudiciales que subyacen a la deforestación y la degradación de los bosques es más complejo y requiere de una gran variedad de intervenciones.
>
> [...] El PNUD ha apoyado a los países a lo largo y ancho de la región en el proceso de diseño e implementación de políticas y medidas para reducir la deforestación y gestionar los bosques de manera sostenible. Esto ha contribuido a la mitigación del cambio climático, creando simultáneamente condiciones propicias para un crecimiento inclusivo que cierre las brechas económicas, sociales y ambientales en el camino hacia el desarrollo sostenible. Esto incluye la asignación de recursos para la implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales (PSA) y programas de gestión forestal comunitaria. Los esquemas PSA se distinguen de otros programas de transferencias monetarias en la medida en que priorizan la conservación ambiental sobre la reducción de la pobreza como objetivo principal[3]. Aun así, los esquemas PSA bien diseñados tienen el potencial de proteger los recursos ambientales al tiempo que mejoran las condiciones de vida de las comunidades pobres de las zonas rurales".

1 Eduardo Gudynas, Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de los recursos naturales, 2013, Observatorio del Desarrollo No. 18. Centro Latinoamericano de Ecología Social. https://ambiental.net/wp-content/uploads/2015/12/GudynasApropiacionExtractivismoExtraheccionesOdeD2013.pdf; José Seoane, Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de nuestra América en: Revista Theomai núm. 26. Segundo semestre de 2012.

2 FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación). 2020. Global Forest Resources Assessment 2020: Main Report. Roma: FAO. https://doi.org/10.4060/ca9825en citado en PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe, 2021, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html

3 Wunder, Sven. 2013. "When Payments for Environmental Services Will Work for Conservation". CIFOR Conservation Letters, en PNUD, 2021.

Fuente: PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, 2021, 258, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html

Eje estratégico 7: Política de transformación digital (eje transversal)[28]

Fundamento

La dinámica del escenario mundial se centra en la intensificación de la transformación digital como un medio para facilitar el desarrollo humano. En ese sentido, la propuesta recoge elementos centrales de la transformación digital con un enfoque multidimensional y transversal orientado a optimizar y acelerar el desarrollo humano, con criterios tanto para la gestión pública como para la actividad privada. Estos elementos se integran en políticas, regulaciones, aplicaciones e instituciones. La participación de las agencias de cooperación internacional es clave.

Las propuestas estratégicas son:

1. Realizar una evaluación de las aptitudes digitales del país y de las instituciones y sus actores.
2. Diseñar e implementar una política nacional de transformación digital que, además de la conectividad, invierta en la adquisición de dispositivos para plataformas educativas y en la formación de las competencias digitales para los estudiantes y maestros.
3. Coordinar, a nivel nacional, recursos e iniciativas con las agencias y organismos de cooperación internacional para apostar a la transformación digital y el desarrollo de las TIC en Honduras, incluyéndolos en programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, tanto a nivel local como nacional.
4. Crear una estrategia participativa para la reducción de la brecha digital, tanto de capacidades como de infraestructura, que potencie y haga viable la transformación digital. A su vez, impulsar un programa nacional de formación y capacitación en competencias digitales y mediáticas para toda la población. En esta estrategia se puede potenciar, además, el desarrollo de medios de comunicación comunitarios y públicos con un enfoque cultural y educativo.
5. Abordar las pérdidas de aprendizaje por el impacto de la pandemia en la educación, por medio de programas de recuperación que requerirán: (a) combinación de instrucción remota e híbrida, y acceso a conectividad estable y tecnologías digitales; (b) formación de maestros y maestras del estudiantado.
6. Diseñar e implementar un plan integral de transformación digital de las instituciones del Estado, en colaboración con el sector privado, la sociedad civil, la academia y la ciudadanía, que incluya diferentes etapas y proyectos piloto que pueden ser replicados a escala nacional, e invertir en la capacitación de competencias digitales de funcionarios y servidores públicos.
7. Asegurar la protección de la integridad personal para evitar abusos de la concentración de información personal en poder del gobierno o corporaciones privadas.
8. Aprovechar avances digitales para la simplificación de procesos y mecanismos de transparencia, y democratizar el acceso a servicios.

28 Ver Luis José Benítez, "Análisis de transformación digital. Una propuesta de desarrollo multidimensional en Honduras" (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), 75. Documento preparado para el Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022 y publicado en la Colección de desarrollo para la transformación, del PNUD.

9. Aprovechar el reciente proceso de identificación digital de la ciudadanía liderado por el Registro Nacional de las Personas (RNP), para garantizar interoperabilidad de las instituciones del Estado, y así mejorar la eficiencia, seguridad y acceso, y simplificar los servicios públicos, racionalizar.

En el presente diagrama 24 se presenta una visión integral de la transformación digital para Honduras.

Diagrama 24 Transformación digital con un enfoque multidimensional

Fuente: Equipo Informe de Desarrollo Humano Honduras con base en José Luis Benítez, "Análisis de transformación digital. Una propuesta de desarrollo multidimensional en Honduras", preparado para el Informe de Desarrollo Humano Honduras y publicado en la *Colección desarrollo humano para la transformación,* PNUD, 2022

Una conexión funcional entre la trasformación digital con un enfoque multidimensional se da en el área de la ciencia, la tecnología y la innovación. Benjamín Falck plantea la necesidad de transformar la agricultura y la seguridad alimentaria fundamentada en la innovación. La trasformación digital como elemento facilitador del desarrollo tiene ese alcance multidimensional. La reseña 11 ilustra esa poderosa relación.

Reseña 11 Seguridad alimentaria, desarrollo y protección ambiental: un futuro para Honduras basado en la ciencia, tecnología en innovación

Por Benjamín Falck Zepeda, Senior Research Fellow, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) [1]

Los sistemas alimentarios han jugado un rol crítico en asegurar la seguridad alimentaria. Se han logrado avances significativos que incluyen la reducción de la proporción de personas que padecen de hambre, desnutrición y prevalencia en retrasos en el crecimiento infantil. Sin embargo, se cuenta con evidencia de que estos logros se están revirtiendo debido a las interacciones con las crisis existenciales de salud, sostenibilidad y gobernanza. La creciente inseguridad alimentaria interactúa y se acentúa con la degradación ambiental y de la biodiversidad, e involucra niveles insostenibles de emisiones de gases de efecto invernadero y el consecuente impacto en la huella de carbono de la agricultura.

Se presenta una oportunidad única de solucionar muchos de los problemas de los sistemas alimentarios y contribuir a objetivos de desarrollo humano más amplios, incluida la distribución equitativa de la riqueza, el empleo y el empoderamiento de la mujer. Para apuntalar este futuro promisorio, se hace necesaria una transformación hacia lo que se denomina la "agricultura 4.0". Esta es una agricultura inteligente, que busca la intensificación sostenible, que usa tecnologías transformativas y que asegura el acceso justo a los productores más pobres o vulnerables. La agricultura 4.0 dependerá sustancialmente de las innovaciones basadas en la ciencia y la tecnología sostenibles[2]. Invertir en esto es crítico para el desarrollo sostenible de Honduras.

Seguridad alimentaria y ciencia, tecnología e innovación

La ciencia, la tecnología y la innovación son factores determinantes necesarios, pero no suficientes para cumplir con los cuatro pilares de la seguridad alimentaria: la estabilidad, la disponibilidad, la accesibilidad y la utilización de los alimentos[3]. El reporte del Índice Global de la Innovación 2020[4] muestra que existe una relación positiva entre la innovación, el desarrollo, la ciencia y la tecnología, y la seguridad alimentaria[5]. Las inversiones en investigación y desarrollo agrícola han demostrado un retorno económico elevado[6] y la mejora de la productividad agrícola a nivel global[7]. Es crítico asegurar las inversiones en investigación y desarrollo, y la innovación en el sector agrícola para afianzar la productividad y la seguridad alimentaria.

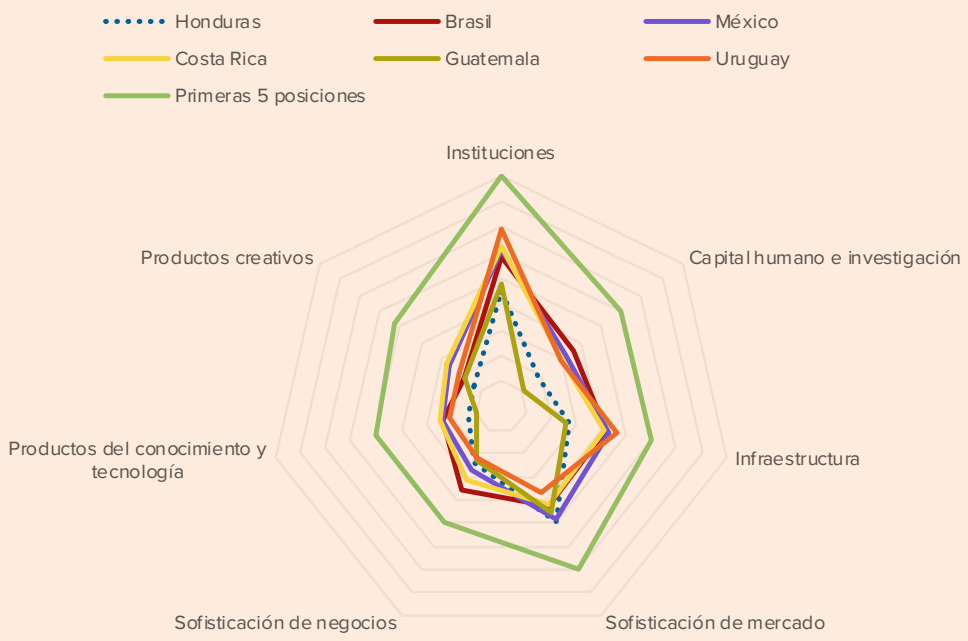
De acuerdo con el Índice Global del Hambre (Global Hunger Index 2020), la situación del hambre y la inseguridad alimentaria en Honduras es moderada. Este y otros indicadores de la seguridad alimentaria muestran un panorama que, si bien ha tenido cierto progreso, se mantiene precario. La vulnerabilidad alimentaria en Honduras se debe especialmente a la fragilidad de las políticas y acciones con las que Honduras puede enfrentar al cambio climático y las limitantes de los factores institucionales que restringen la productividad agropecuaria en el país.

Situación de la investigación y la innovación, sostenibilidad alimentaria y desarrollo

Tal como nos muestra el gráfico a continuación, la situación de la innovación en Honduras es bastante limitada. Según los datos del reporte del Índice Global de Innovación en que se basa el gráfico

R11.1, Honduras tiene debilidades y fortalezas con respecto a países referentes de la región, como Brasil, y deficiencias severas con respecto a los cinco países líderes en innovación a nivel global.

Gráfico R11.1 La situación de la innovación en Honduras



Fuente: Tomado de Cornell University, INSEAD, and WIPO, *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?* (Ithaca, Fontainebleau, and Geneva: 2020), https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf

Tal como se muestra el cuadro R11.1, las inversiones en investigación agrícola en Honduras, en términos del índice de intensidad del ASTI[8] son la mitad relativa a las de Brasil. La inversión total en investigación agrícola en términos constantes es 50 %, la de Guatemala, y 22 % lo invertido por Costa Rica. Este cuadro también muestra una cantidad insuficiente de investigadores agrícolas equivalentes a tiempo completo, unido a que apenas un 6 % cuenta con un doctorado. Esto se traduce en una capacidad reducida para implementar investigación agrícola avanzada. Es importante acotar que apenas un 14 % de estos profesionales son mujeres, y un poco más de un tercio es mayor de 50 años. Es crítico incrementar la participación de la mujer en la investigación agrícola y la inversión en la preparación de investigadores agrícolas a mediano y largo plazo para reemplazar a los que entrarán a la edad de retiro formal.

Cuadro R11.1 Inversiones y capacidades humanas de la investigación agrícola en Honduras

País	Índice de intensidad de investigación del ASTI (promedio 2007-2016)	Inversión total en investigación agrícola (millones constantes en dólares PPP 2011)	Investigadores agrícolas totales (ETC)	Investigadores (proporción del total, equivalente a tiempo completo (ETC), %)		
				Con Ph. D.	Femenino	Mayores de 50 años
Brasil	0.92	2,704	5,869	73	37	44
Costa Rica	0.46	37	242	14	34	53
Guatemala	0.32	16	142	10	20	42
Honduras	0.48	8	88	6	14	34
México	0.49	710	3,967	47	25	55
Uruguay	0.61	77	372	26	41	36

Notas.

El índice de intensidad de investigación del ASTI toma en cuenta factores múltiples, incluida la inversión en investigación y desarrollo relativo y ajustado para determinantes relevantes, expresado con respecto al del Brasil en el 2015.

Los datos de investigadores para Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son del 2012; para el resto de países, son del 2013.

Los datos de inversión en términos constantes y ajustados por diferencias en paridad de capacidad de compra (PPP) están expresados en dólares internacionales constantes de 2011.

Fuente: Agricultural Science and Technology Indicators (ASTI) 2021, ASTI database, IFPRI

Propuestas de políticas y acciones para la seguridad alimentaria en el contexto hondureño[9]

A continuación, se describen brevemente algunas propuestas de políticas y acciones para contribuir a resolver la seguridad alimentaria en colaboración con y basada en el sistema de innovación y alimentario agrícola en Honduras.

1. *Invertir en la mejora sustancial del sistema de innovación nacional.* Tal como muestra el Índice de Innovación Global 2020, Honduras tiene una serie de fortalezas que es importante utilizar, así como debilidades que es importante resolver, en particular las instituciones y la gobernanza.

2. *Incrementar la inversión en el sistema de ciencia, tecnología e innovación, y extensión agrícola.* Basado en el estudio de innovación en Honduras, es importante desarrollar el marco contextual y un ambiente propicio para un mayor uso de tecnologías agrícolas. Esto implica mejorar significativamente la gobernanza del sector agrícola y de las instituciones públicas.

3. *Crear mecanismos para facilitar la asociación público-privada en proyectos de investigación agrícola*. Esta recomendación abarca a la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA), el Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico (CURLA), la Universidad Nacional de Agricultura (UNA) y otras organizaciones del sector privado y público, nacionales e internacionales.

4. *Promover mejora de los mecanismos de transferencia de tecnología agrícola.* Revitalizar el Sistema Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agroalimentaria (SNITTA), o algún mecanismo semejante de coordinación entre el sector público y privado.

5. *Promover el incremento en las colaboraciones y alianzas estratégicas con centros internacionales y de países avanzados en la investigación agrícola.* Apuntalar colaboraciones con centros internacionales como los del sistema del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola (CGIAR, por sus siglas en inglés) (véase www.cgiar.org) o en sistemas avanzados (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria [EMBRAPA] en Brasil o el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA] en Argentina).

6. *Aplicar políticas innovadoras del financiamiento a la investigación.* Implementar políticas de promoción de los fondos concursables como los de FONTAGRO y otros mecanismos innovadores de financiamiento.

7. *Invertir en temas puntuales de investigación críticos.* Invertir en investigación y desarrollo y diseñar políticas de riego y manejo de la irrigación, drenajes y el manejo de reservorios del agua, resiliencia de la agricultura al cambio climático, y de la sanidad e inocuidad alimentaria.

1 Se agradece las contribuciones de Alejandro Nin-Pratt y Eugenio Díaz Bonilla del IFPRI a esta reseña.

2 Es importante acotar que las innovaciones van más allá de la tecnología. Las innovaciones políticas e institucionales también son fundamentales, ya que pueden ayudar a solucionar problemas del contexto y el entorno sociocultural, político y de prioridades afines.

3 FAO, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages* (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003; FAO, "Secretariat contribution to defining the objectives and possible decisions of the World Summit on Food Security", 2009.

4 Cornell University, INSEAD, and WIPO, *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?* (Ithaca, Fontainebleau, and Geneva: 2020). https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf

5 United Nations Commission on Science and Technology for Development (UNCTAD), *The role of science, technology, and innovation in ensuring food security by 2030* (New York and Geneva: 2017), https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstict2017d5_en.pdf

6 Julian M. Alston, Philip G. Pardey, and Xudong Rao, *The Payoff to Investing in CGIAR Research* (SoAR Foundation, 2020); Keith O. Fuglie and Paul W. Heisey, Economic Returns to Public Agricultural Research (United States Department of Agriculture Economic Research Service [USDA], 2020).

7 Keith Fuglie, Madhur Gautam, Aparajita Goyal, and William F. Maloney, *Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture* (Washington, DC: World Bank, 2020).

8 Siglas en inglés para Indicadores de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (Agricultural Science and Technology Indicators [ASTI]).

9 En esta sección se incluyeron insumos del reporte no publicado de Díaz-Bonilla et. ál., *Aspectos generales de una visión estratégica y propuesta de políticas e inversiones para el desarrollo agropecuario, el desarrollo rural/territorial integral y la seguridad alimentaria y nutricional (SAN),* de 2019.

Eje estratégico 8: Política de igualdad de género (eje transversal)[29]

Fundamento

En Honduras, las brechas de género constituyen una de las formas de desigualdad más enraizadas en la sociedad, que afectan en particular a las mujeres y las niñas (más de la mitad de la población). Esta realidad se convierte así en uno de los principales obstáculos para el progreso social y democrático del país (una correlación negativa entre Índice de Desigualdad de Género y el Índice de Democracia Global).

En este contexto, la apuesta por un avance sustancial hacia la igualdad de género, como catalizador central para el logro del ODS 5 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, podría además contribuir a generar un círculo virtuoso entre la igualdad de género y los ejes de un Estado de derecho: justicia efectiva para todas las personas, seguridad y paz, y democracia real y legítima.

Entre las principales conclusiones se destacan las siguientes:

1. En Honduras existe un reconocimiento de los derechos de las mujeres y las niñas, reflejado en la adopción de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y en la adecuación y la armonización de esos compromisos con el derecho nacional. Este ha sido un proceso político y social complejo que ha tomado más de seis décadas (desde 1955, con el derecho de las mujeres al sufragio) y con un hito histórico, a partir de la CEDAW (1980), en cuanto a la protección de los derechos de las mujeres, como referencia en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y con el impulso de la agenda política de las mujeres desde ese periodo.
2. Los logros en desarrollo humano no se han traducido suficientemente, a nivel nacional, en una mejora de la calidad de vida de todas las personas.
3. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) promedio muestra, a nivel nacional, un avance importante en las últimas dos décadas, posicionando así a Honduras como un país de desarrollo humano medio. O sea, se observan logros importantes en las capacidades básicas, principalmente en los resultados en el acceso a la educación básica y de atención primaria en la salud, e ingreso promedio per cápita (según las dimensiones de este índice).
4. El IDH de mujeres y hombres demuestra que este avance en el desarrollo humano ha sido sistemáticamente desigual entre unas y otros en las últimas dos décadas, con una clara desventaja para las mujeres y las niñas. Esta tendencia se refleja también a nivel del territorio (departamental).

Por tanto, se recomienda lo siguiente:

1. En el marco del Estado de derecho, la gobernanza efectiva, potenciar la participación de las mujeres en espacios de toma de decisión y aumentar las capacidades de las instituciones para incorporar la perspectiva de género a nivel nacional y local.
2. Potenciar las capacidades de la nueva Secretaría de Asuntos de la Mujer, asegurando que cuente con los mecanismos y recursos adecuados para implementar su mandato.

29 Carolina Ávalos, *Análisis de desigualdad, género e institucionalidad en Honduras* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), 115. Preparado para el Informe de Desarrollo Humano de Honduras 2022 y publicado en la Colección de desarrollo humano para la transformación del PNUD.

3. Contribuir a la actualización periódica de los Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades como instrumento para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y asegurar un sistema de protección social y cuidados, derechos laborales de mujeres remuneradas y no remuneradas que garanticen la consecución del ODS 5 y el cumplimiento de la Agenda 2030.

4. Asegurar el acceso a oportunidades de justicia para las mujeres como catalizador de la inclusión socioeconómica y de convivencia pacífica libre de violencias mediante políticas públicas de prevención y atención. Integrar la violencia contra mujeres y niñas, y el femicidio, como un asunto de seguridad ciudadana, así también se enfatiza la relevancia de incidir en el más largo plazo en los cambios de normas sociales y nuevas masculinidades, la promoción de los derechos humanos y la cultura de paz. Impulsar las transformaciones institucionales del sector de justicia y de seguridad.

5.5. Condiciones y criterios políticos para la implementación de las propuestas estratégicas fundamentadas en el Estado de derecho

La agenda ciudadana de propuestas se ha construido con varios aportes elaborados a lo largo de la construcción del Informe de Desarrollo Humano. En primer lugar, se involucró a liderazgos más inclusivos que proporcionaron sus contribuciones: jóvenes en las dimensiones nacional, regional y local, mujeres y representantes de poblaciones afrodescendientes e indígenas del país, diversas organizaciones de base y líderes comunitarios, locales y departamentales. Segundo, se crearon espacios de sociedad civil con una base nacional (Consejo consultivo) y regional (Espacios de desarrollo humano). Tercero, se contó la participación de practicantes del desarrollo, como técnicos y analistas, con experiencia en el país (grupo técnico de desarrollo humano, prospectivo y estadístico). Asimismo, se ha tomado en cuenta la perspectiva de organizaciones con exigencia y legitimidad en derechos humanos y medio ambiente.

En el diagrama 25 se muestra cómo se articuló y desarrolló el proceso. Un aspecto tan importante como los contenidos es la construcción del Informe de Desarrollo Humano que, como proceso, define el principal valor del conjunto de las propuestas presentadas.

5.5.1. Una visión estratégica de nación en un mundo complejo, volátil y de incertidumbre

En la sección primera, se presentan tres tendencias del escenario internacional con implicaciones profundas para una nación como Honduras. Primero, los cambios climáticos y los desequilibrios sociales generados, que son sinérgicos. Segundo, las profundas implicaciones tecnológicas y de la transformación digital. Tercero, la reconfiguración de los poderes mundiales.

En ese contexto es que la definición y el alcance del Estado hondureño requiere manejarse y, consecuentemente, la necesidad de una visión estratégica para un Estado moderno con capacidades multidimensionales, a fin de adaptarse y superar los desafíos del escenario internacional ya descrito. Se persigue un Estado que incorpore, diseñe y desarrolle elementos de planeación para el desarrollo, la prospectiva, la innovación tecnológica y la capacidad de gestión.

Diagrama 25 Fundamentos de un acuerdo para la transformación 2022-2030[30]

EJES Y PROPUESTAS ESTRATÉGICAS: AGENDA CIUDADANA PARA LA TRANSFORMACIÓN 2022

Características

Visión de largo plazo (prospectiva)
Enfoque multidimensional
Enfoque integral
Inclusión
Legitimidad y confianza
Ciudadanía activa
Mecanismo de seguimiento efectivo
Liderazgo transformacional

Fundamentos (contrato social)

Transformación del Estado (eficiencia, transparencia e innovación)

Políticas económicas inclusivas

Reconstrucción de la confianza ciudadana (instituciones, liderazgo, nación)

Ciudadanía es parte central de la construcción de acuerdos

Justicia como fundamento de la paz

Equidad y sostenibilidad ambiental

Hito del bicentenario

¿De dónde venimos?

- 200 años de historia
- Rezagos estructurales
- Pérdida de confianza
- Cuestionamiento de la clase política, liderazgos e institucionalidad
- Desesperanza
- Predominio del caudillismo
- Multicrisis

¿A dónde vamos?

- Oportunidad
- Bono demográfico
- Rol de los jóvenes
- Eficiencia estatal
- Estado de derecho pleno e inclusivo
- Esperanza y futuro

Ejes estratégicos

- Estado de derecho (fundamento)
- Políticas económicas
- Políticas sociales
- Políticas de Medioambiente y resiliencia

Propuestas

- Nacional
- Territorial (+diáspora)
- Local/municipal
- Comisión de seguimiento de propuestas

1821 — 2022 — 2030

Temporalidad

Fuente: Equipo Informe de Desarrollo Humano Honduras

En ese panorama, los acuerdos entre el Estado y la ciudadanía no deben limitarse al compromiso abstracto y general de ejecución. En los mismos acuerdos, la ciudadanía debe lograr que el Estado se comprometa a:

1. Asignar los recursos financieros, jurídicos y técnicos para ejecutar las propuestas y políticas.
2. Establecer los tiempos de ejecución del proceso entero y de cada una de sus etapas, en el marco de un plan.
3. Ejecutarlas con eficacia y transparencia.
4. Rendir cuentas en forma periódica, ante la ciudadanía, sobre tal ejecución.

30 Véase análisis de los escenarios internacionales en el capítulo 1 (sección primera) y el trabajo de análisis del sector externo realizado por Gustavo Fernández para este Informe de Desarrollo Humano.

5. Facilitar y apoyar las veedurías y auditorías sociales.

6. Poner a disposición de las instancias de seguimiento ciudadano toda la información que estas le requieran sobre la gestión de las propuestas y políticas públicas, en forma transparente.

7. Atender las observaciones sobre la ejecución que la ciudadanía, a través de sus instancias de seguimiento, le formule, para ejecutar las adiciones, enmiendas y cesaciones que los órganos de seguimiento ciudadano muestren, en forma racional y transparente, que sean necesarias.

Establecidos estos compromisos por parte del Estado, es factible iniciar y mantener el monitoreo ciudadano. Tales compromisos son las condiciones necesarias para un eficaz seguimiento que contribuya al logro de los propósitos que guían las propuestas y políticas públicas.

En la agenda para la transformación se necesita generar el espacio para la definición de prioridades de país desde la ciudadanía, pero en consenso con todos los sectores nacionales, como se indica tanto en el apartado 5.1 de este capítulo, así como en la ampliación contenida en el marco conceptual y metodológico del Informe de Desarrollo Humano[31]. Sumado a esto, con el propósito de ilustrar y clarificar la ruta a seguir, se necesita precisar los siguientes elementos:

- Las políticas públicas son la expresión de intereses, demandas ciudadanas y necesidades de los sectores organizados, incluidos el gobierno, la empresa privada, la sociedad civil, la academia y los mismos partidos políticos.

- La necesidad de precisar las prioridades estratégicas del país es apremiante. Es claro que, ante una multicrisis, hay que enfrentarla globalmente. Pero incluso bajo ese principio, es necesario saber por dónde se inicia el proceso de transformación en el sentido de responder a los problemas estructurales identificados.

- Esa ruta estratégica es tanto política como técnica, y debe ser clarificada y comunicada a los actores vinculados a la resolución de los problemas priorizados y de las propuestas estratégicas definidas.

- Es esencial que en el conjunto de propuestas estratégicas que se ha presentado en este informe se precise esa ruta que debería iniciarse con los temas político-institucionales, pero que simultáneamente se aborden en una visión de largo plazo. Las propuestas estratégicas identificadas ameritan comenzarse cuanto antes, aunque su desarrollo e implementación es de mediano y largo plazo.

- Por lo tanto, es esencial definir las prioridades de corto plazo —sobre todo cuando se ha instaurado un nuevo Gobierno— para cuatro años y la visión que llevará a Honduras al 2030 (visión más de mediano plazo).

- Este informe ha presentado 8 ejes estratégicos y de los cuales 2 son trasversales, con aproximadamente 50 propuestas de recomendaciones de políticas para implementar.

- El marco de una visión estratégica multidimensional que ha sido definido en la sección primera y que se ha mantenido en el resto del documento es esencial para encontrar salidas efectivas

31 PNUD, *Marco conceptual y metodológico del Informe de Desarrollo Humano* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022).

a esa multicrisis. De hecho, sin manejar esa visión multidimensional, no hay manera de resolver plenamente los problemas estructurales del país y los coyunturales que se han generado en los últimos dos años con el COVID-19 y el impacto de los huracanes Eta e Iota.

5.6. El camino que sigue para que la Honduras imaginada sea posible

Con el propósito de avanzar hacia la Honduras imaginada y que es posible, esta idea se articula en el capítulo de propuestas estratégicas ya esbozado, es decir ahí se exponen las características y el liderazgo necesarios para llevarlas a cabo. Además, se hace necesario desarrollar y fortalecer una ciudadanía activa, crítica y propositiva, que aporte en la construcción de una nueva nación. Para ello, es necesario generar las condiciones que faciliten su articulación en la dimensión local, regional y nacional. En ese sentido, la ciudadanía activa es el fundamento para la transformación, como se plantea en el siguiente subapartado.

5.6.1. Ciudadanía activa como fundamento para la transformación[32]

Es necesario fortalecer el desarrollo y las capacidades de las instituciones para ejecutar una política inclusiva. Los ciudadanos deben dejar de ser extraños a la institucionalidad o meros usuarios de esta, para convertirse en cogestores.

La institucionalidad pública debe abrirse a la ciudadanía y facilitar su involucramiento en áreas como: emisión de criterios, participación y seguimiento.

Acciones estratégicas:

- Fortalecer las acciones ciudadanas iniciadas desde la segunda parte del siglo XX, en sindicatos, organizaciones campesinas, empresas asociativas y cooperativas de reforma agraria, patronatos comunales urbanos, junto a las nuevas expresiones de las organizaciones de la sociedad civil actuales. En concreto fortalecer el rol activo de la ciudadanía y las capacidades ciudadanas (como conciencia y pensamiento crítico). En esencia, construir una ciudadanía pensante, crítica, propositiva, con identidad y valores.

- Desarrollar campañas sistemáticas e integrales para concienciar los valores de una cultura democrática y de derechos humanos. Es un proceso de largo alcance, pero necesario para cambiar la sociedad hacia el bien común y el camino ético, tal como se define en el apartado de la inicial de este capítulo.

- Formar una generación de liderazgos sociales, económicos y políticos con ética, compromiso y bien común que sean quienes asuman las responsabilidades de conducción del Estado, la sociedad y la economía.

- Empoderar a la ciudadanía en sus derechos, que cada persona los conozca, a partir de ellos, puedan formular propuestas ciudadanas tanto en el nivel local como en el nacional.

- Fortalecer las capacidades ciudadanas locales y crear estructuras sólidas de participación, ase-

32 Basado en el documento de Ramón Romero, *Integración de propuestas para la agenda ciudadana* (Honduras: 2021), insumo preparado ara el Informe de Desarrollo Humano 2022, una visión sintetizada de las diferentes propuestas de los sectores de la sociedad que plantea los elementos de fortalecimiento de la ciudadanía.

gurando y aportando a la formación de la ciudadanía para que sepan elegir gobernantes y representantes que ejerzan sus funciones con legitimidad.

- Impulsar la educación ciudadana en las organizaciones comunales de base, mediante la participación de la ciudadanía en el nivel municipal, local y comunitario, en espacios como las comisiones de transparencia, patronatos, juntas de agua y comités diversos, entre otros.

- Fomentar la participación de los hondureños y hondureñas en el exterior, en las iniciativas en pro del desarrollo nacional, como votantes en elecciones libres y limpias, y, sobre todo, como sujetos activos que suman sus conocimientos, habilidades y contactos a los esfuerzos de transformación, y que, desde diferentes continentes y países, muestran interés y compromiso para que Honduras supere de modo soberano sus profundos rezagos.

5.6.2. Seguimiento e incidencia a propuestas estratégicas[33]

Para ejecutar las transformaciones nacionales que Honduras requiere, se necesita pasar de un país de individuos a un país de ciudadanos. Es necesario que la ciudadanía decida cambiar la realidad actual, que desarrolle visiones alternativas de la realidad, que pueda imaginar un mundo que está mejorando y cómo será en 10, 20 y 50 años, que encuentre vías diferentes para tener un futuro distinto, mejor en todas las dimensiones de la vida y para todas las personas. El tema no es cómo encajar en la realidad actual, sino cómo cambiarla. De lo que se trata es de tener formas distintas de ver el mundo y de actuar en él.

La condición más necesaria, aunque no suficiente para ejecutar acciones efectivas de incidencia, es lograr una ciudadanía empoderada. Se trata de asumir, de manera consciente. Las personas, en su calidad de ciudadanas, necesitan entenderse a sí mismas como el primer poder, con capacidad de construir una nueva república participativa.

Lograr el empoderamiento ciudadano en la vida pública es un proceso complejo en el cual se avanza en medio de múltiples obstáculos. Es una construcción que implica transformación. La ciudadanía se hace a sí misma y se empodera dentro de las tareas transformadoras. No se trata de lograrlo por la acción de agentes externos a la misma, para que luego inicie su incidencia transformadora. Más bien es ejecutando tal tipo de incidencia, pasando de niveles más limitados a otros más decisivos, como la ciudadanía se autoconstruye, se empodera.

En el contexto de la Honduras actual, esta es una tarea compleja pero no imposible. Hoy el país está sumido en una crisis aguda y múltiple. Se vive la ausencia de liderazgos transformadores en las distintas dimensiones de la vida nacional. La propia ciudadanía participa de la condición precaria y vulnerable de toda la sociedad.

En tales condiciones, se hace más necesaria en Honduras una ciudadanía organizada, independiente, crítica y propositiva, capaz de movilizarse y de construir instancias confiables en la sociedad civil. Estas características posibilitarán los avances del empoderamiento ciudadano integral.

Entre los desafíos que corresponde a la ciudadanía enfrentar para hacerse a sí misma, se señalan en esta parte del presente documento algunos que se estiman de importancia estratégica. Cada uno está articulado con los demás, formando una totalidad única.

33 Según Ramón Romero, *La estrategia de incidencia ciudadana y la viabilidad de las propuestas ciudadanas* (Honduras: 2021), insumo preparado para el Informe de Desarrollo Humano de Honduras 2022.

El empoderamiento ciudadano debe propiciarse en los dos grandes niveles: en la dimensión nacional y en la regional y local. Las ciudadanías locales y regionales necesitan lograr su beligerancia creciente. Además, la relación entre lo regional y local con lo nacional debe ser orgánica. No son compartimientos aislados sino partes de la misma totalidad. Lo nacional debe asumirse en las regiones, y los asuntos regionales y locales deben alimentar la perspectiva nacional.

Para ejercer una incidencia efectiva, la ciudadanía necesita presentar propuestas construidas con base en información empírica, estudios e interpretaciones correctas de la realidad. Las cifras, los datos, los hechos y las teorías sociales en que se funden las propuestas marcarán la diferencia respecto a las opiniones, los prejuicios y los criterios infundados con que se suele intervenir y actuar en los temas políticos, económicos y sociales. La fundamentación empírica y teórica de las propuestas permite establecer su contextualización, correcto diseño y formulación, el señalamiento de su impacto en la construcción del futuro y de escenarios prospectivos.

La construcción de propuestas objetivas y sistemáticas requiere de un trabajo intelectual, de investigación académica profunda y permanente. Para ello, la ciudadanía necesita vincularse con instituciones que tienen capacidades para el estudio al servicio ciudadano. En Honduras, varios institutos de investigación ya están o pueden estar ejecutando su actividad de análisis y estudio en relación con el interés público y ciudadano. Entre estos, puede mencionarse al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) y otros de investigación en diversas áreas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), el Foro Social de la Deuda Externa (FOSDEH), el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC-SJ), el Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD) y el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA). También, en el plano internacional, la ciudadanía puede acudir al Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y diferentes organismos del sistema de Naciones Unidas, especialmente al PNUD, por su liderazgo en la cooperación al desarrollo.

Las propuestas ciudadanas así formuladas deben presentarse a todo el país, a los distintos sectores económicos, políticos y sociales, de manera contundente, clara y frontal. Honduras necesita que su ciudadanía le formule propuestas de importancia estratégica para su transformación, en las cuales se pueda confiar y que unan a diversos sectores en tareas comunes. Esta actuación puede ser más efectiva que la tradicional firma de acuerdos políticos.

Un elemento decisivo más para hacer incidencia ciudadana efectiva es tener aliados externos. Gran parte de los problemas de diverso tipo que se enfrentan y las propuestas que la ciudadanía formula son de naturaleza mundial o regional. La acción conjunta entre ciudadanos de distintos países se torna necesaria. También es indispensable la acción conjunta en el caso de problemas de dimensión local o nacional, para los cuales la solidaridad internacional con frecuencia es vital. Por ambas razones, es esencial la construcción de una amplia red de acción conjunta, local, nacional e internacional[34].

Para la preparación de la estrategia de incidencia, es exigido construir consenso y unidad alrededor de los puntos de la agenda ciudadana.

34 En la línea del pensamiento teórico y práctico del pensador y teólogo Tomas Merton (quien plantea que los problemas mundiales tienen un sustento local y que los problemas locales deben ser también referidos y solucionados desde la parte internacional, de tal manera que vivimos en un mundo interdependiente), no hay problemas mundiales y locales; ambos subsisten y se alimentan. Véase cita en el artículo de Sergio Membreño Cedillo, *Desarrollo humano, ética y ciudadanía en un mundo globalizado* (Honduras: PNUD, 2004), 13.

La ciudadanía debe seleccionar los temas prioritarios, económicos, sociales, políticos y ambientales para formular la agenda ciudadana de incidencia.

Cada uno de estos temas requiere satisfacer dos condiciones: importancia estratégica para el país y viabilidad. Además, estar interrelacionados, no aislados ni eclécticos. Los tres grandes retos que deben asumir los puntos de la agenda ciudadana son: Estado de derecho, cambio climático y desigualdad en un contexto de pandemia.

Además de seleccionar los temas prioritarios de la agenda, la ciudadanía debe convocar para la incidencia a liderazgos de distintos sectores, que gocen de credibilidad, base social, respaldo técnico y capacidad de interlocución con sectores políticos, para elaborar una agenda conjunta.

Para hacerlo eficaz, el contrato social debe incluir acciones estratégicas que puedan ser exigidas por la ciudadanía. Si no se incluyen, el contrato social se convierte en un mecanismo de reparto de poder sin ir más allá de esto.

A través del contrato social, se pretende conectar a los políticos con los problemas reales que la ciudadanía enfrenta. Estas dificultades desplazan a las de otro tipo, que son solo del interés de los políticos o de estos y los grupos fácticos.

En el pacto deben contenerse, además de los temas negociados, elementos de medición, temporalidades de cumplimiento y mecanismos de seguimiento.

Al ser el pacto una negociación sobre el futuro, el Gobierno actual puede orientar con liderazgo y participar. Además, la perspectiva gubernamental es siempre inmediata y puede ser parcial. Pero allí el aporte ciudadano complementa, esclarece y da sentido al camino en busca de la transformación. Esta perspectiva puede también estar influida por intereses particulares de grupos fácticos que ejercen influencia sobre el Gobierno.

5.6.3. La Honduras imaginada es posible

A partir de los problemas estructurales y rezagos socioeconómicos del siglo XX más las dificultades coyunturales, el COVID-19 y los huracanes Eta e Iota de los últimos dos años es que se genera, amplía y profundiza una multicrisis que implica la necesidad de tener un planteamiento multidimensional, inclusivo, integral y prospectivo, a fin de enfrentar esos desafíos y transitar hacia una transformación profunda del país.

En ese contexto, el rol del Estado es fundamental para diseñar e implementar políticas públicas con las características que han mencionado. Sin un Estado de derecho pleno, no es posible alcanzar las transformaciones que el país requiere, las cuales solo son viables con liderazgos que sean consecuentes con esos rasgos ya enunciados. Por lo tanto, los liderazgos transformadores, multidimensionales, con visión de futuro, con ética y con un enfoque inclusivo son necesarios.

No hay otra manera para dar pasos en la dirección correcta y con la celeridad que la multicrisis plantea a Honduras. En este panorama, es fundamental el rol de las personas jóvenes y las mujeres para la construcción de una ciudadanía activa responsable, que aporte y lleve a los liderazgos políticos en la línea que el país demanda. En ese escenario, se perfila un conjunto de principios esenciales para la implementación y la participación de la ciudadanía y de los actores clave del desarrollo (gobierno, sociedad civil, empresa privada y academia), a fin de alcanzar transformaciones nacionales profundas sostenibles y eficaces. Los principios se describen a continuación.

1. Prerrequisitos de la transformación

El entorno complejo por los efectos del COVID-19 en una sociedad más polarizada por el escenario político del país y con un espacio reducido de oportunidades de desarrollo hace impostergable que la nación cuente con una visión integradora, elevada eficiencia en la gestión pública, unidad de todos los sectores de la sociedad y ética de los liderazgos políticos, empresariales y sociales del país. Estos elementos son un prerrequisito para la transformación humana y espiritual.

2. La gente, riqueza de la nación

La agenda a favor de las personas vulnerables y más pobres es la base del desarrollo humano y la gobernabilidad. Incluye mujeres, jóvenes, niñez, pueblos indígenas y afrodescendientes. La respuesta a la crisis requiere de un pacto social integrador o pacto del bicentenario, a fin de cambiar la dinámica entre Estado, empresarios y sociedad, centrado en la transparencia, la lucha anticorrupción y el fortalecimiento de la democracia. Más que su modernización, se trata de la transformación del Estado. En este pacto, el funcionamiento del Estado de derecho y el apoyo hacia la política social emergen como rectores de la gestión pública orientada al bienestar y la seguridad de la población, y deben ser repensados como elementos principales de transformación. No debe haber una agenda económica y otra social. Se trata de una sola agenda: la del desarrollo, y las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad están en el centro.

3. Prioridad nacional: reducir las desigualdades

Se requiere de una visión integral del desarrollo humano con un enfoque multidimensional. En esta línea de pensamiento, existen tres elementos relacionados al considerar la respuesta a la crisis del país. Primero, fortalecer la educación y la salud integral como bien público. Segundo, repensar la protección social inclusiva como un derecho humano fundamental consistente con la justicia, la convivencia y la dignidad humana, a fin de reducir desigualdades en el corto y mediano plazo. La protección social universal como política pública debe de responder a los más pobres y vulnerables en el territorio. Tercero, la política económica, especialmente la fiscal, debe reorientarse para financiar el déficit social estructural y de empleo que afecta a la población históricamente excluida.

4. Tiempo de imaginar con una mirada de futuro

Las prioridades de desarrollo inmediatas de esta multicrisis deben emprenderse con la mirada puesta en el futuro. La gestión de desarrollo será afectada por las decisiones que el país tome. Es esencial una nueva mirada sobre viejos problemas. Se necesita imaginar nuevas posibilidades y hacer un llamado colectivo por la transformación. Los doscientos años de historia en un caminar sinuoso de aprendizaje que, como sociedad, se debe valorar con integridad y humildad, a fin de superar los errores que han alejado a Honduras del desarrollo, la justicia y la paz.

5. El poder de la esperanza[35] y el liderazgo transformador

El bicentenario es un tiempo de reconstruir una Honduras transformada, de unir esfuerzos y de buscar en el amor, en la solidaridad y en el servicio los principios vivos de un liderazgo renovador en la gestión pública y en la actividad privada. Es imprescindible desestructurar el caudillismo político, herencia histórica y transgeneracional de esos dos siglos que quedan atrás. La sociedad hondureña debe forjar una nueva generación centrada en el liderazgo transformador que la ciudadanía demanda. El poder de la esperanza es creer que lo imposible es posible.

6.. Aporte a la patria

El nuevo Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022, centrado en el Estado de derecho, es una contribución al país después de diez años de no elaborarse. Con humildad, se considera un esfuerzo comprometido de académicos, intelectuales, empresarios, obreros, campesinos, líderes sociales, mujeres, jóvenes, niñez, pueblos indígenas, afrodescendientes y migrantes. El propósito es que este informe sea un instrumento de esperanza para la ciudadanía y un aporte en el tiempo del bicentenario: la Honduras imaginada.

7. La Honduras imaginada

La oportunidad de construcción colectiva y compromiso por una Honduras transformada está a la vista: la Honduras imaginada. El tiempo que se vive es desafiante, pero abre nuevas posibilidades y convoca a guiarse por la esperanza y pequeñas luces en un panorama sombrío, para iluminar y soñar que es posible construir una nación transformada. En este viaje, hombres y mujeres jóvenes son parte de los cambios que vienen. El bicentenario es un hito histórico, pero también es un reencuentro con el futuro: un caminar hacia la tierra prometida. Lo que la ciudadanía hondureña construya ahora es un legado para sus hijos e hijas, y para la descendencia de ellos y ellas. Todos tienen los mismos derechos, lo cual es el fundamento de la paz. Sin justicia no habrá paz, y sin paz no habrá futuro. Poetas insignes ya afirmaban que la verdadera riqueza de las naciones son los seres humanos, como por ejemplo Turcios, en su “Oración del hondureño”; Alfonso Guillén Zelaya, en “Lo esencial”; Clementina Suárez, en “Con mis versos saludo a las generaciones futuras”; y Roberto Sosa, en “Los pobres”.

8.. La Honduras transformada: reencuentro y reconciliación.

Este es un espacio de construcción colectiva[36]. Se ha hecho referencia a la historia de Honduras no como pasado sino también como fundamento del presente y de la actual Honduras, proyectando con imaginación la Honduras futura, la Honduras que es posible con el apoyo y el compromiso de todos los hondureños, en un reencuentro y una reconciliación, pero también con la visión estratégica adecuada en relación con un Estado con capacidades multidimensionales y la construcción

35 A lo largo de la construcción del Informe de Desarrollo Humano, se ha destacado fuertemente tanto el concepto de la esperanza como el de liderazgo transformador. En relación con el concepto de esperanza, ver las referencias a Ernst Bloch, *El principio esperanza* (Madrid: Editorial Trotta, S. A., 2004), obra seminal y clásica en la cual se conceptualiza la esperanza en relación con los procesos de transformación social y política con una perspectiva histórica. Asimismo, en un contexto latinoamericano, Paulo Freire, *Pedagogía de la esperanza: Un reencuentro con la pedagogía del oprimido* (México D.F.: Siglo XXI Editores, 2011); Jürgen Moltmann, Theology of Hope: On the Ground and the Implications of a Christian Eschatologyv (Minneapolis: Fortress Press, 1993); Rebecca Solnit, *Hope in the Dark Untold Stories, Wild Possibilities* (Chicago: Haymarket Books, 2016); y Walter Brueggemann, *Hopeful Imagination. Prophetic Voices in Exile* (Fortress Press, 1986).

36 Véase, además, los aportes importantes de los diferentes espacios organizados para la construcción del Informe de Desarrollo Humano 2022; asimismo la *Colección del bicentenario* y la *Colección de desarrollo humano* para la transformación elaboradas también como un apoyo al Informe de Desarrollo Humano de Honduras 2022, que reúnen los aportes y contribuciones académicas y técnicas de aproximadamente 40 intelectuales nacionales y unos pocos internacionales sobre el futuro de Honduras.

ciudadana centrada en los jóvenes como un eje fundamental para la agenda de desarrollo y transformación.

Así, la Honduras transformada inicia por el reencuentro y la reconciliación con la Honduras imaginada por próceres insignes como José Cecilio del Valle, Francisco Morazán, José Trinidad Cabañas y José Trinidad Reyes; por intelectuales como Alberto Membreño, Rafael Heliodoro Valle y Ramón Amaya Amador; por pensadores y periodistas como Álvaro Contreras Membreño, Alfonso Guillén Zelaya y Ventura Ramos; y por líderes reformadores como Ramón Rosa, Juan Manuel Gálvez y Ramón Villeda Morales: una Honduras para todos, con respeto, justicia y paz.

La Honduras imaginada es posible.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

Alston, Julian M., Philip G. Pardey, and Xudong Rao. *The Payoff to Investing in CGIAR Research*. SOAR Foundation, 2020.

Alba de González, A. H. Castañón y Víctor Ordoñez, *Resultados del modelo de micro simulación del ISR y transferencias, con la EPHPM: Reporte para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.* Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2021.

Ávalos, Carolina. *Análisis de desigualdad, género e institucionalidad en Honduras.* Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2021.

Benítez, Luis José. *Análisis de transformación digital. Una propuesta de desarrollo multidimensional en Honduras.* Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2021.

Bitar, Sergio, Jorge Máttar y Javier Medina. *El Gran Giro de América Latina: Hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente.* Cali: Universidad del Valle, 2021.

Bloch, Ernst. *El principio esperanza.* Madrid: Editorial Trotta, S. A., 2004. https://archive.org/details/ErnstBlochElPrincipioEsperanzal/page/n1/mode/2up?q=Hamann

Brueggemann, Walter. *Hopeful Imagination. Prophetic Voices in Exile.* Fortress Press, 1986.

Calderón, Fernando. "La nueva cuestión social bajo la mirada del desarrollo humano". *Nueva Sociedad 166* (Marzo-abril 2000).

Cálix, Álvaro. *La importancia de la prospectiva como instrumento de planificación* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), elaborado para este Informe de Desarrollo Humano. También ver en la Colección del bicentenario.

Carías, D. *La descentralización en Honduras, una tarea pendiente.* Honduras: PNUD, 2021.

Chinchilla, Laura y Julieta Castellanos. "Análisis de seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho en Honduras 2000-2019. 20 años de frágiles avances". *Colección de desarrollo humano para la transformación.* Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021.

Cornell University, INSEAD, and WIPO. *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?* Ithaca, Fontainebleau, and Geneva: 2020. https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). "Secretariat contribution to defining the objectives and possible decisions of the World Summit on Food Security" (2009).

———. Trade Reforms and Food Security: *Conceptualizing the Linkages.* Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003.

Freire, Paulo. *Pedagogía de la esperanza: Un reencuentro con la pedagogía del oprimido*. México D.F.: Siglo XXI Editores, 2011.

Fuglie, Keith O. and Paul W. Heisey. *Economic Returns to Public Agricultural Research.* United States Department of Agriculture Economic Research Service (USDA), 2020.

Fuglie, K., Madhur Gautam, Aparajita Goyal, and William F. Maloney. *Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture.* Washington, DC: World Bank, 2020.

Gudynas, E., *Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de los recursos naturales,* Centro Latinoamericano de Ecología Social, 2013.

Ham, Andrés y Sergio Membreño-Cedillo. "¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?" UNDP LAC Working Paper No. 21. Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC (Mar-

zo, 2021). https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/-cuan-efectiva-es-la-proteccion-social-en-honduras-.html

Ham, A. *Propuestas para transformar la protección social hacia un sistema universal de manera gradual en Honduras.* Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021.

Kuosa, T. *Practising Strategic Foresight in Government: The cases of Finland, Singapore, and the European Union.* Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2011.

Levy, Santiago. *Good Intentions. Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico.* Washington, DC: The Brookings Institution, 2008.

———. *Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexic*o. Washington: Inter-American Development Bank (IDB), 2018.

Medina Vásquez, Javier Enrique. "El avance de la prospectiva en América Latina y el cambio de paradigmas de planificación para el desarrollo en el siglo XXI". Presentación, Universidad del Valle, Cali, Colombia, 10 de abril de 2014. https://es.slideshare.net/Ceplan/4-javier-medina-ceplan2014-ajustadas-01

Medina Vásquez, Javier Enrique. *El avance de la prospectiva en América Latina y el cambio de paradigmas de planificación para el desarrollo en el siglo XXI,* Colombia: Universidad del Valle, 2014.

Membreño Cedillo, Sergio. *Visión estratégica y modelos nacionales de desarrollo: Hacia la Honduras del siglo XXI.* Honduras, Instituto Centroamericano de Estudios Contemporáneos, 1992.

———. *Enfrentando el futuro: fundamentos para una inteligencia estratégica de desarrollo. Prospectiva y concertación: caso de Honduras.* Colección Visión de País. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001.

———. *Honduras: Reforma del Estado, política pública y capacidad de gobierno para la integración en el siglo XXI.* Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003.

———. *Prospectiva, planificación y desarrollo. Enfoque conceptual y marco operativo: Hacia la Honduras del año 2000, Colección Cuadernos universitarios.* Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), 1989.

Moltmann, Jürgen. *Theology of Hope: On the Ground and the Implications of a Christian Eschatologyv.* Minneapolis: Fortress Press, 1993.

Montes de Oca, Ariel y Fabricio Herrera. *Del diálogo a la concertación en Honduras: una mirada crítica desde las experiencias de cuatro instancias nacionales: FONAC, CONASIN, CNA y CC-ERP.* Tegucigalpa: CIPRODEH, 2005.

Morin, Edgar. *La mente bien ordenada.* Barcelona: Editorial Seix Barral, 2000.

Oficina Regional del PNUD PARA América Latina y el Caribe y Laboratorios de Aceleración del PNUD. *Aprender de la innovación en América Latina y el Caribe: Participación ciudadana* (PNUD, 2022).

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Propuestas de reformas electorales Honduras: Informe final.* Honduras: Secretaría General Organización de Estados Americanos, 2018. https://www.oas.org/documents/spa/press/informe-propuesta-electoral-honduras.pdf

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). "Strategic Foresight for Better Policies. Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures." *Strategic Foresight* (OECD, October 2019). https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *América Latina y el Caribe: Gobernanza Efectiva, más allá de la recuperación.* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2021. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/america-latina-y-el-caribe--gobernanza-efectiva--mas-alla-de-la-.html

———. *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe.* Panamá: Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, 2020.

———. *Atlas de Desarrollo Humano. Desequilibrios y potencialidades regionales.* Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022.

———. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe.* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021.

———. *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno.* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020.

———. *Marco conceptual y metodológico del Informe de Desarrollo Humano.* Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2022.

Rico, José María, Laura Chinchilla e Ivonne Murillo. *Seguridad ciudadana en América Latina.* México: Siglo XXI Editores, 2002.

Secretaría de Finanzas (SEFIN). *Proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos de la República, Ejercicio fiscal 2021 T*omo X: Gasto Tributario. Honduras: Secretaría de Finanzas, 2020.

Seoane, José. "Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de Nuestra América". *Revista Theomai núm. 26* (2012).

Sierra Fonseca, R. *Análisis de la concertación social y política en Honduras: una agenda para el desarrollo humano sostenible.* Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022.

Sonit, Rebecca. *Hope in the Dark. Untold Stories, Wild Possibilities*. Chicago: Haymarket Books, 2016.

United Nations Commission on Science and Technology for Development (UNCTAD). *The role of science, technology, and innovation in ensuring food security by 2030.* New York and Geneva: 2017. https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstict2017d5_en.pdf

Wunder, Sven. "When payments for environmental services will work for conservation." *Conservation Letters (2013)*.

ANEXOS

ANEXOS

Anexo 1
Cuadros estadísticos

Cuadro 1 Índice de Desarrollo Humano y sus componentes según municipio

					ODS 3	ODS 4.3	ODS 4.4	ODS 8.5	
		Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Clasificación según el IDH		Esperanza de vida al nacer	Años esperados de escolaridad	Años promedio de escolaridad	Ingreso per cápita estimado	Índice de Desarrollo Humano (IDH)
		(valor)	(rank municipal)	(categoría)	(años)	(años)	(años)	(PPA en US$)	(valor)
Código	Departamento/Municipio	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2014
0100	**Atlántida**								
0101	La Ceiba	0.696	7	Medio	75.5	12.8	7.9	6,831	0.680
0102	El Porvenir	0.639	41	Medio	74.8	11.6	6.4	4,601	0.630
0103	Esparta	0.595	96	Medio	74.3	10.8	5.0	3,608	0.586
0104	Jutiapa	0.578	136	Medio	74.1	10.5	4.7	3,038	0.570
0105	La Masica	0.621	57	Medio	74.6	11.3	5.7	4,223	0.610
0106	San Francisco	0.649	34	Medio	74.9	11.9	6.6	4,892	0.638
0107	Tela	0.624	53	Medio	74.8	10.8	6.0	4,556	0.612
0108	Arizona	0.598	87	Medio	74.5	10.3	5.2	3,966	0.587
0200	**Colón**								
0201	Trujillo	0.630	48	Medio	75.2	11.1	6.2	4,423	0.613
0202	Balfate	0.568	155	Medio	74.6	9.3	4.8	3,175	0.553
0203	Iriona	0.605	78	Medio	75.0	9.9	5.7	4,139	0.589
0204	Limón	0.560	177	Medio	74.4	9.6	4.5	2,755	0.549
0206	Santa Fe	0.633	45	Medio	75.1	11.7	6.5	3,898	0.611
0207	Santa Rosa de Aguán	0.594	100	Medio	75.3	9.3	5.1	4,423	0.576
0208	Sonaguera	0.616	63	Medio	75.2	10.2	6.0	4,342	0.598
0205	Sabá	0.646	36	Medio	75.5	11.0	6.9	4,998	0.627
0209	Tocoa	0.641	39	Medio	75.5	10.9	6.4	5,115	0.624
0210	Bonito Oriental	0.594	99	Medio	75.1	9.6	5.2	4,187	0.577
0300	**Comayagua**								
0301	Comayagua	0.660	25	Medio	75.7	11.9	6.6	5,571	0.633
0302	Ajuterique	0.662	23	Medio	75.5	12.4	6.7	5,277	0.631
0303	El Rosario	0.529	238	Bajo	74.3	8.5	3.8	2,573	0.513
0304	Esquías	0.556	187	Medio	74.7	8.5	4.6	3,265	0.536
0305	Humuya	0.607	76	Medio	74.6	11.9	5.5	3,159	0.587
0306	La Libertad	0.592	104	Medio	74.9	9.8	5.3	3,716	0.569
0307	Lamaní	0.597	92	Medio	74.7	11.0	5.3	3,232	0.571
0308	La Trinidad	0.536	227	Bajo	74.0	9.4	4.1	2,203	0.520
0309	Lejamaní	0.691	9	Medio	76.0	13.2	7.1	6,610	0.659
0310	Meámbar	0.526	245	Bajo	74.1	8.6	3.8	2,368	0.510
0311	Minas de Oro	0.592	102	Medio	74.8	10.4	5.1	3,582	0.568
0312	Ojos de Agua	0.581	124	Medio	74.6	10.0	5.2	3,103	0.560
0313	San Jerónimo	0.580	129	Medio	74.8	9.5	4.9	3,566	0.557
0314	San José de Comayagua	0.555	190	Medio	74.5	9.1	4.2	3,073	0.533
0315	San José del Potrero	0.573	148	Medio	74.3	10.4	4.8	2,786	0.553
0316	San Luis	0.581	122	Medio	74.9	9.1	5.3	3,648	0.559
0317	San Sebastián	0.646	37	Medio	75.3	12.5	6.0	4,574	0.616
0318	Siguatepeque	0.662	22	Medio	75.8	11.6	6.8	5,912	0.634
0319	Villa de San Antonio	0.652	30	Medio	75.5	12.1	6.3	5,224	0.624
0320	Las Lajas	0.579	131	Medio	74.9	9.5	4.8	3,659	0.555
0321	Taulabé	0.620	59	Medio	75.4	10.7	5.4	4,786	0.591
0400	**Copán**								
0401	Santa Rosa de Copán	0.685	10	Medio	75.2	12.6	7.4	6,741	0.668
0402	Cabañas	0.489	286	Bajo	72.9	7.9	3.0	1,946	0.484
0403	Concepción	0.493	283	Bajo	73.1	7.9	3.0	2,143	0.487
0404	Copán Ruinas	0.517	264	Bajo	73.4	8.4	3.4	2,526	0.506
0405	Corquín	0.563	169	Medio	73.8	9.2	4.7	3,124	0.553
0406	Cucuyagua	0.549	199	Bajo	73.8	8.7	4.2	3,244	0.537
0407	Dolores	0.526	244	Bajo	73.5	8.8	3.2	2,811	0.516
0408	Dulce Nombre	0.614	67	Medio	74.4	11.1	5.3	4,424	0.601
0409	El Paraíso	0.524	252	Bajo	73.5	8.6	3.4	2,689	0.508
0410	Florida	0.524	253	Bajo	73.5	8.5	3.6	2,581	0.511
0411	La Jigua	0.542	215	Bajo	73.3	10.1	3.7	2,407	0.528
0412	La Unión	0.535	228	Bajo	73.9	8.0	3.8	3,378	0.520
0413	Nueva Arcadia	0.611	72	Medio	74.6	10.3	5.2	4,893	0.595
0414	San Agustín	0.458	297	Bajo	73.2	6.1	2.4	2,175	0.450
0415	San Antonio	0.535	229	Bajo	73.5	9.1	3.5	2,713	0.522
0416	San Jerónimo	0.553	195	Medio	73.9	9.2	3.7	3,514	0.538
0417	San José	0.581	126	Medio	73.9	10.3	4.7	3,450	0.566
0418	San Juan de Opoa	0.559	179	Medio	73.8	9.7	3.9	3,245	0.543
0419	San Nicolás	0.572	149	Medio	74.2	9.3	4.4	3,841	0.558
0420	San Pedro	0.585	117	Medio	74.1	9.6	5.2	3,753	0.570

0421	Santa Rita	0.516	269	Bajo	73.5	8.0	3.4	2,714	0.503
0422	Trinidad de Copán	0.546	208	Bajo	73.8	8.9	3.8	3,275	0.533
0423	Veracruz	0.554	193	Medio	73.8	9.1	4.1	3,295	0.541
0500	**Cortés**								
0501	San Pedro Sula	0.708	3	Alto	75.6	12.4	7.8	9,331	0.677
0502	Choloma	0.668	19	Medio	75.4	11.0	6.6	8,117	0.641
0503	Omoa	0.604	79	Medio	74.3	10.6	5.1	4,309	0.582
0504	Pimienta	0.650	32	Medio	75.0	11.4	6.1	6,316	0.624
0505	Potrerillos	0.639	42	Medio	75.0	10.6	5.9	6,442	0.610
0506	Puerto Cortés	0.672	16	Medio	75.1	11.9	6.9	6,884	0.643
0507	San Antonio de Cortés	0.586	113	Medio	74.1	9.9	4.6	4,154	0.561
0508	San Francisco de Yojoa	0.643	38	Medio	74.8	11.1	6.1	5,823	0.616
0509	San Manuel	0.656	28	Medio	74.9	11.4	6.6	6,189	0.633
0510	Santa Cruz de Yojoa	0.622	56	Medio	74.5	10.6	5.7	5,014	0.596
0511	Villanueva	0.667	20	Medio	75.2	11.2	6.8	7,448	0.640
0512	La Lima	0.703	6	Alto	75.4	12.7	7.8	7,997	0.674
0600	**Choluteca**								
0601	Choluteca	0.669	17	Medio	75.7	12.1	7.1	5,745	0.650
0602	Apacilagua	0.563	171	Medio	74.3	10.4	4.2	2,685	0.551
0603	Concepción de María	0.540	217	Bajo	74.1	9.8	3.8	2,331	0.532
0604	Duyure	0.594	98	Medio	74.7	10.2	5.5	3,408	0.581
0605	El Corpus	0.559	178	Medio	74.4	9.4	4.4	2,923	0.548
0606	El Triunfo	0.568	156	Medio	74.4	10.3	4.5	2,810	0.558
0607	Marcovia	0.588	107	Medio	74.8	10.4	4.9	3,455	0.572
0608	Morolica	0.545	210	Bajo	74.3	9.2	3.9	2,804	0.533
0609	Namasigue	0.555	188	Medio	74.4	9.4	4.3	2,833	0.546
0610	Orocuina	0.575	141	Medio	74.5	10.7	4.5	2,921	0.562
0611	Pespire	0.594	97	Medio	74.7	10.8	5.2	3,305	0.580
0612	San Antonio de Flores	0.579	133	Medio	74.4	10.8	4.8	2,782	0.565
0613	San Isidro	0.542	214	Bajo	74.2	8.6	4.4	2,658	0.532
0614	San José	0.527	241	Bajo	74.0	9.1	3.7	2,237	0.522
0615	San Marcos de Colón	0.625	52	Medio	74.9	11.4	6.3	3,851	0.613
0616	Santa Ana de Yusguare	0.600	81	Medio	75.2	9.9	5.2	4,304	0.582
0700	**El Paraíso**								
0701	Yuscarán	0.611	71	Medio	74.5	11.3	6.0	3,307	0.592
0702	Alauca	0.579	134	Medio	74.0	11.4	5.0	2,472	0.562
0703	Danlí	0.609	74	Medio	74.6	10.9	5.8	3,625	0.588
0704	El Paraíso	0.656	29	Medio	75.2	12.4	6.6	4,901	0.629
0705	Guinope	0.615	65	Medio	74.7	11.3	5.8	3,707	0.596
0706	Jacaleapa	0.681	12	Medio	75.3	13.5	7.4	5,212	0.656
0707	Liure	0.516	268	Bajo	73.5	9.6	3.1	1,958	0.500
0708	Morocelí	0.595	95	Medio	74.3	11.5	5.2	2,969	0.576
0709	Oropolí	0.586	114	Medio	74.2	10.8	5.1	2,943	0.566
0710	Potrerillos	0.567	159	Medio	73.7	11.0	5.0	2,220	0.554
0711	San Antonio de Flores	0.552	196	Medio	73.9	9.8	4.4	2,470	0.537
0712	San Lucas	0.522	255	Bajo	73.6	9.2	3.5	2,107	0.509
0713	San Matías	0.634	44	Medio	74.7	12.4	5.9	3,969	0.612
0714	Soledad	0.567	160	Medio	73.9	10.8	4.6	2,502	0.548
0715	Teupasenti	0.524	251	Bajo	73.6	9.0	4.1	2,020	0.512
0716	Texiguat	0.545	209	Bajo	73.7	10.7	3.6	2,222	0.529
0717	Vado Ancho	0.534	230	Bajo	73.5	10.4	3.6	2,009	0.521
0718	Yauyupe	0.581	127	Medio	74.1	10.6	5.2	2,778	0.564
0719	Trojes	0.530	237	Bajo	73.9	8.3	4.2	2,438	0.516
0800	**Francisco Morazán**								
0801	Distrito Central	0.732	1	Alto	76.4	14.0	8.6	8,324	0.728
0802	Alubarén	0.533	234	Bajo	73.9	9.9	3.7	2,080	0.537
0803	Cedros	0.565	167	Medio	74.4	10.0	4.6	2,708	0.573
0804	Curarén	0.491	285	Bajo	73.6	8.6	2.9	1,716	0.496
0805	El Porvenir	0.543	213	Bajo	74.2	9.4	4.6	2,101	0.558
0806	Guaimaca	0.588	108	Medio	74.9	9.8	5.2	3,609	0.591
0807	La Libertad	0.575	142	Medio	74.5	9.7	5.3	2,920	0.582
0808	La Venta	0.549	200	Bajo	74.1	10.1	4.0	2,449	0.556
0809	Lepaterique	0.537	224	Bajo	74.1	9.8	3.7	2,266	0.546
0810	Maraita	0.567	158	Medio	74.3	10.3	4.4	2,823	0.574
0811	Marale	0.511	274	Bajo	73.8	9.1	3.2	1,957	0.514
0812	Nueva Armenia	0.567	157	Medio	74.2	10.7	4.6	2,495	0.581
0813	Ojojona	0.592	103	Medio	74.9	10.5	4.8	3,635	0.595
0814	Orica	0.533	233	Bajo	74.0	9.3	4.0	2,174	0.540
0815	Reitoca	0.514	271	Bajo	73.7	9.5	3.1	1,946	0.519
0816	Sabanagrande	0.597	91	Medio	74.7	11.1	5.0	3,335	0.602
0817	San Antonio de Oriente	0.628	51	Medio	75.2	11.3	5.9	4,364	0.628
0818	San Buenaventura	0.650	33	Medio	75.2	13.3	5.9	4,440	0.656
0819	San Ignacio	0.570	153	Medio	74.3	10.8	4.6	2,581	0.576
0820	San Juan de Flores	0.537	221	Bajo	74.0	9.2	4.2	2,288	0.547
0821	San Miguelito	0.556	186	Medio	74.0	10.9	4.1	2,239	0.563
0822	Santa Ana	0.681	11	Medio	75.9	12.4	6.9	6,799	0.679
0823	Santa Lucía	0.706	4	Alto	75.9	13.6	8.0	6,681	0.714
0824	Talanga	0.615	64	Medio	75.1	11.0	5.4	4,199	0.616
0825	Tatumbla	0.640	40	Medio	75.4	11.4	6.1	4,950	0.646
0826	Valle de Ángeles	0.669	18	Medio	75.6	12.3	7.0	5,636	0.673
0827	Villa de San Francisco	0.612	70	Medio	74.8	11.5	5.6	3,522	0.616
0828	Vallecillo	0.531	236	Bajo	74.2	8.3	4.2	2,436	0.538

0900	**Gracias a Dios**								
0901	Puerto Lempira	0.599	85	Medio	74.6	11.4	5.5	3,021	0.585
0902	Brus Laguna	0.581	128	Medio	73.8	11.5	6.3	1,933	0.563
0904	Juan Francisco Bulnes	0.596	93	Medio	74.7	10.4	5.6	3,303	0.574
0903	Ahuas	0.595	94	Medio	74.2	11.4	6.2	2,417	0.579
0906	Wampusirpi	0.576	139	Medio	73.9	11.1	5.8	2,117	0.558
0905	Ramón Villeda Morales	0.579	135	Medio	74.1	11.7	5.1	2,234	0.562
1000	**Intibucá**								
1001	La Esperanza	0.711	2	Alto	75.9	13.6	9.1	5,781	0.679
1002	Camasca	0.577	137	Medio	74.2	11.0	5.3	2,368	0.552
1003	Colomoncagua	0.537	222	Bajo	73.8	10.0	4.2	1,931	0.513
1004	Concepción	0.555	191	Medio	74.0	10.4	4.9	2,045	0.534
1005	Dolores	0.514	270	Bajo	73.6	9.2	3.6	1,824	0.496
1006	Intibucá	0.622	54	Medio	74.9	11.3	6.4	3,564	0.594
1007	Jesús de Otoro	0.600	82	Medio	74.6	10.9	5.8	3,120	0.573
1008	Magdalena	0.571	151	Medio	74.4	10.1	5.1	2,660	0.542
1009	Masaguara	0.495	282	Bajo	73.8	8.4	3.0	1,870	0.475
1010	San Antonio	0.552	197	Medio	73.9	10.2	4.9	1,983	0.528
1011	San Isidro	0.536	226	Bajo	74.0	8.7	4.7	2,198	0.517
1012	San Juan	0.557	185	Medio	74.3	9.5	4.6	2,612	0.532
1013	San Marcos de la Sierra	0.544	211	Bajo	74.3	10.0	3.3	2,702	0.521
1014	San Miguelito	0.520	262	Bajo	73.6	9.4	3.9	1,799	0.503
1015	Santa Lucía	0.534	231	Bajo	73.9	9.4	4.6	1,927	0.511
1016	Yamaranguila	0.563	172	Medio	74.3	9.9	4.8	2,589	0.537
1017	San Francisco de Opalaca	0.508	276	Bajo	73.6	9.2	3.4	1,766	0.494
1100	**Islas de La Bahía**								
1101	Roatán	0.703	5	Alto	76.2	12.5	7.9	7,774	0.683
1102	Guanaja	0.673	15	Medio	75.9	11.8	7.0	6,655	0.651
1103	José Santos Guardiola	0.677	13	Medio	75.7	12.4	7.3	5,866	0.652
1104	Utila	0.691	8	Medio	76.3	11.8	7.3	8,222	0.672
1200	**La Paz**								
1201	La Paz	0.652	31	Medio	75.1	12.3	7.3	4,022	0.633
1202	Aguanqueterique	0.520	261	Bajo	74.0	8.3	4.0	2,202	0.506
1203	Cabañas	0.547	206	Bajo	73.9	9.9	4.7	2,066	0.535
1204	Cane	0.662	24	Medio	75.2	13.7	7.0	4,004	0.647
1205	Chinacla	0.549	201	Bajo	74.1	9.8	4.3	2,377	0.532
1206	Guajiquiro	0.582	120	Medio	74.5	11.0	4.8	2,855	0.567
1207	Lauterique	0.533	232	Bajo	74.0	9.1	4.1	2,231	0.520
1208	Marcala	0.630	49	Medio	75.1	11.3	6.3	4,107	0.611
1209	Mercedes de Oriente	0.517	266	Bajo	74.0	8.8	3.5	2,097	0.503
1210	Opatoro	0.555	192	Medio	74.1	10.4	4.3	2,311	0.540
1211	San Antonio del Norte	0.571	150	Medio	74.4	9.8	5.2	2,678	0.555
1212	San José	0.581	123	Medio	74.5	11.0	4.8	2,817	0.561
1213	San Juan	0.563	170	Medio	74.1	9.6	5.6	2,284	0.549
1214	San Pedro de Tutule	0.566	164	Medio	74.3	10.0	4.7	2,686	0.550
1215	Santa Ana	0.497	281	Bajo	73.7	8.6	3.1	1,791	0.484
1216	Santa Elena	0.508	277	Bajo	73.3	10.0	3.6	1,452	0.501
1217	Santa María	0.552	198	Medio	74.3	9.6	4.3	2,574	0.536
1218	Santiago de Puringla	0.537	223	Bajo	74.2	8.8	4.2	2,451	0.521
1219	Yarula	0.507	278	Bajo	73.4	9.6	3.5	1,525	0.496
1300	**Lempira**								
1301	Gracias	0.579	132	Medio	74.5	9.6	5.6	2,898	0.569
1302	Belén	0.480	294	Bajo	72.9	8.2	4.2	1,155	0.478
1303	Candelaria	0.548	203	Bajo	74.3	9.2	4.5	2,533	0.536
1304	Cololaca	0.488	288	Bajo	73.5	8.1	3.4	1,606	0.489
1305	Erandique	0.540	218	Bajo	74.2	9.0	4.1	2,477	0.529
1306	Gualcince	0.497	280	Bajo	73.6	8.8	3.1	1,719	0.491
1307	Guarita	0.514	272	Bajo	74.0	8.1	3.8	2,126	0.505
1308	La Campa	0.525	247	Bajo	73.7	8.5	4.9	1,827	0.523
1309	La Iguala	0.488	289	Bajo	73.7	7.2	3.6	1,842	0.484
1310	Las Flores	0.557	182	Medio	74.5	9.0	4.7	2,849	0.547
1311	La Unión	0.520	263	Bajo	73.9	9.1	3.5	2,065	0.515
1312	La Virtud	0.517	265	Bajo	73.9	9.0	3.7	1,961	0.506
1313	Lepaera	0.528	240	Bajo	74.0	8.7	4.2	2,206	0.519
1314	Mapulaca	0.521	258	Bajo	73.9	9.0	3.9	1,932	0.511
1315	Piraera	0.486	290	Bajo	73.5	8.0	3.3	1,604	0.481
1316	San Andrés	0.457	298	Bajo	73.6	7.0	2.3	1,687	0.453
1317	San Francisco	0.512	273	Bajo	73.5	8.8	4.1	1,655	0.503
1318	San Juan Guarita	0.538	220	Bajo	74.0	9.5	4.1	2,189	0.529
1319	San Manuel Colohete	0.479	295	Bajo	73.5	7.4	3.2	1,701	0.475
1320	San Rafael	0.525	246	Bajo	74.0	8.3	4.3	2,201	0.517
1321	San Sebastián	0.464	296	Bajo	73.3	7.3	2.8	1,525	0.462
1322	Santa Cruz	0.485	291	Bajo	73.5	8.3	3.0	1,622	0.484
1323	Talgua	0.524	249	Bajo	74.0	8.5	4.2	2,151	0.517
1324	Tambla	0.561	175	Medio	74.5	9.0	4.8	2,965	0.552
1325	Tomalá	0.526	242	Bajo	73.8	8.9	4.3	1,950	0.519
1326	Valladolid	0.536	225	Bajo	74.3	8.2	4.5	2,563	0.525
1327	Virginia	0.526	243	Bajo	73.9	9.2	4.0	2,006	0.517
1328	San Marcos de Caiquín	0.498	279	Bajo	73.5	8.2	3.8	1,660	0.497
1400	**Ocotepeque**								
1401	Ocotepeque	0.675	14	Medio	75.6	12.5	7.5	5,349	0.623
1402	Belén Gualcho	0.522	257	Bajo	73.9	8.9	3.8	2,096	0.489
1403	Concepción	0.567	162	Medio	74.6	9.7	4.4	3,100	0.527

1404	Dolores Merendón	0.483	292	Bajo	73.6	8.0	2.7	1,787	0.457
1405	Fraternidad	0.489	287	Bajo	73.7	7.1	3.7	1,871	0.467
1406	La Encarnación	0.566	163	Medio	74.8	8.8	4.7	3,437	0.527
1407	La Labor	0.585	118	Medio	74.8	9.4	5.5	3,467	0.543
1408	Lucerna	0.544	212	Bajo	74.3	8.4	4.6	2,686	0.506
1409	Mercedes	0.539	219	Bajo	74.4	8.7	4.0	2,779	0.500
1410	San Fernando	0.516	267	Bajo	74.5	6.9	3.9	2,967	0.478
1411	San Francisco del Valle	0.574	146	Medio	74.8	9.2	4.8	3,560	0.530
1412	San Jorge	0.523	254	Bajo	74.1	8.3	3.9	2,373	0.488
1413	San Marcos	0.615	66	Medio	75.3	9.9	6.0	4,435	0.568
1414	Santa Fe	0.598	88	Medio	74.9	9.6	5.8	3,796	0.553
1415	Sensenti	0.575	140	Medio	74.6	9.2	5.3	3,169	0.533
1416	Sinuapa	0.609	75	Medio	75.0	10.3	5.7	3,984	0.565
1500	**Olancho**								
1501	Juticalpa	0.639	43	Medio	75.9	10.9	6.1	5,242	0.633
1502	Campamento	0.591	105	Medio	75.4	9.4	5.3	3,989	0.589
1503	Catacamas	0.597	90	Medio	75.5	9.6	5.3	4,160	0.592
1504	Concordia	0.557	184	Medio	75.0	9.1	4.0	3,315	0.554
1505	Dulce Nombre de Culmí	0.525	248	Bajo	74.7	7.5	4.0	2,776	0.522
1506	El Rosario	0.541	216	Bajo	74.0	10.7	4.1	1,808	0.541
1507	Esquipulas del Norte	0.483	293	Bajo	74.3	6.8	3.0	2,165	0.488
1508	Gualaco	0.558	181	Medio	75.0	8.6	4.5	3,247	0.554
1509	Guarizama	0.562	174	Medio	74.8	9.5	4.7	2,785	0.561
1510	Guata	0.491	284	Bajo	74.4	7.3	2.8	2,378	0.490
1511	Guayape	0.562	173	Medio	74.8	9.5	4.7	2,825	0.561
1512	Jano	0.520	260	Bajo	73.9	9.3	4.0	1,791	0.525
1513	La Unión	0.600	83	Medio	75.2	10.3	5.5	3,586	0.595
1514	Mangulile	0.522	256	Bajo	74.6	7.9	3.6	2,684	0.519
1515	Manto	0.565	166	Medio	74.8	9.5	4.6	2,962	0.563
1516	Salamá	0.609	73	Medio	75.2	10.8	5.8	3,551	0.606
1517	San Esteban	0.588	106	Medio	75.4	9.3	5.0	4,168	0.583
1518	San Francisco de Becerra	0.600	84	Medio	75.4	10.3	5.1	3,969	0.598
1519	San Francisco de La Paz	0.587	111	Medio	75.1	10.1	5.0	3,381	0.584
1520	Santa María del Real	0.621	58	Medio	75.7	10.5	5.7	4,614	0.612
1521	Silca	0.584	119	Medio	74.8	10.5	5.2	2,845	0.580
1522	Yocón	0.524	250	Bajo	74.2	9.7	3.4	2,025	0.528
1523	Patuca	0.566	165	Medio	75.1	8.7	4.7	3,437	0.560
1600	**Santa Bárbara**								
1601	Santa Bárbara	0.657	26	Medio	76.0	12.8	6.4	4,587	0.629
1602	Arada	0.560	176	Medio	74.8	10.5	4.4	2,317	0.543
1603	Atima	0.549	202	Bajo	74.8	9.4	4.4	2,386	0.532
1604	Azacualpa	0.581	125	Medio	75.4	10.4	4.8	3,019	0.560
1605	Ceguaca	0.567	161	Medio	75.2	9.9	4.2	3,052	0.548
1619	San José de Colinas	0.585	116	Medio	75.3	10.7	4.5	3,265	0.561
1606	Concepción del Norte	0.568	154	Medio	74.8	10.9	4.4	2,468	0.549
1607	Concepción del Sur	0.565	168	Medio	75.1	9.9	4.5	2,746	0.541
1608	Chinda	0.531	235	Bajo	74.5	10.2	3.3	2,016	0.513
1609	El Níspero	0.586	112	Medio	75.2	11.2	4.6	2,948	0.567
1610	Gualala	0.587	109	Medio	75.2	11.2	4.4	3,146	0.565
1611	Ilama	0.579	130	Medio	75.3	10.7	4.4	3,077	0.555
1612	Macuelizo	0.587	110	Medio	75.4	10.7	4.7	3,211	0.561
1613	Naranjito	0.529	239	Bajo	74.9	8.6	3.6	2,476	0.511
1614	Nuevo Celilac	0.554	194	Medio	74.9	10.1	4.2	2,386	0.533
1615	Petoa	0.576	138	Medio	75.4	10.1	4.4	3,237	0.551
1616	Protección	0.510	275	Bajo	74.5	8.8	3.2	1,966	0.493
1617	Quimistán	0.593	101	Medio	75.5	10.2	5.1	3,543	0.572
1618	San Francisco de Ojuera	0.557	183	Medio	74.9	9.8	4.6	2,444	0.540
1620	San Luis	0.547	207	Bajo	75.0	9.2	3.9	2,748	0.524
1621	San Marcos	0.598	89	Medio	75.4	11.1	5.0	3,307	0.572
1622	San Nicolás	0.586	115	Medio	75.3	10.5	5.0	3,043	0.563
1623	San Pedro Zacapa	0.598	86	Medio	75.2	11.4	5.2	3,012	0.574
1625	Santa Rita	0.548	205	Bajo	74.9	9.4	4.3	2,384	0.528
1624	San Vicente Centenario	0.622	55	Medio	75.7	12.2	5.0	3,978	0.594
1626	Trinidad	0.613	68	Medio	75.9	10.9	5.0	4,400	0.586
1627	Las Vegas	0.617	61	Medio	75.7	10.9	5.8	3,857	0.589
1628	Nueva Frontera	0.521	259	Bajo	74.7	8.9	3.4	2,146	0.501
1700	**Valle**								
1701	Nacaome	0.631	47	Medio	75.5	10.7	5.9	5,252	0.606
1702	Alianza	0.606	77	Medio	75.2	10.5	5.1	4,315	0.581
1703	Amapala	0.612	69	Medio	75.3	9.7	5.7	4,810	0.591
1704	Aramecina	0.574	145	Medio	74.6	9.4	5.2	3,050	0.556
1705	Caridad	0.602	80	Medio	74.9	10.2	5.6	3,789	0.582
1706	Goascorán	0.647	35	Medio	75.5	11.4	6.4	5,270	0.620
1707	Langue	0.617	62	Medio	75.1	11.1	5.4	4,223	0.593
1708	San Francisco de Coray	0.555	189	Medio	74.4	9.9	3.9	2,802	0.539
1709	San Lorenzo	0.656	27	Medio	76.0	10.9	6.4	6,693	0.632
1800	**Yoro**								
1801	Yoro	0.574	144	Medio	74.6	9.7	5.0	3,038	0.567
1802	Arenal	0.619	60	Medio	75.1	10.9	5.8	4,192	0.605
1803	El Negrito	0.582	121	Medio	74.8	9.7	4.9	3,546	0.572
1804	El Progreso	0.663	21	Medio	75.9	11.3	6.7	6,432	0.645
1805	Jocón	0.574	143	Medio	74.4	10.5	4.7	2,822	0.565
1806	Morazán	0.571	152	Medio	74.7	9.5	4.8	3,169	0.564
1807	Olanchito	0.632	46	Medio	75.3	10.9	6.4	4,478	0.620
1808	Santa Rita	0.630	50	Medio	75.5	10.7	6.0	5,008	0.614
1809	Sulaco	0.573	147	Medio	74.2	10.9	4.8	2,511	0.569
1810	Victoria	0.548	204	Bajo	74.3	8.9	4.6	2,619	0.543
1811	Yorito	0.558	180	Medio	74.4	9.6	4.5	2,724	0.556

Definiciones

Índice de Desarrollo Humano (IDH): índice compuesto que mide el resultado promedio en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, el conocimiento y un nivel de vida decente. Véase la nota técnica del presente informe y la nota técnica 1 (en inglés) en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf para obtener información detallada sobre la forma de calcular el IDH.

Esperanza de vida al nacer: número de años que se espera que viva un recién nacido, si los patrones de las tasas de mortalidad por edad vigentes en el momento del nacimiento se mantienen a lo largo de la vida del lactante.

Años esperados de escolaridad: número de años de escolaridad que puede esperar recibir un niño en edad de comenzar la escuela si los patrones vigentes de las tasas de matriculación por edad se mantienen a lo largo de la vida del niño.

Años promedio de escolaridad: número promedio de años de educación recibidos por las personas de 25 años o más, calculado a partir de los niveles de logros educativos utilizando la duración oficial de cada nivel.

Ingreso per cápita estimado: medida aproximada del ingreso nacional bruto (INB) per cápita, que se define como los ingresos totales de una economía generados por su producción y la propiedad de los factores de producción, menos los ingresos pagados por el uso de factores de producción que son propiedad del resto del mundo, convertidos a dólares internacionales usando las tasas de la PPA, divididos por la población a mitad del año.

Principales fuentes de datos

Columnas 1, 2, 3 y 8: cálculos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras basados en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Columna 4: cálculos del PNUD en Honduras basados en datos del INE. Tablas de vida Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2013; información ajustada a los valores nacionales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES). 2019. Perspectivas de Población Mundial: Revisión del 2019. New York. https://population.un.org/wpp/. Accedida el 15 de febrero de 2021.

Columnas 5 y 6: cálculos del PNUD en Honduras basados en datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2013.

Columna 7: cálculos del PNUD en Honduras basados en datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019), Censo Nacional de Población y Vivienda 2013 y proyecciones de población; información ajustada a los valores nacionales del Banco Mundial. 2021. Base de datos de Indicadores Mundiales de Desarrollo. Washington, DC. https://data.worldbank.org/. Accedida el 10 de marzo del 2021.

Cuadro 2 Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad según departamento

		Índice de Desarrollo Humano (IDH)		IDH ajustado por la Desigualdad (IDH-D)			Coeficiente de desigualdad humana	Desigualdad en la esperanza de vida	Índice de esperanza de vida ajustado por la desigualdad	Desigualdad en la educación	Índice de educación ajustado por la desigualdad	Desigualdad en los ingresos	Índice de ingresos ajustado por la desigualdad
		(valor)	(categoría)	(valor)	Pérdida total (%)	Diferencia respecto a la clasificación en el IDH		(%)	(valor)	(%)	(valor)	(%)	(valor)
Código	Departamento	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
0100	Atlántida	0.655	Medio	0.502	23.4	0	22.6	10.2	0.761	21.8	0.430	35.9	0.386
0200	Colón	0.623	Medio	0.456	26.7	0	25.4	9.1	0.773	25.0	0.370	42.2	0.332
0300	Comayagua	0.628	Medio	0.458	27.1	0	25.7	8.5	0.780	25.2	0.373	43.3	0.330
0400	Copán	0.574	Medio	0.397	30.9	0	29.4	11.6	0.736	30.3	0.290	46.4	0.294
0500	Cortés	0.683	Medio	0.547	20.0	2	19.4	7.6	0.787	19.2	0.457	31.3	0.455
0600	Choluteca	0.613	Medio	0.444	27.6	0	26.2	8.9	0.772	25.9	0.361	43.8	0.314
0700	El Paraíso	0.593	Medio	0.412	30.5	-5	28.7	10.0	0.753	27.5	0.342	48.6	0.271
0800	Francisco Morazán	0.704	Alto	0.533	24.3	-2	23.2	8.1	0.793	21.8	0.490	39.5	0.390
0900	Gracias a Dios	0.594	Medio	0.429	27.9	0	26.2	8.1	0.769	24.3	0.381	46.0	0.269
1000	Intibucá	0.581	Medio	0.416	28.4	3	26.8	9.6	0.757	24.2	0.351	46.4	0.271
1100	Islas de La Bahía	0.696	Medio	0.538	22.7	0	21.3	7.1	0.802	16.1	0.503	40.7	0.386
1200	La Paz	0.588	Medio	0.423	28.0	2	26.8	10.8	0.749	26.8	0.346	42.9	0.293
1300	Lempira	0.522	Bajo	0.359	31.2	0	29.3	9.8	0.749	28.5	0.266	49.5	0.233
1400	Ocotepeque	0.586	Medio	0.414	29.3	0	27.6	8.6	0.771	27.5	0.321	46.7	0.287
1500	Olancho	0.591	Medio	0.421	28.9	0	27.4	8.9	0.776	28.6	0.313	44.7	0.307
1600	Santa Bárbara	0.586	Medio	0.416	29.0	0	27.6	8.9	0.776	29.3	0.318	44.5	0.291
1700	Valle	0.629	Medio	0.468	25.6	0	24.4	7.6	0.789	25.6	0.364	40.1	0.357
1800	Yoro	0.619	Medio	0.447	27.7	0	26.2	8.8	0.775	25.0	0.365	44.8	0.317

Definiciones

Índice de Desarrollo Humano (IDH): índice compuesto que mide el resultado promedio en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, el conocimiento y un nivel de vida decente. Véase la nota técnica del presente informe y la nota técnica 1 (en inglés) en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf para obtener información detallada sobre la forma de calcular el IDH.

IDH ajustado por la Desigualdad (IDH-D): valor del IDH ajustado teniendo en cuenta las desigualdades existentes en tres dimensiones básicas del desarrollo humano. Véase la nota técnica del presente informe y la nota técnica 2 (en inglés) en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf para obtener información detallada sobre la forma de calcular el IDH-D.

Pérdida total: diferencia entre el valor del IDH-D y el valor del IDH, expresada como porcentaje.

Diferencia respecto a la clasificación en el IDH: diferencia de clasificación en el IDH-D y el IDH, calculada para los departamentos.

Coeficiente de desigualdad humana: desigualdad media en las tres dimensiones básicas del desarrollo humano.

Desigualdad en la esperanza de vida: desigualdad en la distribución de la esperanza de vida, basada en datos de tablas de mortalidad calculadas mediante el índice de desigualdad de Atkinson.

Índice de esperanza de vida ajustado por la desigualdad: valor del índice de esperanza de vida del IDH ajustado por la desigualdad en la distribución de la esperanza de vida, basado en datos de las tablas de mortalidad.

Desigualdad en la educación: desigualdad en la distribución de los años de escolaridad, basada en datos procedentes de encuestas de hogares calculados mediante el índice de desigualdad de Atkinson.

Índice de educación ajustado por la desigualdad: valor del índice de educación del IDH ajustado por la desigualdad en la distribución de los años de escolaridad, basado en datos procedentes de las encuestas de hogares.

Desigualdad en los ingresos: desigualdad en la distribución de los ingresos, basada en datos procedentes de encuestas de hogares calculados mediante el índice de desigualdad de Atkinson.

Índice de ingresos ajustado por la desigualdad: valor del índice de ingresos del IDH ajustado por la desigualdad en la distribución de los ingresos, basado en datos procedentes de las encuestas de hogares.

Principales fuentes de datos

Columnas 1 y 2: cálculos del PNUD en Honduras basados en datos del INE.

Columna 3: calculado como la media geométrica de los valores del índice de esperanza de vida ajustado por la desigualdad, el índice de educación ajustado por la desigualdad y el índice de ingresos ajustado por la desigualdad, utilizando la metodología descrita en la nota técnica 2 (disponible en inglés en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf).

Columna 4: cálculos basados en los datos de las columnas 1 y 3.

Columna 5: cálculos basados en los valores del IDH-D y en las clasificaciones del IDH para departamentos.

Columna 6: calculado como la media aritmética de los valores de la desigualdad en la esperanza de vida, la desigualdad en la educación y la desigualdad en el índice de ingresos, utilizando la metodología descrita en la nota técnica 2 (disponible en inglés en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf).

Columna 7: cálculos del PNUD en Honduras basados en datos del INE. Tablas de mortalidad abreviadas.

Columna 8: cálculos basados en la desigualdad en la esperanza de vida y en el índice de esperanza de vida del IDH.

Columnas 9 y 11: cálculos del PNUD en Honduras basados en datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019).

Columna 10: cálculos basados en la desigualdad en la educación y en el índice de educación del IDH.

Columna 12: cálculos basados en la desigualdad en los ingresos y en el índice de ingresos del IDH.

Cuadro 3 Índice de Desarrollo de Género según departamento

		Índice de Desarrollo de Género		Índice de Desarrollo Humano		ODS 3 Esperanza de vida al nacer		ODS 4.3 Años esperados de escolaridad		ODS 4.4 Años promedio de escolaridad		ODS 8.5 Ingreso per cápita estimado	
		(valor)	Grupo	(valor)		(años)		(años)		(años)		(PPA en US$)	
				Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Código	Departamento	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
0100	Atlántida	0.979	1	0.642	0.656	76.9	71.7	12.1	11.4	6.8	6.5	4,096	6,685
0200	Colón	0.988	1	0.613	0.621	77.2	72.7	11.2	9.7	6.2	5.8	3,318	5,592
0300	Comayagua	0.988	1	0.625	0.632	78.4	73.6	11.2	10.5	6.0	5.7	3,932	5,587
0400	Copán	0.983	1	0.564	0.574	75.1	71.7	9.9	9.1	4.9	4.2	2,893	4,547
0500	Cortés	0.986	1	0.680	0.689	78.0	73.2	12.1	11.4	7.1	7.2	6,943	9,407
0600	Choluteca	0.970	2	0.600	0.619	77.4	72.6	11.1	10.6	5.7	5.4	3,001	4,964
0700	El Paraíso	0.970	2	0.578	0.596	76.3	71.7	10.9	10.3	5.6	5.1	2,367	4,015
0800	Francisco Morazán	0.988	1	0.702	0.711	79.0	74.2	13.5	12.9	7.9	7.7	6,274	8,375
0900	Gracias a Dios	0.926	3	0.565	0.610	76.2	72.1	11.2	11.4	5.3	5.7	1,925	3,395
1000	Intibucá	0.915	4	0.550	0.601	76.6	72.1	10.1	10.6	5.1	5.4	1,870	3,675
1100	Islas de La Bahía	0.964	2	0.682	0.707	79.0	74.9	12.6	12.0	8.0	7.5	5,050	9,492
1200	La Paz	0.937	3	0.564	0.603	76.6	71.8	10.7	10.6	5.2	5.5	2,096	3,784
1300	Lempira	0.899	5	0.482	0.537	76.1	70.6	8.5	8.5	4.0	4.1	1,144	2,846
1400	Ocotepeque	0.995	1	0.581	0.584	77.2	72.6	10.2	8.8	5.5	5.1	2,796	4,232
1500	Olancho	0.975	2	0.580	0.595	77.7	73.5	10.0	9.2	5.4	4.8	2,752	4,936
1600	Santa Bárbara	0.970	2	0.573	0.591	77.6	74.0	11.4	9.5	4.7	4.8	2,226	3,993
1700	Valle	0.962	2	0.617	0.641	78.1	73.4	10.8	10.7	5.9	5.7	3,904	6,376
1800	Yoro	0.977	1	0.608	0.622	77.4	72.7	10.8	10.2	6.1	5.5	3,275	5,559

Definiciones

Índice de Desarrollo de Género: relación entre los valores del IDH de mujeres y hombres. Véase la nota técnica del presente informe y la nota técnica 3 (en inglés) en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf para obtener información detallada sobre la forma de calcular el Índice de Desarrollo de Género.

Grupos del Índice de Desarrollo de Género: los países/territorios se dividen en cinco grupos según la desviación absoluta de la paridad de género en los valores del IDH. Grupo 1: países/territorios con un alto nivel de igualdad en cuanto a los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta inferior al 2.5 %); grupo 2: países/territorios con un nivel medio-alto de igualdad en cuanto a los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de entre el 2.5 % y el 5 %); grupo 3: países/territorios con un nivel medio de igualdad en cuanto a los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de entre el 5 % y el 7.5 %); grupo 4: países/territorios con un nivel medio-bajo de igualdad en cuanto a los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de entre el 7.5 % y el 10 %); y grupo 5: países/territorios con un bajo nivel de igualdad en cuanto a los logros en el IDH entre mujeres y hombres (desviación absoluta de la paridad de género superior al 10 %).

Índice de Desarrollo Humano (IDH): índice compuesto que mide el resultado promedio en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, el conocimiento y un nivel de vida decente. Véase la nota técnica del presente informe y la nota técnica 1 (en inglés) en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf para obtener información detallada sobre la forma de calcular el IDH.

Esperanza de vida al nacer: número de años que se espera que viva un recién nacido si los patrones de las tasas de mortalidad por edad vigentes en el momento del nacimiento se mantienen a lo largo de la vida del lactante.

Años esperados de escolaridad: número de años de escolaridad que puede esperar recibir un niño en edad de comenzar la escuela si los patrones vigentes de las tasas de matriculación por edad se mantienen a lo largo de la vida del niño.

Años promedio de escolaridad: número promedio de años de educación recibidos por las personas de 25 años o más, calculado a partir de los niveles de logros educativos utilizando la duración oficial de cada nivel.

Ingreso estimado per cápita: derivado de la relación entre los salarios de mujeres y hombres, el porcentaje de mujeres y hombres de la población económicamente activa y el ingreso nacional bruto (en términos de paridad del poder adquisitivo de 2017). Véase la nota técnica del presente informe y la nota técnica 3 (en inglés) en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf para obtener más detalles.

Principales fuentes de datos

Columna 1: cálculos basados en los datos de las columnas 3 y 4.

Columna 2: cálculos basados en los datos de la columna 1.

Columnas 3 y 4: cálculos del PNUD en Honduras basados en datos del INE.

Columnas 5 y 6: cálculos del PNUD en Honduras basados en datos del INE. Proyecciones de esperanza de vida; información ajustada a los valores nacionales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES). 2019. Perspectivas de Población Mundial: Revisión del 2019. New York. https://population.un.org/wpp/. Accedida el 15 de febrero del 2021.

Columnas 7, 8, 9 y 10: cálculos del PNUD en Honduras basados en datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2013.

Columnas 11 y 12: cálculos del PNUD en Honduras basados en datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019), Censo Nacional de Población y Vivienda 2013 y proyecciones de población; información ajustada a los valores nacionales del Banco Mundial. 2021. Base de datos de Indicadores Mundiales de Desarrollo. Washington, DC. https://data.worldbank.org/. Accedida el 10 de marzo del 2021, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2021. Centro de datos sobre desarrollo humano. New York. http://hdr.undp.org/en/data. Accedida el 25 de marzo del 2021.

Cuadro 4 Índice de Desigualdad de Género según departamento

				ODS 3.1	ODS 3.7	ODS 5.5	ODS 4.4			
		Índice de Desigualdad de Género		Razón de mortalidad materna	Tasa de natalidad en adolescentes	Proporción de espacios ocupados en el Congreso Nacional y las Corporaciones Municipales	Población con al menos algún tipo de educación secundaria		Tasa de participación en la fuerza de trabajo	
		(valor)	(ranking)	(muertes por cada 100,000 nacidos vivos)	(nacimientos por cada 1,000 mujeres entre 15 y 19 años	(% ocupado por mujeres)	(% de 25 años o más)		(% entre 15 y 64 años)	
							Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Código	Departamento	2019	2019	2015	2019	2019	2019	2019	2019	2019
0100	Atlántida	0.363	1	49	35.3	18.8	36.9	34.3	45.2	81.2
0200	Colón	0.465	9	38	74.8	7.1	32.5	29.3	41.9	85.1
0300	Comayagua	0.466	10	74	45.8	7.1	31.0	29.1	49.4	86.2
0400	Copán	0.424	4	32	74.0	10.0	19.8	16.5	46.7	89.3
0500	Cortés	0.391	2	51	55.0	18.8	41.9	41.8	52.7	82.4
0600	Choluteca	0.444	6	81	66.2	20.0	25.4	23.5	46.3	84.2
0700	El Paraíso	0.494	13	68	74.2	8.0	25.1	24.1	46.4	87.5
0800	Francisco Morazán	0.413	3	54	57.8	13.7	49.9	49.3	52.9	80.1
0900	Gracias a Dios	0.502	14	120	61.9	14.3	39.4	37.2	40.0	88.5
1000	Intibucá	0.505	15	48	73.4	5.0	25.9	23.7	42.1	89.5
1100	Islas de La Bahía	0.619	17	0	70.1	0.0	53.7	46.4	47.1	84.7
1200	La Paz	0.458	7	39	70.4	9.1	23.8	26.0	43.8	87.7
1300	Lempira	0.494	12	47	77.0	6.1	24.1	13.1	32.2	90.3
1400	Ocotepeque	0.462	8	29	68.2	5.6	21.1	22.4	45.2	89.3
1500	Olancho	0.511	16	45	72.8	3.3	28.7	21.5	42.1	88.3
1600	Santa Bárbara	0.487	11	148	76.1	24.3	29.7	21.4	41.5	86.2
1700	Valle	0.722	18	102	65.8	0.0	30.1	27.1	47.2	83.5
1800	Yoro	0.436	5	65	72.3	20.0	31.9	27.1	44.1	85.4

Definiciones

Índice de Desigualdad de Género: índice compuesto que refleja la desigualdad en los resultados de mujeres y hombres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado de trabajo. Véase la nota técnica del presente informe y la nota técnica 4 (en inglés) en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf para obtener información detallada sobre la forma de calcular el Índice de Desigualdad de Género.

Razón de mortalidad materna: número de muertes por causas relacionadas con el embarazo por cada 100,000 nacidos vivos.

Tasa de natalidad entre las adolescentes: número de nacimientos por cada 1,000 mujeres de edades comprendidas entre los 15 y los 19 años.

Proporción de espacios ocupados en el Congreso Nacional y las Corporaciones Municipales: proporción de espacios ocupados por mujeres en el Congreso Nacional y las Corporaciones Municipales, expresada como porcentaje del total de espacios.

Población con al menos algún tipo de educación secundaria: porcentaje de la población de 25 años o más que ha accedido a la enseñanza secundaria (aunque no la haya terminado).

Tasa de participación en la fuerza de trabajo: proporción de la población en edad de trabajar (15 años o más) que participa en el mercado laboral, ya sea trabajando o buscando empleo, expresada como porcentaje de la población en edad de trabajar.

Principales fuentes de datos

Columna 1: cálculos del PNUD en Honduras basados en los datos de las columnas 3 a 9.

Columna 2: cálculos basados en los datos de la columna 1.

Columna 3: Secretaría de Salud (2015).

Columna 4: INE. Proyecciones de medidas de fecundidad.

Columna 5: Tribunal Supremo Electoral (2013, 2017).

Columnas 6, 7, 8 y 9: cálculos del PNUD en Honduras basados en datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2013.

Cuadro 5 Índice de Pobreza Multidimensional según departamento

				ODS 1.2							
				Población en situación de pobreza multidimensional					Contribución de las privaciones a la pobreza multidimensional		
		Índice de Pobreza Multidimensional		Recuento		Intensidad de la privación	Población en situación de pobreza multidimensional extrema	Población vulnerable a la pobreza multidimensional	Salud	Educación	Nivel de vida
		(valor)	(ranking)	(%)	(Miles)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Código	Departamento	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
0100	Atlántida	0.026	15	6.8	31.3	38.1	0.7	11.9	24.9	44.6	30.5
0200	Colón	0.044	14	10.1	35.8	43.3	2.1	15.1	18.8	45.4	35.9
0300	Comayagua	0.069	8	15.1	92.1	45.5	5.6	19.4	21.5	39.5	39.0
0400	Copán	0.101	3	22.6	100.8	44.8	8.1	20.7	18.8	46.3	34.9
0500	Cortés	0.012	17	3.0	52.0	38.5	0.2	8.1	32.1	41.4	26.5
0600	Choluteca	0.065	9	15.3	86.5	42.2	3.6	19.2	20.9	34.0	45.1
0700	El Paraíso	0.062	10	14.9	84.8	41.5	3.1	19.4	15.2	40.0	44.9
0800	Francisco Morazán	0.024	16	5.7	94.7	41.3	1.2	9.2	20.9	37.5	41.5
0900	Gracias a Dios	0.159	1	34.9	34.4	45.5	13.2	26.0	22.5	22.2	55.3
1000	Intibucá	0.090	5	21.6	66.5	41.9	5.0	25.4	23.7	32.5	43.8
1100	Islas de La Bahía	0.004	18	1.2	1.0	35.8	0.0	9.4	25.6	32.9	41.4
1200	La Paz	0.079	6	18.3	45.8	43.3	5.8	21.7	26.9	32.5	40.6
1300	Lempira	0.125	2	29.1	121.5	42.8	8.0	27.4	20.3	39.3	40.4
1400	Ocotepeque	0.055	11	13.2	25.0	41.7	2.7	21.0	23.8	40.7	35.5
1500	Olancho	0.097	4	21.8	133.3	44.5	6.3	14.8	16.7	36.9	46.3
1600	Santa Bárbara	0.048	12	11.8	60.4	40.6	2.4	20.3	17.3	41.8	40.9
1700	Valle	0.047	13	11.8	27.4	39.7	1.6	20.3	20.2	34.7	45.1
1800	Yoro	0.078	7	17.7	119.2	43.9	5.3	14.3	18.6	38.3	43.1

Definiciones

Índice de Pobreza Multidimensional: porcentaje de la población que sufre pobreza multidimensional, ajustado según la intensidad de las privaciones. Véase la nota técnica de del presente informe y la nota técnica 5 (en inglés) en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_ notes.pdf para obtener información detallada sobre la forma de calcular el Índice de Pobreza Multidimensional.

Recuento de personas en situación de pobreza multidimensional: población con una puntuación de privación igual o superior al 33 %. Se expresa en porcentaje de la población en el año de la encuesta, el número de personas que sufren pobreza multidimensional en el año de la encuesta y la proyección del número de personas en situación de pobreza multidimensional en 2019.

Intensidad de la privación de la pobreza multidimensional: puntuación media de la privación experimentada por las personas en situación de pobreza multidimensional.

Población en situación de pobreza multidimensional extrema: porcentaje de la población que se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema, es decir, aquella con una puntuación de carencia del 50 % o superior.

Población vulnerable a la pobreza multidimensional: porcentaje de la población que se encuentra en riesgo de sufrir múltiples privaciones, es decir, aquella con una puntuación de privación del 20 % al 33 %.

Contribución de las privaciones a la pobreza multidimensional: porcentaje del Índice de Pobreza Multidimensional atribuido a las privaciones en cada dimensión.

Principales fuentes de datos

Columnas 1 a 10: cálculos del PNUD en Honduras basados en datos del INE. Encuesta Nacional de Demografía y Salud / Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2019 (ENDESA/MICS 2019). En la columna 4 se utilizan datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES). 2019. Perspectivas de Población Mundial: Revisión del 2019. New York. https://population.un.org/wpp/. Accedida el 15 de febrero del 2021.

Anexo 2 Notas técnicas

Notas técnicas sobre el cálculo de los índices de desarrollo humano a nivel subnacional:

La medición subnacional de los índices compuestos de desarrollo humano se basa en las notas técnicas[1] del Informe Mundial de Desarrollo Humano del 2020. A continuación, se realiza una breve descripción del proceso seguido:

Índice de Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida que resume los logros en tres dimensiones claves del desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso al conocimiento y un nivel de vida decente. El IDH es la media geométrica de índices normalizados para cada una de estas tres dimensiones.

Fuentes de información:

- Esperanza de vida al nacer: INE. Tablas de vida, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2013; información ajustada a los valores nacionales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES). 2019. Perspectivas de Población Mundial: Revisión del 2019. New York. https://population.un.org/wpp/. Accedida el 15 de febrero del 2021.
- Años esperados de escolaridad y años promedio de escolaridad: INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2013.
- Ingreso per cápita estimado: INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019), Censo Nacional de Población y Vivienda 2013 y proyecciones de población; información ajustada a los valores nacionales del Banco Mundial. 2021. Base de datos de Indicadores Mundiales de Desarrollo. Washington, DC. https://data.worldbank.org/. Accedida el 10 de marzo del 2021.

Pasos para calcular los valores del IDH:

Paso 1. Crear los índices para cada dimensión: los umbrales mínimos y máximos han sido establecidos para convertir los indicadores expresados en diferentes unidades en índices entre 0 y 1. Estos umbrales funcionan como “ceros naturales” y “objetivos aspiracionales”, respectivamente, con los cuales los indicadores son estandarizados (véase la ecuación 1). Estos parámetros han sido establecidos de acuerdo con los siguientes valores:

1 Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD. Notas técnicas del IDH 2020. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_technical_notes.pdf

Tabla 1: Umbrales internacionales de los indicadores que conforman el Índice de Desarrollo Humano

Dimensión	Indicador	Mínimo	Máximo
Salud	Esperanza de vida (años)	20	85
Educación	Años esperados de escolaridad	0	18
	Años promedio de escolaridad	0	15
Nivel de vida	INB per cápita (PPA en US$ de 2017)	100	75,000

$$\text{Índice de dimensión} = \frac{(\text{valor real} - \text{valor mínimo})}{(\text{valor máximo} - \text{valor mínimo})} \cdot (1)$$

Paso 2. Agregar los índices de cada dimensión: el IDH es la media geométrica de los tres índices dimensionales:

$$\text{IDH} = (\text{I}_{\text{Salud}} \cdot \text{I}_{\text{Educación}} \cdot \text{I}_{\text{Ingreso}})^{(1/3)}$$

Categorías del desarrollo humano:

En el Informe Mundial de Desarrollo Humano del 2014, se introdujo un sistema de puntos de quiebre para cuatro categorías que expresan los logros en el desarrollo humano. Estos puntos de quiebre son los valores del IDH calculados a partir de cuartiles de la distribución de los indicadores compuestos (promediados) entre el 2004 y 2013. Este informe mantiene los mismos puntos de quiebre en el IDH para agrupar a los países/territorios que fueron introducidos en el Informe Mundial del 2014:

Tabla 2: Puntos de quiebre de las categorías del desarrollo humano

Desarrollo humano muy alto	>= 0.800
Desarrollo humano alto	0.700 - 0.799
Desarrollo humano medio	0.550 - 0.699
Desarrollo humano bajo	<= 0.550

Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad

El Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad (IDH-D) ajusta el IDH por la desigualdad en la distribución de cada una de las dimensiones entre la población. Es computado mediante una media geométrica de la desigualdad ajustada de los índices dimensionales, en tanto que, se considere el índice de Atkinson como medida de desigualdad.

Este indicador toma en cuenta la desigualdad en las dimensiones del IDH, descontando cada valor promedio de la dimensión de acuerdo con su respectivo nivel de desigualdad. El valor del IDH-D

iguala el valor del IDH cuando no hay desigualdad entre la población, pero se sitúa por debajo del valor IDH cuando la desigualdad crece. Por tanto, el IDH-D mide el nivel de desarrollo humano cuando se reflejan las desigualdades.

Fuentes de información:

La distribución es observada en diferentes unidades de medida, la esperanza de vida es distribuida entre una cohorte hipotética, mientras que los años promedio de estudio y el ingreso son distribuido entre individuos.

- Esperanza de vida: INE. Se utilizan datos de las tablas de vida según edad y sexo. Esta distribución es presentada en intervalos de edad (0-1, 1-5, 5-10, ..., 95+), con las tasas de mortalidad específicas para cada intervalo.
- Años promedio de estudio: INE. Se utiliza la información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2013, y las encuestas de hogares consolidadas 2014 y 2019, que incorporan información de cuatro trimestres del año (marzo, junio, julio y diciembre).
- Ingreso per cápita de los hogares: se utiliza la información de las encuestas de hogares consolidadas 2014 y 2019, que incorporan información de cuatro trimestres del año (marzo, junio, julio y diciembre).

Pasos para calcular los valores del IDH-D:

Paso 1. Estimar la desigualdad en las dimensiones del IDH: el IDH-D está basado en el índice de Atkinson que establece un parámetro de aversión igual a 1. En este caso la medida de desigualdad es es $A=1-g/\mu$, donde es la media geométrica y es la media aritmética de la distribución. Esto puede ser escrito como:

$$A_x = 1 - \frac{\sqrt[n]{X_1 \dots X_n}}{\bar{X}}$$

Donde $\{X_1 \dots X_n\}$ denota la distribución subyacente en la dimensión de interés. es obtenido para cada variable: esperanza de vida, años promedio de estudio e ingreso per cápita de los hogares.

La media geométrica de la expresión anterior no admite valores cero. Para los años promedio de estudio, un año es agregado a todas las observaciones válidas para calcular la desigualdad. Por su parte, para medir la desigualdad en los ingresos per cápita de los hogares, se sustituyen los valores negativos, los ceros y del percentil 0.5, con el valor mínimo del percentil 1.0; en el otro extremo de la distribución, el percentil más alto es truncado al valor máximo del percentil 99.5. Esto se hace a fin de reducir el impacto de los errores de medición que resultan cuando se registran ingresos extremadamente altos o bajos.

Por otra parte, para estimar la desigualdad en la distribución de la esperanza de vida al nacer, se ha considerado principalmente la metodología propuesta por Kovacevic (2010). Para ello, se requiere de tablas de vida por grupos de edad con indicadores específicos como la tasa de mortalidad y el número promedio de años vividos para cada intervalo. Este último componente se obtiene con la siguiente fórmula $(\text{para } x \geq 1)$:

$$a_x = \left(\frac{\frac{L_x}{n} - I_{x+n}}{d_x} \right) n$$

Donde es el número promedio de años vividos, x es la edad inicial del intervalo, n es la longitud del intervalo, L es el número de años-persona vividos, I es el número de personas que sobrevivirán y d es el número de muertes en cada intervalo.

La distribución de la edad esperada al morir está definida por dos parámetros: la proporción de la cohorte hipotética (la cual muere en cada intervalo de edad) $w_n(x)$ y la edad esperada al morir $A_n(x)$, definida para cada intervalo de edad.

El promedio de la edad esperada al morir (o la esperanza de vida) se calcula:

$$M_0 = \sum_{x=1}^{95} w_n(x) \cdot A_n(x)$$

La media general de orden ε=1 para la distribución de la edad esperada al morir está dada por:

$$M_1 = \prod_{x=1}^{95} [A_n(x)]^{w_n(x)}$$

Entonces, la medida de desigualdad de Atkinson con un parámetro de aversión $\varepsilon=1$ para la distribución de la expectativa de vida se obtiene:

$$I_1 = 1 - \frac{M_1}{M_0}$$

Esta medida se estima para mujeres y hombres, y se utiliza un promedio ponderado (considerando el porcentaje de población que representan mujeres y hombres), con la finalidad de obtener los valores subnacionales.

Paso 2. Ajustar los índices de cada dimensión por desigualdad: las dimensiones ajustadas por desigualdad son obtenidas de los índices de dimensión del IDH, I_x, , multiplicándolos por $(1 - A_x)$, donde Ax , está definido por la expresión anterior, y es la medida de Atkinson correspondiente:

$$I_x^* = (1 - A_x) \cdot I_x \, .$$

El índice de ingresos ajustado por desigualdad, $I^*_{ingreso}$, , está basado en el índice de ingresos estandarizado con logaritmos, $I^*_{ingreso}$, y la desigualdad en la distribución de los ingresos es calculada usando el ingreso en niveles. Esto permite que el IDH-D dé cuenta del efecto completo de la desigualdad en el ingreso.

Paso 3. Combinar los índices de dimensión: el IDH-D es la media geométrica de los tres índices de dimensión ajustados por desigualdad:

$$IHDI = \left(I^*_{salud} \cdot I^*_{educación} \cdot I^*_{ingreso}\right)^{1/3} =$$

$$\left[(1 - A_{Salud}) \cdot (1 - A_{Educación}) \cdot \left(1 - A_{Ingreso}\right)\right]^{1/3} \cdot IDH$$

La pérdida en el valor del IDH debido a la desigualdad es obtenida de la siguiente manera:

$$Pérdida = 1 - \left[(1 - A_{Salud}) \cdot (1 - A_{Educación}) \cdot (1 - A_{Ingreso})\right]^{1/3}$$

Coeficiente de desigualdad humana:

Un promedio sin ponderar de las desigualdades en salud, educación e ingresos es expresado como el coeficiente de desigualdad humana. Esta métrica promedia las desigualdades utilizando la media aritmética:

$$Coef.de\ desigualdad\ humana = \frac{A_{Salud} + A_{Educación} + A_{Ingreso}}{3}$$

Cuando todas las desigualdades en las dimensiones son de una magnitud similar, el coeficiente de desigualdad humana y la pérdida en el valor del IDH difieren levemente. Cuando las desigualdades difieren en magnitud, la pérdida en el valor del IDH tiende a ser más alta que el coeficiente de desigualdad humana.

Índice de Desarrollo de Género

El Índice de Desarrollo de Género (IDG) mide las desigualdades de género en los logros de tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, medido por la esperanza de vida al nacer de mujeres y hombres; educación, medida por los años esperados de escolaridad (población entre 6 y 24 años) y los años promedio de escolaridad (población con 25 años y más) de mujeres y hombres; y el control de los recursos económicos, medido por el ingreso per cápita estimado de mujeres y hombres.

Fuentes de información:

- Esperanza de vida al nacer: INE. Proyecciones de esperanza de vida; información ajustada a los valores nacionales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES). 2019. Perspectivas de Población Mundial: Revisión del 2019. New York. https://population.un.org/wpp/. Accedida el 15 de febrero del 2021.
- Años esperados de escolaridad y años promedio de escolaridad: INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2013.

- Ingreso per cápita estimado: INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019), Censo Nacional de Población y Vivienda 2013 y proyecciones de población; Banco Mundial. 2021. Base de datos de Indicadores Mundiales de Desarrollo. Washington, DC. https://data.worldbank.org/. Accedida el 10 de marzo del 2021; información ajustada a los valores nacionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2021. Centro de datos sobre desarrollo humano. New York. http://hdr.undp.org/en/data. Accedida el 25 de marzo del 2021.

Pasos para calcular los valores del IDG:

Paso 1. Estimar el ingreso de mujeres y hombres: para calcular los ingresos, el porcentaje de la masa salarial es calculado para cada género. El porcentaje de la masa salarial de las mujeres (S_f) es calculado de la siguiente forma:

$$S_f = \frac{W_f/W_m \cdot EA_f}{W_f/W_m \cdot EA_f + EA_m}$$

Donde W_f/W_m es la ratio salarial de mujeres respecto a hombres, EA_f es el porcentaje de la población femenil económicamente activa y EA_m es el porcentaje de la población económicamente activa de hombres. El porcentaje de la masa salarial de los hombres es calculado como:

$$S_m = 1 - S_f.$$

El ingreso per cápita estimado de las mujeres $(INBpc_f)$ es obtenido del INB per cápita $(INBpc)$, primero multiplicándolo por el porcentaje de la masa salarial de las mujeres,(S_f), y luego, reajustándolo por el porcentaje de población femenil, $(P_f{=}N_f/N)$:

El ingreso per cápita estimado de los hombres es obtenido de la misma forma:

$$INBpc_f = INBpc \cdot S_f/P_f.$$

Donde $(P_m{=}1\text{-}P_f)$ es el porcentaje de población que representan los hombres.

Paso 2. Normalizar los indicadores: para construir los valores del IDH de mujeres y hombres, primero se debe de considerar que los indicadores están en diferentes unidades, por lo que deberían ser transformados en índices de dimensión para cada sexo, para luego ser agregados, utilizando la media geométrica.

Los indicadores son transformados en índices en una escala que se encuentra entre 0 y 1 usando los mismos umbrales que son utilizados en el IDH, excepto para la esperanza de vida al nacer, la cual es ajustada por la ventaja biológica promedio de cinco años que las mujeres tienen sobre los hombres.

Tabla 3: Umbrales internacionales de los indicadores que conforman el Índice de Desarrollo de Género

Indicador	Mínimo	Máximo
Esperanza de vida al nacer (años)		
Mujeres	22.5	87.5
Hombres	17.5	82.5
Años esperados de escolaridad	0	18
Años promedio de escolaridad	0	15
Ingreso per cápita estimado (PPA en US$ de 2017)	100	75.000

Definiendo los umbrales máximos y mínimos, los subíndices son calculados a través de la siguiente expresión:

$$Índice\ de\ dimensión = \frac{valor\ real - valor\ mínimo}{valor\ máximo - valor\ mínimo}.$$

Para la educación, el índice de dimensión es obtenido primero para cada uno de los dos subcomponentes, y luego, se calcula la media aritmética no ponderada de estos dos subcomponentes.

Paso 3. Calcular los valores del Índice de Desarrollo Humano de mujeres y hombres: Los valores del IDH de mujeres y hombres son la media geométrica de los tres índices de dimensión para cada género:

$$IDH_f = \left(I_{Salud_f} \cdot I_{Educación_f} \cdot I_{Ingreso_f}\right)^{1/3}$$

$$IDH_m = \left(I_{Salud_m} \cdot I_{Educación_m} \cdot I_{Ingreso_m}\right)^{1/3}$$

Paso 4. Comparar los valores del Índice de Desarrollo Humano de mujeres y hombres: El IDG es simplemente la ratio del valor del IDH de mujeres respecto a hombres:

$$IDG = \frac{IDH_f}{IDH_m}$$

Grupos del Índice de Desarrollo de Género:

Los grupos del IDG se basan en la desviación absoluta del IDG respecto a la paridad de género, 100 $|IDG\text{-}1|$. . Los países/territorios con una desviación absoluta de la paridad de género del 2.5 % o menos son considerados como países con alta igualdad en los logros del IDH entre mujeres y hombres, y son categorizados en el grupo 1. Países/territorios con una desviación absoluta de la paridad de género entre 2.5 % y 5 % son considerados como países con un nivel medio-alto de igualdad en los logros del IDH entre mujeres y hombres, y son categorizados en el grupo 2. Países/territorios con una desviación absoluta de la paridad de género entre 5 % y 7.5 % son considerados como países con un nivel medio de igualdad en los logros del IDH entre mujeres y hombres, y son categorizados en el grupo 3. Países/territorios con una desviación absoluta de la paridad de género entre 7.5 % y 10 % son considerados como países con un nivel medio-bajo de igualdad en los logros del IDH entre mujeres y hombres, y son categorizados en el grupo 4. Países/territorios con una desviación

absoluta de la paridad de género del 10 % o más son considerados como países con baja igualdad en los logros del IDH entre mujeres y hombres, y son categorizados en el grupo 5.

Índice de Desigualdad de Género

El Índice de Desigualdad de Género (GII, por sus siglas en inglés) refleja las desventajas de género en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral, para los países/territorios. Muestra la pérdida potencial en el desarrollo humano relacionada con la desigualdad entre mujeres y hombres en los logros de estas tres dimensiones. Su escala se establece entre 0 (mujeres y hombres presentan igualdad) y 1 (mujeres y hombres se encuentran en condiciones de total desigualdad). Los valores de este índice son calculados a partir de la media general de medias generales de órdenes diferentes: la primera agregación se realiza con la media geométrica de las dimensiones; estas medias se calculan por separado para mujeres y hombres, y luego, se agregan utilizando la media armónica para mujeres y hombres.

Fuentes de información:

- Razón de mortalidad materna (RMM): Secretaría de Salud. 2015. Actualización de la razón de la mortalidad materna y la tasa de mortalidad de mujeres en edad fértil en Honduras.
- Tasa de fecundidad adolescente (TFA): INE. Medidas de fecundidad, proyecciones de población del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2013.
- Porcentaje de espacios ocupados por mujeres y hombres en el Congreso Nacional y las Corporaciones Municipales (PR): Tribunal Supremo Electoral (2013, 2017).
- Población con al menos algún tipo de educación secundaria (ES): INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2013.
- Tasa de participación en el mercado laboral (TPML): INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples consolidada (2014, 2019).

Pasos para calcular los valores del GII:

Paso 1. Tratar ceros y valores extremos: debido a que la media geométrica no puede calcularse con valores cero, un valor mínimo de 0.1 % es fijado para todos los indicadores. Asimismo, una alta mortalidad materna sugiere una salud materna deficiente, para la razón de mortalidad materna el valor máximo es truncado a 1,000 muertes por cada 100,000 nacidos, y el valor mínimo, a 10. La lógica detrás de esto es que en países donde la razón de mortalidad materna sobrepasa el valor de 1,000 no difiere en su incapacidad para crear las condiciones y el soporte de la salud materna, y en los países con una razón de 10 o menor, se desempeñan al mismo nivel, de tal forma que las pequeñas diferencias son esencialmente aleatorias.

Paso 2. Agregar a través de dimensiones cada grupo de género usando medias geométricas: para las mujeres la agregación se expresa a través de la siguiente fórmula:

$$G_F = \sqrt[3]{\left(\frac{10}{RMM} \cdot \frac{1}{TFA}\right)^{1/2} \cdot (PR_F \cdot ES_F)^{1/2} \cdot TPML_F}$$

Por su parte, para los hombres la fórmula es:

$$G_M = \sqrt[3]{1 \cdot (PR_M \cdot ES_M)^{1/2} \cdot TPML_M}$$

El reajuste del 0.1 en la razón de mortalidad materna de la primera ecuación es requerido para dar cuenta del proceso de truncamiento de la razón de mortalidad materna a 10.

Paso 3. Agregar a través de grupos de género, usando una media armónica: los índices de mujeres y hombres son agregados con la media armónica para crear un índice de género igualmente distribuido.

$$ARM(G_F, G_M) = \left[\frac{(G_F)^{-1} + (G_M)^{-1}}{2}\right]^{-1}$$

Utilizar la media armónica dentro de cada grupo de medias geométricas captura la desigualdad entre mujeres y hombres y ajusta la asociación entre cada dimensión, lo que da cuenta del traslape en las desigualdades de las dimensiones.

Paso 4. Calcular la media geométrica de la media aritmética para cada indicador: el criterio de referencia para calcular la desigualdad se obtiene agregando los índices de mujeres y hombres usando pesos (de esta manera se tratan los géneros por igual), y luego, agregando los índices a través de las dimensiones:

$$G_{F,M} = \sqrt[3]{\overline{Salud} \cdot \overline{Empoderamiento} \cdot \overline{TPML}}$$

$$\text{donde } \overline{Salud} = \left(\sqrt{\frac{10}{RMM} \cdot \frac{1}{TFA}} + 1\right)/2,$$

$$\overline{Empoderamiento} = \left(\sqrt{PR_F \cdot ES_F} + \sqrt{PR_M \cdot ES_M}\right)/2 \text{ y}$$

$$\overline{TPML} = \frac{TPML_F + TPML_M}{2}$$

El índice de $\overline{Salud}$ no debe de ser interpretado como el índice promedio correspondiente a mujeres y hombres, si no como la distancia media de las normas establecidas para los indicadores de salud reproductiva (menos muertes maternas y menos embarazos adolescentes).

Paso 5. Comparar los índices obtenidos: como paso final, se compara el índice de género igualmente distribuido para expresar el GII:

$$GII = 1 - \frac{ARM\ (G_F, G_M)}{G_{\bar{F},\bar{M}}}$$

Índice de Pobreza Multidimensional

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global identifica múltiples privaciones a nivel de hogares en las dimensiones de salud, educación y nivel de vida. Se prepara con los microdatos de encuestas de hogares, y, diferente del IDH-D, todos los indicadores requieren ser estimados a partir de la misma encuesta. Más detalles sobre la metodología general pueden ser encontrados en Alkire y Foster, 2011. La sintaxis (do-files de Stata) de la medición del IPM y sus componentes para una cantidad considerable de países está disponible en https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/data-tables-do-files/

Fuente de información:

- INE. Encuesta Nacional de Demografía y Salud/Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (ENDESA/MICS 2019). https://www.ine.gob.hn/V3/endesa-base-de-datos-y-sintaxis. Accedida el 14 de octubre del 2021.

Metodología:

El IPM global considera 10 indicadores: nutrición, mortalidad infantil, años de escolaridad, asistencia a la escuela, combustible para cocinar, saneamiento, agua potable, electricidad, vivienda y activos, en tres dimensiones (salud, educación y nivel de vida), siguiendo las mismas dimensiones y pesos que el IDH (véase la tabla 4).

Tabla 4: Dimensiones, indicadores y pesos del IPM global

Dimensión	Indicador	Privado si...	Peso
Salud	Nutrición	Cualquier persona menor de 70 años de quien exista información nutricional tiene baja nutrición[a]	1/6
	Mortalidad infantil	Un niño menor de 18 años ha muerto en el hogar en los cinco años previos a la encuesta[b]	1/6
Educación	Años de escolaridad	No miembro elegible del hogar ha completado seis años de educación[c]	1/6
	Asistencia a la escuela	Cualquier niño en edad escolar no está asistiendo al colegio hasta la edad en la cual el/ella debería completar el octavo grado	1/6
Nivel de vida	Combustible para cocinar	Un hogar cocina utilizando materiales sólidos como estiércol, cultivo agrícola, arbustos, madera, carbón vegetal o carbón	1/18
	Saneamiento	El hogar no tiene instalaciones sanitarias mejoradas o no tiene saneamiento, o las instalaciones son mejoradas pero compartidas con otros hogares[d]	1/18
	Agua potable	La principal fuente de agua para beber no es segura o es segura, pero toma más de 30 minutos (ida y vuelta) para llegar a ella[e]	1/18
	Electricidad	El hogar no cuenta con electricidad	1/18
	Vivienda	El hogar tiene materiales inadecuados en cualquiera de sus componentes: pisos, techos o paredes	1/18
	Activos	El hogar no posee más de uno de los siguientes activos: radio, TV, teléfono, computador, carreta, bicicleta, motocicleta, o refrigerador, y no posee un carro o un camión[f]	1/18

Fuente: Sabina Alkire, Usha Kanagaratnam, and Nicolai Suppa, The Global Multidimensional Poverty Index (MPI) 2020, OPHI MPI Methodological Notes 49, Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford

a. Los niños menores de 5 años (60 meses o menos) se consideran desnutridos si su puntaje z de estatura para la edad (retraso del crecimiento) o el peso para la edad (bajo peso) está por debajo de menos dos desviaciones estándar de la mediana de la población de referencia. Niños 5-19 años (61 a 228 meses) se identifican como privados si su límite de masa corporal (IMC9 específico por edad está por debajo de menos dos desviaciones estándar. Adultos mayores de 19 a 70 años (229-840 meses) se consideran desnutridos si su índice de masa corporal es inferior a 18.5 m/kg^2.

b. El indicador de mortalidad infantil del IPM global se basa en los datos del historial de nacimientos proporcionados por madres de 15 a 49 años. En el caso de Honduras, el indicador se construye únicamente a partir de las madres.

c. Si todas las personas del hogar pertenecen a un grupo de edad en el que deberían haber completado formalmente 6 años o más de educación, pero ninguno tiene este logro, entonces el hogar se ve privado. Sin embargo, si alguna persona de 10 años o más informó 6 años o más de escolaridad, el hogar no se ve privado.

d. Se considera que un hogar tiene acceso a un saneamiento mejorado si tiene algún tipo de inodoro o letrina pozo mejorado o inodoro de compostaje, siempre que no sean compartidos.

e. Un hogar tiene acceso a agua potable limpia si la fuente de agua es de alguno de los siguientes tipos: agua corriente, grifo público, pozo o bomba, pozo protegido, manantial protegido o agua de lluvia, y está a una caminata de 30 minutos, ida y vuelta. Si el informe de la encuesta usa otras definiciones de agua potable limpia o segura, se sigue el informe de la encuesta.

f. Varios países no recopilan datos sobre electricidad debido a que tienen una cobertura del 100 %. En tales casos, se identifica a todos los hogares en el país como no privados de electricidad.

Se asigna a cada persona un puntaje de privación en función de las privaciones que enfrenta su hogar en cada uno de los 10 indicadores. El valor máximo del puntaje de privación es 100 por ciento, donde cada dimensión tiene igual peso; así, el puntaje máximo de las privaciones en cada dimensión es 33.3 % o, más acertadamente, 1/3. Las dimensiones de salud y educación tienen dos indicadores cada una, por tanto, cada indicador es ponderado por 1/6. La dimensión de nivel de vida tiene seis indicadores, por tanto, cada indicador es ponderado por 1/18.

Para identificar a la población en situación de pobreza multidimensional, el puntaje de privación en cada indicador es sumado para obtener el puntaje de privación del hogar. Se utiliza un corte de 1/3 para distinguir entre la población pobre y no pobre. Si el puntaje de privación es de 1/3 o mayor, el hogar (y todos dentro de él) es considerado pobre multidimensionalmente. La población con un puntaje de privación de 1/5 o mayor, pero menor que 1/3 es considerada como población vulnerable a la pobreza multidimensional (es decir, la población cuyo puntaje de privaciones sea mayor o igual que 20 %, pero menor que 33.3 %). Las personas con un puntaje de privación de 1/2 o mayor es considerada como población en situación de pobreza multidimensional extrema.

La ratio, H , es la proporción de personas en situación de pobreza multidimensional en la población:

$$H = \frac{q}{n}$$

Donde q es el número de personas que se encuentran en situación de pobreza multidimensional y n es la población total.

La intensidad de la pobreza, , refleja la puntuación media (en proporción) de la privación experimentada por las personas que sufren pobreza multidimensional. Para las personas multidimensionalmente pobres (aquellas con un puntaje de privación mayor o igual que 33.3 %), el puntaje de privación es sumado y dividido entre el número total de población en situación de pobreza multidimensional:

$$A = \frac{\sum_1^q s_i}{q}$$

Donde s_i es el puntaje de privación que experimenta la $i_{ésima}$ persona en situación de pobreza multidimensional.

El puntaje de privación s_i de la $i_{ésima}$ persona en situación de pobreza multidimensional puede ser expresado como la suma de los pesos asociados con cada indicador j $(j=1,2\ldots,10)$ en el que la persona i está privada, $s_i=c_i1+c_{i2}+\ldots+c_{i10}$.

El valor del IPM es el producto de dos medidas: el recuento de población en situación de pobreza multidimensional (proporción) y la intensidad de la pobreza:

$$IPM = H \cdot A$$

La contribución de la dimensión d a la pobreza multidimensional puede ser expresada como:

$$Contrib_d = \frac{\sum_{j \in d} \sum_1^q c_{ij}}{n} \; / \; IPM$$

Donde d es salud, educación o nivel de vida.

El IPM también puede ser expresado como la suma ponderada de las tasas censuradas h_j de cada indicador j. La tasa censurada del indicador hace referencia a la proporción de población que es multidimensionalmente pobre y está privada en este indicador.

$$IPM = \sum_{j=1}^{10} c_j \cdot h_j$$

Donde c_j es el peso asociado con el indicador j (ya sea 1/6 o 1/8), y los pesos suman 1.

Todos los parámetros definidos anteriormente son estimados con la utilización de datos de encuesta y ponderaciones muestrales. Con el IPM, se pueden realizar descomposiciones que permiten comparar por subgrupos poblaciones, como áreas urbano/rural, regiones (departamentos) del país, sexo, grupos de edad, grupos étnicos, personas con discapacidad, entre otros grupos de interés (Alkire y otros, 2015).

Apéndices sobre el cálculo de indicadores subnacionales

El PNUD en Honduras, en cada Informe Nacional de Desarrollo Humano, realiza estimaciones del IDH en un nivel subnacional, con el objetivo de facilitar un instrumento que permita orientar y diseñar políticas públicas. Para cubrir las brechas de información a nivel territorial, se han seguido en gran medida los lineamientos metodológicos planteados en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2011, donde se realizaron estimaciones de los indicadores que conforman los índices compuestos de desarrollo humano, a partir de las encuestas oficiales más recurrentes de la oficina de estadísticas del país. Asimismo, se realizó una serie de consultas con el Comité Técnico Estadístico (espacio de asesoramiento creado con la finalidad de obtener insumos metodológicos acerca de la medición de los índices compuestos de desarrollo humano a nivel subnacional para Honduras, que involucró a un grupo de expertos nacionales en estadísticas del INE, la Secretaría de Coordinación General de Gobierno, UNICEF, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, y FLACSO Honduras), que derivaron en la identificación de algunos criterios metodológicos como la selección de los años en los que se estimarían los indicadores compuestos (2014 y 2019) y las siguientes especificaciones sobre el uso de las encuestas de hogares: conformar muestras complementarias, es decir, cuatro levantamientos en el año bajo el mismo marco temporal; mantener el mismo marco muestral; y presencia de coeficientes de variación alrededor del 20 % en indicadores de interés a nivel subnacional. Sobre este último aspecto, es necesario mencionar que la precisión de las estimaciones depende en gran medida de la calidad de la información utilizada.

El proceso de construcción seguido para la medición de los indicadores que conforman los índices de desarrollo humano se especifica a continuación:

Esperanza de vida al nacer

La esperanza de vida al nacer es el número de años que se espera que viva un recién nacido, si los patrones de las tasas de mortalidad por edad vigentes en el momento del nacimiento se mantienen a lo largo de la vida del lactante. Para estimar este indicador, se sigue la metodología del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2011, que tomó como base el documento "Índice de Desarrollo Humano de Hogares e Individuos 2008" de México. En el cálculo la esperanza de vida, se emplean tablas de vida, pero para este escenario resulta necesario el uso de la esperanza de vida para cada grupo de edad.

Con el objetivo de que los datos tengan comparabilidad internacional, se hace especial énfasis en ajustar la información de esperanza de vida proporcionada en estas tablas, para hacer coincidir la esperanza de vida a nivel nacional estimada por el INE, con el dato internacional para Honduras proporcionado en el documento "Perspectivas de Población Mundial 2019" del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (https://population.un.org/wpp/. Accedida el 15 de febrero del 2021). Esto se hace por medio de factores desagregados por sexo.

Para realizar la estimación de la esperanza de vida a nivel municipal, se utilizan las tablas de vida ajustadas por edad y sexo. Esta información, junto con la información socioeconómica contenida en el último censo y las encuestas de hogares, hace posible estimar las esperanzas de vida para cada municipio.

Las estimaciones de esperanza de vida procedentes de las tablas de vida son exógenas al ingreso o cualquier otra variable económica, por lo que la esperanza de vida de municipios del mismo departamento, edad y sexo es idéntica aun cuando exhiben diferentes niveles de ingreso. Con el fin de superar esta restricción común en las tablas de vida, la esperanza de vida se ajusta por medio de un modelo de regresión lineal en dos etapas.

La primera etapa elimina el efecto del ingreso departamental sobre la esperanza de vida, por medio de un modelo de regresión lineal que utiliza como variable dependiente la información de las tablas de vida a nivel departamental. La especificación es la siguiente:

$$Ex_{e,s,d} = a_0 + a_1 * \ln(ingreso) + a_2 * grupo\ edad + a_3 * sexo + a_4 * departamento + U_{e,s,d}$$

Donde $Ex_{e,s,d}$ es la esperanza de vida por edade(e) , sexo (s) y departamento (d) , en las tablas de vida; el ingreso departamental es el estimado para efectos del cálculo del IDH; el grupo de edad es una variable dicotómica para cada quinquenio de edad contenido en las tablas de vida; sexo es una variable dicotómica para hombres; y departamento es una variable dicotómica para cada departamento.

La segunda etapa reincorpora el efecto del ingreso estimado para los municipios, a la esperanza de vida. Para ello, considera el parámetro estimado en la primera etapa. Lo anterior lleva a una esperanza de vida municipal obtenida de la siguiente manera:

$$\left(Ex_{e,s,d}\right)^{Aj} = Ex_{e,s,d} - a_1 * ln(ingreso_d) + a_1 * ln(ingreso_m)$$

Así, el término $(Ex_{e,s,d})^{AJ}$ es la esperanza de vida ajustada por el ingreso del municipio j, considerando el departamento al que pertenece y la edad y el sexo de su población. La esperanza de vida al nacer a nivel municipal sería la correspondiente al grupo de edad igual a cero.

Años esperados de escolaridad y años promedio de escolaridad

Los años esperados de escolaridad son el número de años de escolaridad que puede esperar recibir un niño en edad de comenzar la escuela, si los patrones vigentes de las tasas de matriculación por edad se mantienen a lo largo de la vida del niño. Para calcular este indicador se sigue la metodología presentada en el Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015 de México y el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2020 de Costa Rica. Estos procedimientos esbozan una aproximación a los años esperados de escolaridad, considerando las tasas de asistencia a centros educativos en edades específicas a través de la siguiente expresión:

$$AEE = \sum_{i=6}^{24} \frac{AE_i}{PT_i}$$

Donde AEE son los años esperados de escolaridad de la población entre 6 y 24 años, AE_i es la población que asiste a los centros educativos con edad i y PTi es la población con edad i. Las estimaciones departamentales se realizaron con las encuestas de hogares consolidadas, pero considerando únicamente los meses de marzo, junio y septiembre, por la caída de la asistencia escolar en el mes de diciembre. Pese a la reducción de observaciones, estas estimaciones presentan errores muestrales aceptables.

Por otra parte, los años promedio de escolaridad son el número promedio de años de educación recibidos por las personas de 25 años o más, calculado a partir de los niveles de logros educativos, utilizando la duración oficial de cada nivel. La aproximación utilizada en la medición de este indicador corresponde al documento “UIS methodology for estimation of mean years of schooling 2013”, donde se consideran las variables del último nivel/grado aprobado para construir los siguientes niveles educativos con el censo de 2013 y las encuestas de hogares: sin nivel educativo, primaria incompleta, primaria completa, secundaria baja completa, secundaria alta completa, educación terciaria de ciclo corto y terciaria o equivalente completa. Estas categorías se agregan mediante la siguiente expresión (ponderando de forma acumulada la duración oficial de cada de cada nivel educativo a partir de secundaria baja completa):

$$AEP = \sum_{i=1}^{7} PP_i \cdot D_i$$

Donde, AEP son los años promedio de escolaridad de la población con 25 años o más, PP_i es el porcentaje de población en el nivel educativo i y D_i es la duración oficial del nivel educativo i.

El censo de 2013 permite calcular los años esperados de escolaridad, así como los años promedio de escolaridad por municipios. Para los años siguientes, los datos municipales son ajustados conforme a las variaciones de estos mismos indicadores a nivel departamental, obtenidos a partir de las encuestas de hogares consolidadas de 2014 y 2019. Esto no aplica para los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía, donde los valores municipales se ajustan siempre con las variaciones departamentales que reflejan las encuestas de hogares, pero asumiendo un promedio municipal de los clústeres presentados en el documento “Tipología municipal para el levantamiento de encuesta sobre juventudes en el norte de Centroamérica: caracterización de los municipios de Honduras 2017” del Proyecto Regional InfoSegura-PNUD.

Ingreso per cápita estimado

El ingreso nacional bruto (INB) per cápita son los ingresos totales de una economía generados por su producción y la propiedad de los factores de producción, menos los ingresos pagados por el uso de factores de producción que son propiedad del resto del mundo, convertidos a dólares internacionales, usando las tasas de la PPA y divididos por la población a mitad del año. Para medir este indicador se siguieron los lineamientos metodológicos del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2011, de modo que el ingreso per cápita se estima como un proxy del INB per cápita. Cuando se expresa en dólares estadounidenses, en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA), se convierte a dólares internacionales, usando tasas de PPA, es decir, un dólar internacional tiene el mismo poder adquisitivo sobre el producto interno bruto (PIB) del dólar estadounidense en Estados Unidos.

La presunción básica con la cual parte la estimación es que existe una alta correlación entre algunas características personales (acceso a bienes y servicios básicos) y los ingresos. A partir de encuestas de hogares, se estimó una función de ingresos ampliada al máximo de indicadores que pueda proporcionar la encuesta y que son comunes a los indicadores que proporciona el censo de población y vivienda. Sea Y_i el ingreso del hogar $i, X_{i1}, X_{i2}, \ldots Xim,$ los indicadores que proporciona la encuesta y , los errores aleatorios de una regresión cuantílica que pretende medir los valores medios del ingreso, se estima una función del tipo:

$$Y_i = f(X_{i1}, X_{i2}, \ldots, X_{im}) + U_i$$

Las estimaciones así obtenidas fueron luego ajustadas de tal manera que el ingreso per cápita estimado a nivel nacional, iguale al INB per cápita en US$ PPA constante publicado por el Banco Mundial en la base de datos de Indicadores Mundiales de Desarrollo (https://data.worldbank.org/). Esto equivale a adoptar la hipótesis de que la participación de algún municipio en el INB es igual a su participación en la masa de remuneraciones al trabajo, presunción que podría estar respaldada por el hecho que las remuneraciones al trabajo constituyen una cuenta importante dentro de la producción nacional y es aceptable pensar que modula su distribución territorial.

Otro aspecto relevante está vinculado a la estimación de los valores medios de las variables exógenas de la regresión empleada: los valores municipales estimados con el último censo se ajustan con las variaciones departamentales de las encuestas de hogares, con la salvedad de los municipios que conforman los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía. En este caso, las variaciones son asignadas a través del promedio municipal de los clústeres que define el documento mencionado en el apartado anterior sobre indicadores educativos.

Medidas de Atkinson

La desigualdad en la distribución de la esperanza de vida se basa en datos de tablas de mortalidad calculadas mediante el índice de desigualdad de Atkinson. Para realizar esta aproximación se consideró el documento “Measurement of Inequality in Human Development 2010” (páginas 35 y 36), donde se expresa que, para estimar las medidas de desigualdad en la distribución de la esperanza de vida, se requiere de la información del número promedio de años vividos para cada intervalo. Entonces, la medida de desigualdad de Atkinson se calcula a partir de estos dos parámetros, con-

siderando desagregaciones por sexo. Luego se estima el promedio de las métricas de desigualdad para cada sexo y se obtiene el valor del nivel departamental.

En cuanto a la desigualdad expresada en la distribución de los años de estudio promedio, es de especial énfasis que para los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía se realizaron estimaciones con el censo de 2013, y luego fueron ajustadas mediante la variación departamental promedio (con información de las encuestas de hogares 2014 y 2019) de municipios que conforman los clústeres ya mencionados.

En la dimensión de ingresos, la desigualdad en la distribución se basa en el ingreso per cápita de los hogares. Como las encuestas de hogares no contemplan información para los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía, se presenta la necesidad estimar esta información. La aproximación que se consideró encuentra su fundamento en la estimación de promedios departamentales de los municipios que conforman los clústeres identificados en 2017.

Esperanza de vida según sexo

La esperanza de vida según sexo se estima haciendo coincidir la esperanza de vida a nivel nacional estimada por el INE (estimaciones según sexo para los 18 departamentos del país), con el dato internacional para Honduras proporcionado en el documento “Perspectivas de Población Mundial 2019” del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (https://population.un.org/wpp/. Accedida el 15 de febrero del 2021). Esto se hace por medio de factores desagregados por sexo.

Indicadores de la dimensión de educación según sexo

Para la medición de los indicadores que conforman la dimensión de educación del IDG, se siguen los mismos criterios utilizados durante la estimación de los años esperados de escolaridad y los años promedio de escolaridad del IDH, con el paso adicional de desagregar por género los datos del censo del 2013 y las encuestas de hogares de 2014 y 2019.

Ingreso per cápita estimado según sexo

El ingreso per cápita estimado para cada sexo se deriva de la relación entre los salarios de mujeres y hombres, el porcentaje de mujeres y hombres de la población económicamente activa y el ingreso nacional bruto (en términos de paridad del poder adquisitivo de 2017). Sobre los aspectos más relevantes de la estimación realizada, se debe de dar cuenta de la utilización de información departamental de ingresos totales (en moneda nacional) calculada para efectos del IDH. Un paso intermedio requiere de fijar la ratio de la masa salarial de mujeres respecto a hombres, sin considerar el sector agrícola, en todos los departamentos del país, para que sea equivalente al valor del nivel nacional. Todo esto para evitar comportamientos atípicos de las estimaciones subnacionales. Asimismo, se aplica un factor de ajuste al ingreso per cápita desagregado por sexo (todas las estimaciones anteriores dentro del proceso de construcción de este indicador se realizaron con unidades monetarias nacionales) para que iguale el ingreso nacional bruto estimado per cápita de mujeres y hombres expresado en el último Informe Mundial de Desarrollo Humano.

La composición del porcentaje de población económicamente activa de Gracias a Dios e Islas de la Bahía, según sexo, se estimó a partir de promedios departamentales de los municipios que conforman los clústeres identificados en 2017.

Población con al menos algún tipo de educación secundaria

El porcentaje de población con al menos algún tipo de educación secundaria refleja la población de 25 años o más que ha accedido a la enseñanza secundaria (aunque no la haya terminado). Para estimar este indicador, se requiere de los niveles educativos construidos para el cálculo de los años promedio de escolaridad. Las encuestas de hogares consolidadas permiten realizar estimaciones para 16 de 18 departamentos del país, excepto Gracias a Dios e Islas de la Bahía. Para estos departamentos, se realizaron estimaciones con el censo de 2013, y estos valores, se ajustaron con las variaciones de las encuestas de hogares mediante promedios departamentales que se basan en clústeres municipales.

Tasa de participación en la fuerza de trabajo

La tasa de participación en la fuerza de trabajo es la proporción de la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) que participa en el mercado laboral, ya sea trabajando o buscando empleo, expresada como porcentaje de la población en edad de trabajar. Para medir este indicador se realizaron estimaciones departamentales con las encuestas de hogares. En cuanto a Gracias a Dios e Islas de la Bahía, se trabaja sobre la base de encuestas de hogares, a través de promedios departamentales basados en los clústeres municipales previamente identificados.

Referencias

Alkire, S., J. Foster, S. Seth, M.E. Santos, J.M. Roche, y P. Ballon. *Multidimensional poverty measurement and analysis.* Oxford: Oxford University Press, 2015.

Alkire, Sabina, y James Foster. «Counting and multidimensional poverty measurment.» *Journal of Public Economics* 95, nº 7-8 (2011), 476-487.

Banco Mundial. «Base de datos de Indicadores Mundiales de Desarrollo». Washington, DC, 2021.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES). «Perspectivas de Población Mundial: Revisión del 2019». New York, 2019.

INE. «Base de datos de Proyecciones de Población por Departamento 2014-2030». s. f.

Kovacevic, Milorad. «Measurement of inequality in Human Development: A review.» *Measurement 35* (2010), 1-65.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-InfoSegura. «Tipología municipal para el levantamiento de encuesta sobre juventudes en el norte de Centroamérica: Caracterización de los municipios de Honduras». Honduras, 2017.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2020: Notas técnicas». Costa Rica, 2020.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «Centro de datos sobre desarrollo humano». New York, 2021.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «Índice de Desarrollo Humano de Hogares e Individuos 2008». México, 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015: Transformando México desde lo local». México, 2019.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «Informe de Desarrollo Humano: La próxima frontera, el desarrollo humano y el Antropoceno». New York, s. f.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2011: Reducir la inequidad, un desafío impostergable». Honduras, 2011.

Secretaría de Salud de Honduras. «Actualización de la razón de la mortalidad materna y la tasa de mortalidad de mujeres en edad fértil en Honduras». Honduras, 2015.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). «UIS methodology for estimation of mean years of schooling.» 2013.

Copyright © PNUD 2022
Todos los derechos reservados
Elaborado en Honduras

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Edificio Naciones Unidas, Colonia San Carlos, Calle República de México 2816, Tegucigalpa, Honduras.
www.hn.undp.org